


# NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Eixo: Gestão Pública




 Escola de Serviço Público do Espírito Santo - Esesp

**EIXO  
Gestão Pública**

**NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

2019

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
Secretaria de Gestão e Recursos Humanos



1

**CONTRATO DIDÁTICO**



**EXPECTATIVAS E CONTRIBUIÇÕES**

# ESTADO

3



**Tabela 1: Tipos históricos de estado e de gerenciamento do estado**

Estado de acordo com o regime político	Estado de acordo com a forma de administração	Tipo correspondente de democracia
Estado absolutista	Administração patrimonial	-
Estado liberal	Administração pública burocrática	-
Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática	-
Estado socialdemocrático (do bem-estar social)	Administração pública burocrática	Democracia social ou plural
Estado social-liberal e republicano	Gestão pública	Democracia republicana ou participativa

Fonte: Bresser-Pereira, 2005, p.12-13


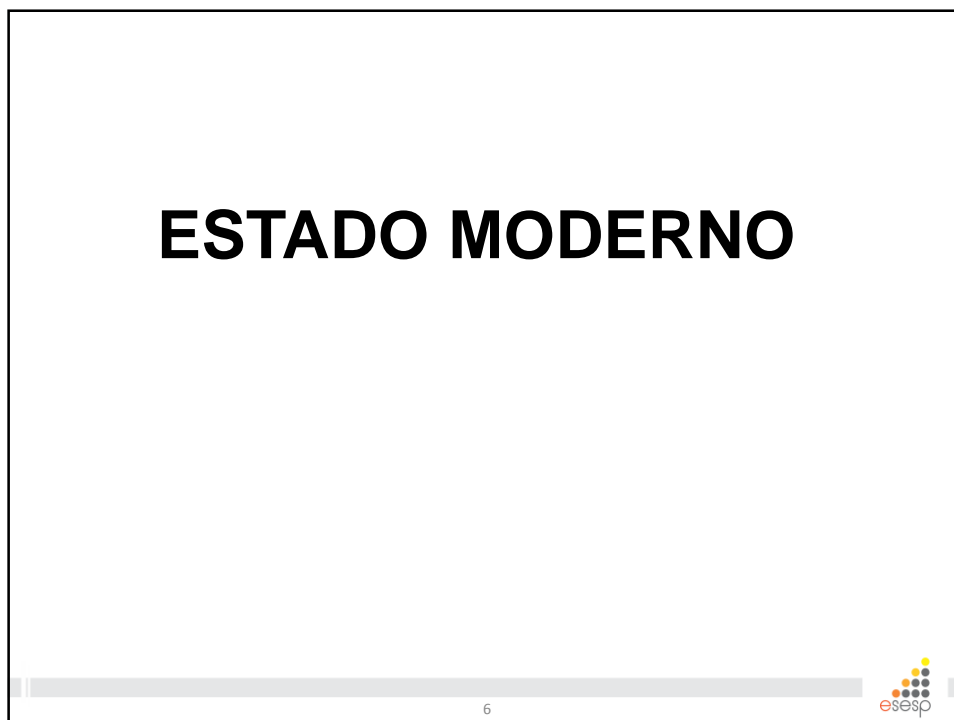
4



<b>Tabela 2: Formas históricas de estado e sociedade no Brasil</b>			
	<b>1821-1930</b>	<b>1930-....</b>	<b>Início?</b>
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial?
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário - capitalista	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

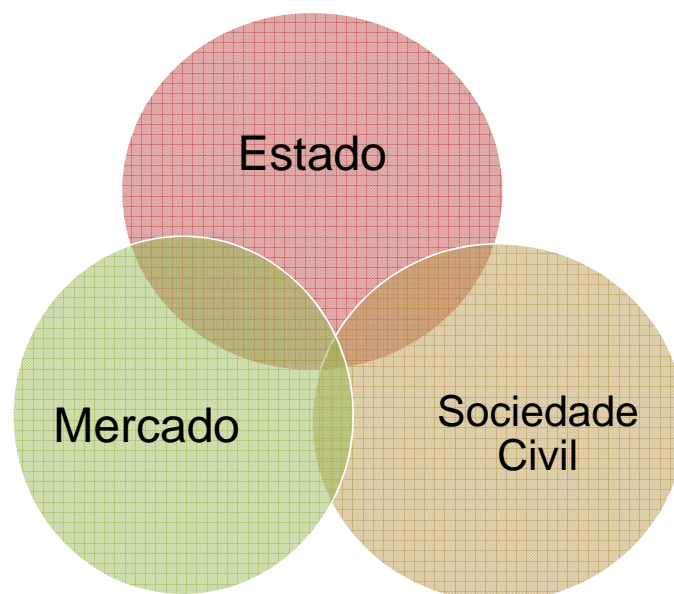
Fonte: Bresser-Pereira, 2001, p.226.

5

“Quando o moderno estado-nação emergiu a partir dos antigos impérios e do sistema feudal, ele foi o fruto tanto de uma crescente divisão do trabalho como da ascensão do capitalismo. O surgimento do estado moderno implicou uma crescente separação, para cima, do estado a partir do monarca e, para baixo, da organização do estado a partir da sociedade civil.” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.9)

7



8



## Sociedade Civil – O que é?

**Estado e mercado:** duas instituições fundamentais das sociedades contemporâneas.

**Estado:** instituição *política*.

Detém o *poder político*, ou seja, o monopólio do uso legítimo da força física, em determinado território.

Usa o poder político para regular a vida social.

**Mercado:** instituição *econômica*.

Coordena a produção de bens e serviços, por meio da troca .

**Sociedade civil:** está situada *fora* do estado e *fora* do mercado. Mas atua para *influenciar* a ação do estado.

Os **sujeitos** que formam a sociedade civil são:

- Indivíduos
- Empresas
- Organizações do “terceiro setor”:
- \* organizações corporativas (representam interesses)
- \* organizações públicas não estatais de serviço (escolas, hospitais, entidades de assistência social)
- \* organizações públicas nãoestatais de controle social (ONGs, conselhos de fiscalização da ação pública)
- \* movimentos sociais
- \* associações de base.

A existência e a atuação de todos os sujeitos que formam a sociedade civil dependem de:

### **DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS**

- direitos de proteção da **privacidade** (direitos de personalidade; liberdade de crença e consciência; sigilo de correspondência e de telefonema; inviolabilidade de residência; direito à proteção da família)
- liberdade de **opinião**;
- direito de **divulgar ideias**
- liberdade de **imprensa**;
- liberdade de **reunião**;
- direito de **fundar associações**;
- direito político de **participação**;

A vigência dos direitos e liberdades fundamentais não impede a existência de **desequilíbrios de poder** entre os sujeitos da sociedade civil.

Estes **desequilíbrios de poder** se devem, por exemplo, a **diferenças** em termos de:

- recursos **econômicos**
- recursos de **conhecimento**
- recursos **organizacionais**

A sociedade civil se torna mais “**democrática**” à medida que este desequilíbrio diminui.

Como a sociedade civil não é o Estado, ela própria não toma as **decisões políticas**.

O instrumento específico da sociedade civil para afetar as decisões políticas é a **comunicação**, o **discurso**, a **palavra**.

Ao se comunicar, a sociedade civil cria a **esfera pública**.

Segundo Dallari (1998, p.14) “a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”.



Com base no texto, **A política como vocação**, de Max Weber (1864-1920), (Originalmente, uma conferência para estudantes da Universidade de Munich, Alemanha, em 1919), serão discutidos, a seguir, os conceitos de política e estado moderno.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

15



## Que sentimento move as pessoas que se entregam à política?

O desejo de poder.

**Poder** → capacidade de dirigir;  
capacidade de decidir

“A possibilidade de influir sobre os outros seres humanos”; a “consciência de figurar entre aqueles que detêm nas mãos um elemento importante da história que se constrói”.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

16



As pessoas que se entregam à política e desejam o poder podem ter (e têm) objetivos, propósitos diferentes no que se refere ao que buscarão uma vez alcançado o poder.

“Qualquer homem que se entrega à política aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder “pelo poder”, para gozar do sentimento de prestígio que só o poder confere”.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

Então, para Weber, política é: O esforço de influência exercido sobre a direção do Estado [ou de um conjunto de estados, no caso da política internacional].

“Conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre estados, seja no interior de um único estado” (60).

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

- O estado se define pelo meio, pelo instrumento que lhe é próprio:

**o uso da violência, da coação física.**

A violência, a coação física, não é o único instrumento do Estado; mas é o seu instrumento, específico, peculiar.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

## Definições de Estado:

O Estado moderno é “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território (...), reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (60).

“(...) o Estado consiste em uma relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima – ou seja, da violência considerada como legítima” (61).

“O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou – com êxito – monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão” (66).

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

Mas o Estado só pode existir se os “dominados” se submeterem à autoridade reivindicada pelos “dominadores”.

Quais são, então, *as razões, as justificações, os fundamentos* em que se apoia a dominação exercida pelo estado?

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

Weber aponta **três** fundamentos da legitimidade da dominação do estado:

### 1. a tradição

“a autoridade do “passado eterno”;  
a autoridade dos “costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los”.

Exemplo: o poder “tradicional” do patriarca ou do senhor de terras.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

## 2. o carisma do chefe

“a autoridade que se baseia em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo”: o *chefe* (61).

O seguidor do líder carismático trabalha “com a devoção de um crente em favor do êxito da causa de uma personalidade e não somente em favor das abstratas mediocridades contidas num programa” (92).

Exemplo: o poder “carismático” exercido pelo profeta, pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido por meio de plebiscito, pelo grande demagogo, pelo dirigente de um partido político.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>



23

## 3. A legalidade

“a autoridade que se impõe pela crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, estruturada em regras racionalmente estabelecidas” (61).

Exemplo: o “servidor do estado” atual.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>



24

## APRESENTAÇÃO DE FILME

25



De que maneira, por que meios o estado impõe sua dominação?

- 1) pela obediência do aparato administrativo, do “estado-maior administrativo” A obediência do “estado-maior administrativo” ao detentor do poder não se baseia apenas nos motivos citados acima, que fundamentam a legitimidade da dominação do estado, do ponto de vista dos súditos comuns. Baseia-se em motivos relacionados a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social (63).

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

26



2) pelos “meios materiais de gestão” (recursos financeiros; recursos militares; qualquer espécie de recurso utilizável para fins políticos).

Há casos em que o próprio “estado-maior administrativo” é proprietário – totalmente ou parcialmente – dos meios materiais de gestão (nesse caso, as pessoas da administração são economicamente independentes do detentor do poder).

Esse tipo de estado é organizado “segundo o princípio das ordens”.

É o caso do estado no período feudal.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

Há casos em que o “estado-maior administrativo” não é proprietário dos meios materiais de gestão (nesse caso, as pessoas da administração são economicamente dependentes do detentor do poder).

É o caso do “Estado moderno”.

Fonte: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/0289/weberpolitica.pdf>

## O ESTADO GERENCIAL

29



### Atividade em grupo

Com base no texto de Bresser-Pereira, Do estado patrimonial ao gerencial, apresentem e comentem as características e principais mudanças apresentadas pelo autor

30





## Estado e Governo

Höfling (2001, p.30) define “[...] Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p.31)

31



## Políticas públicas

“Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.” (HÖFLING, 2001, p.31)

32



## **Políticas públicas sociais**

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. .” (HÖFLING, 2001, p.31)

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## Conceito de Administração Pública

O que hoje entendemos como “Administração Pública” consiste em um conjunto de **organizações** e de **servidores profissionais**, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das **políticas** necessárias ao **bem-estar social** e das **ações** necessárias à **gestão** da coisa pública.

35



## Composição da Administração Pública

A Administração Pública Federal brasileira é composta pelos três Poderes:

**Executivo – Legislativo – Judiciário**

**Executivo:** administração direta e indireta

36



A **Administração Direta** é constituída pelos Ministérios regulares e extraordinários, ou Secretaria de estado ou Secretarias municipais.

A **Administração Indireta** é o conjunto de entidades personalizadas, vinculadas normalmente a um órgão da Administração Direta (Ministério ou Secretaria):

**Onde você se encontra?**

37



## Princípios Básicos da Administração Pública

**Segundo o artigo 37 da Constituição Federal:** "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios:

**Legalidade**

**Impessoalidade**

**Moralidade**

**Publicidade**

**Eficiência**

38



## Princípios Básicos da Administração Pública

**Princípio da Legalidade** - no Direito Administrativo, esse princípio determina que, em qualquer atividade, a Administração Pública está estritamente vinculada à lei. Assim, se não houver previsão legal, nada pode ser feito.

- A diferença entre o princípio genérico e o específico do Direito Administrativo deve ficar bem clara. Naquele, a pessoa pode fazer de tudo, exceto o que a lei proíbe. Neste, a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza, estando engessada, na ausência de tal previsão. Seus atos têm que estar sempre pautados na legislação.

## Princípios Básicos da Administração Pública

**Princípio da Impessoalidade** - A finalidade é o interesse público (define também o **Princípio da Finalidade**) e o agente público deve tratar a todos de forma igual (também define o **Princípio da Isonomia ou Igualdade**).

**Princípio da Moralidade** - Atuar com ética, com honestidade, com integridade de caráter.

41



## Princípios Básicos da Administração Pública

**Princípio da Publicidade** - É a divulgação dos atos administrativos, ou seja, todas as ações do estado devem se tornar públicas, exceto em alguns casos extremos (segurança nacional, investigações sigilosas ou atos que envolvam a privacidade, como por exemplo, processos relativos a família ou menores).

**Princípio da Eficiência** - Atuar com presteza, racionalidade e com perfeição.

42



## Princípios Fundamentais da Administração Pública

**Segundo o decreto-lei 200/1967:** “As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

**Planejamento**

**Coordenação**

**Descentralização**

**Competência**

**Controle**

43



## Princípios Fundamentais da Administração Pública

### **Planejamento:**

O governo só *agirá* de acordo com um planejamento *pré-estabelecido* com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social e visando também a segurança nacional. O planejamento se faz por meio de: um plano geral de governo; de programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso.

44



## Princípios Fundamentais da Administração Pública

### **Coordenação:**

Pocura-se uma ação integrada para evitar duplicidade de atuação e conseqüente desperdício de recursos. A coordenação é feita em todos os níveis da administração pública: chefias, reuniões de ministros, presidente da república.

45



## Princípios Fundamentais da Administração Pública

### **Descentralização:**

O Estado passa para terceiros atividades públicas ou de utilidade pública, mas sem deixar de fiscalizá-las, com isso o Estado passa a atuar indiretamente. A descentralização pode ser feita dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução (chamada de desconcentração);

46





- Da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

## **Princípios Fundamentais da Administração Pública**

### **Delegação de Competência:**

Transferência de competência a subordinados indicando a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. É uma maneira de descentralização. É facultativo e transitório e obedece a oportunidade e conveniência.

## Princípios Fundamentais da Administração Pública

### Controle:

- Feito pela chefia (entre os subordinados), feita por auditorias (dentro do próprio órgão) e pelo Sistema de Controle Interno (para controlar dinheiro e bens públicos).

## No contexto atual

Globalização: decisões tomadas sobre determinado assunto (economia, comunicação, crime), num determinado local, repercutem em tempo real em grandes partes do globo terrestre.

A base da globalização é a **tecnologia** (comunicação, informação, transporte de pessoas e mercadorias).

A globalização cria sistemas que têm forma de **rede**. Esta rede pode **conectar** (integrar) estados-nações, assim como pode **desconectá-los** (marginalizá-los).

Em seus diferentes aspectos, a globalização cria **problemas** que o estado-nação tradicional é **incapaz** de resolver.

Esta incapacidade significa uma **crise de poder** para o estado-nação tradicional, que não pode mais tomar decisões de forma **livre, soberana e autônoma**.

A **crise de poder** do estado-nação tradicional se desdobra numa **crise de legitimidade**.

Diante das crises de **poder** e **legitimidade** do estado-nação tradicional, as respostas predominantes são:

1. **multilateralismo**, cooperação internacional: estratégia do estado-nação diante da crise de poder, para aumentar sua operacionalidade.

Esta resposta aprofunda a crise do estado-nação, pois este perde poder para o nível supranacional.

53



2. **descentralização**: estratégia do estado-nação diante da crise de legitimidade. A ideia é relegitimar o poder público aproximando-o do cidadão.

Esta resposta também aprofunda a crise do estado-nação, pois este perde poder para o nível subnacional.

54



Castells propõe o “**estado-rede**” como fórmula para responder à crise do estado-nação.

O “**estado-rede**” é constituído a partir dos mecanismos de **coordenação** (vertical e horizontal) que **ligam** os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos (supranacional, nacional, regional e local).

55



A **coordenação** é necessária para fazer frente ao processo atual de **redistribuição de atribuições e recursos** (para cima, no caso do multilateralismo; para baixo, no caso da descentralização).

Exemplo histórico mais próximo da ideia de “estado-rede”: União Europeia.

56



Nesse contexto, uma questão torna-se central e crucial para a gestão das organizações públicas:

## O conhecimento

57



## O Conhecimento e o Setor Público

Como o governo não pode ir a falência, ficar à margem das mudanças significa perder legitimidade e autoridade, sintomas que se expressam por:

- Aumento da insatisfação com excessos burocráticos, anacronismo da legislação, morosidade da justiça, só para lembrar alguns;
- Crescimento dos espaços dominados por máfias, gangues, narcotraficantes, entre outros grupos.

58



## O Conhecimento e o Setor Público

### Medidas Estratégicas:

Vinculadas a formulação de uma política estratégica de desenvolvimento e seus desmembramentos (planos, programas, projetos, ações integradas, etc.)

Devem responder às seguintes questões:

- Que país / estado queremos ser?
- Queremos importar ou produzir conhecimento?

59



## O Conhecimento e o Setor Público

### Medidas Gerenciais:

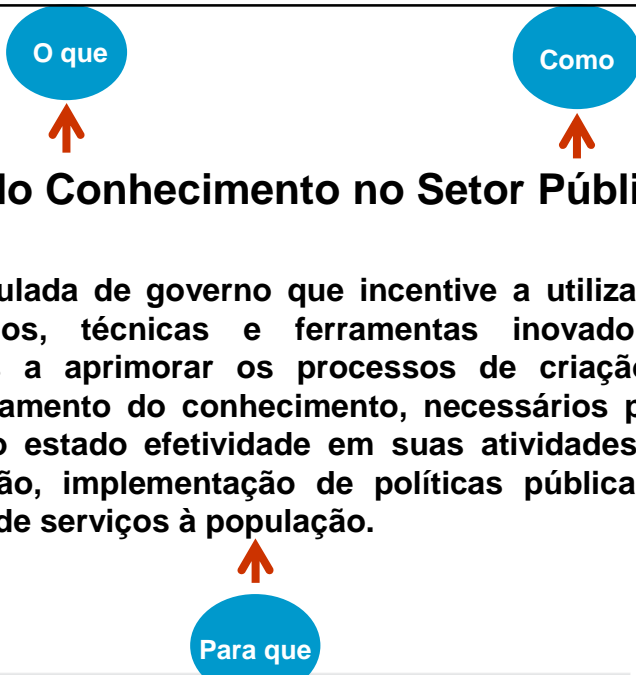
Envolvem esforços de profissionalização da máquina com foco na cidadania.

Significam moldar a máquina para o domínio do ciclo de criação, disseminação e governança do conhecimento.

Partem da constatação de que o Estado é cada vez menos operador e cada vez mais gestor de uma complexa cadeia de atividades (privatizações, terceirizações, concessões, parcerias, regulações, etc.)

60





**O que**


**Como**

## Gestão do Conhecimento no Setor Público

**Ação articulada de governo que incentive a utilização de métodos, técnicas e ferramentas inovadoras, destinadas a aprimorar os processos de criação e compartilhamento do conhecimento, necessários para garantir ao estado efetividade em suas atividades de coordenação, implementação de políticas públicas e prestação de serviços à população.**

**Para que**

61



## Referências

BRESSER-PEREIRA , Luiz C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

\_\_\_\_\_. **Construção do estado e administração pública uma abordagem histórica**. Rio de Janeiro: FGV, Relatório 27/2005

DALLARI, Dalmo. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.



**OBRIGADO!**

63



**SOLUÇÕES EDUCACIONAIS**



Presenciais



A Distância



Customizadas



Lato e Stricto  
Sensu

 **FaceEsesp**  
**esesp.es.gov.br**

