

## Visão sistêmica dos modelos de gestão pública no cenário brasileiro.

REIS, Alexandre Pepe<sup>1</sup>

FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo propõe uma análise de forma integrada dos processos de administração pública, objetivando compreender o tipo que relação existente entre a administração política e as demais áreas da administração do setor público-Burocrática, Gerencial e de Governança. Além disso, buscou-se verificar o grau de aderência do modelo proposto ao contexto brasileiro, através do exame do processo de orçamento público apresentado por Pederiva (2012). Os resultados sugerem que, nas relações entre sociedade, processo político e processo administrativo, existem zonas mistas de relacionamento onde os entes negociam as formas e os graus de interações.

Palavras-chave: Reforma da Administração Pública, Controle Burocrático, Controle por Resultados, Governança Pública.

### Abstract

The article proposes an integrated analysis of the processes of public administration, in order to understand the relationship that exists between the political administration and the other areas of public administration: Bureaucratic, Management and Governance. In addition, the study aimed to verify the degree of conformity of the proposed model to the Brazilian context, by examining the public budgeting process presented by Pederiva (2012). The results suggest that, in what concerns the relationship between society, political process and administrative process, there are mixed areas of relationship where the parts negotiate ways and degrees of interactions.

Keywords: New Public Management; Bureaucratic Control; Performance Control; Public Governance.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ - Graduado em Física – UFRJ.

<sup>2</sup> Doutora em Administração pelo Instituto de Pós- Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPEAD/ UFRJ).

## Introdução

As conquistas e necessidades contemporâneas exigiram que o Estado alargasse sensivelmente o seu raio de ação, se posicionando perante a sociedade e ao mercado na busca de uma eficiência estrita. Em consequência, tornou-se inevitável a revisão, e até mesmo a extinção, de procedimentos administrativos que se tornaram incompatíveis com a realidade, dando lugar ao surgimento de novas atitudes no campo da administração pública. (Delgado, 1996)

Segundo Rezende (2004), reformar o Estado e suas instituições tornou-se requisito para se alcançar padrões de governabilidade e governança no mundo desenvolvido. O êxito em promover padrões mais eficientes de gestão fiscal e maior redistribuição moldou os contornos das políticas de reforma do Estado.

Entretanto, a reforma da administração pública, no caminho da sua profissionalização, conta com diversas questões a serem resolvidas, pois um verdadeiro processo de mudança não pode sustentar-se apenas em adaptações pontuais, devendo resultar da conjugação de diversas características e disciplinas comuns a toda a organização e, neste caso, a Administração Pública (SENGE, 1990).

Neste processo, a natureza da eficiência pública é um tema de pesquisa organizacional que permanece em aberto. Produtividade, satisfação dos clientes e custos são critérios, entre outros, a serem levados em consideração na construção de modelos administrativos que têm a eficiência, como referência normativa. (Landau e Chisholm, 1995).

Portanto, tendo em vista os diversos conflitos da administração, onde ações funcionalistas<sup>1</sup> são fortemente influenciadas por ideologias, torna-se importante o estudo e reflexão de algumas indagações: **a) Que tipo de relação pode existir entre a administração política e as demais áreas da administração do setor público? b) Será possível delimitar o campo de atuação de cada uma delas no contexto brasileiro?**

Entender a resposta dos modelos da administração aos diferentes instrumentos de controle político (monitoramento, nomeação, controle orçamentário e legislação) demanda, em primeiro lugar, analisar esses processos como instrumentos de estudo da administração pública e, em segundo lugar, compreender a resposta dos modelos a eles.

Neste contexto, o artigo propõe uma análise de forma integrada dos processos de administração: Política, Burocrática, Gerencial e de Governança, objetivando identificar e evidenciar as variáveis, os processos e as interações existentes.

Para atingir a seu objetivo, o texto apresenta a proposta de um modelo integrado, e, em seguida, os subsistemas determinantes para sua execução. Como exemplo, avaliamos a aderência do modelo ao ciclo orçamentário, partindo da premissa que o processo envolve: a gestão política, na definição das políticas públicas; da administração operacional, exercida pelo executivo; e seus efeitos, internos e externos. Em sua conclusão, procura apresentar temas para futuras pesquisas, tendo como base a integração dos atores envolvidos na administração pública em busca de uma maior efetividade junto à sociedade.

## Administração Pública

Segundo Silva (2004), a administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas. Representando o conjunto de órgãos utilizados pelo poder político para atingir fins definidos.

A chave para a compreensão dos processos ligados na administração pública está no entendimento das características da gestão pública. Uma vez dominados alguns conceitos, é possível desmistificar o discurso que alega ser o tema demasiado complexo.

A figura 1 sugere que os temas públicos e o modo como são tratados não devem ser vistos sob uma perspectiva centrada no Estado. Políticas públicas lidam com problemas coletivos, que envolvem várias instituições e organizações. As organizações públicas, o Estado e a sociedade são apenas alguns entre vários atores, por vezes mais poderosos e relevantes do que os outros, por vezes menos.

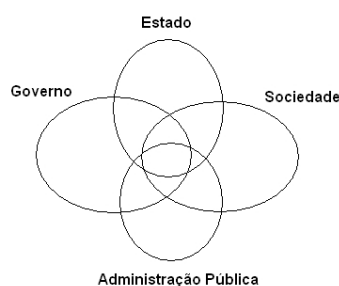


Figura 1: Relações existentes entre Governo, Estado, Sociedade e Administração Pública

Fonte: Castro, 2012

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

Nas palavras de Thoenig (2007), “a ciência política define esses conjuntos através de metáforas ou expressões como arenas de políticas ou comunidades. Desenvolvimento econômico local, bem-estar social, saúde, crime e leis, transporte público são apenas algumas das áreas políticas nas quais se podem perceber essas coalizões em operação”.

Portanto, segundo Martins (1997), a questão é estabelecer um modelo de interação entre política e administração que atenda simultaneamente aos requisitos de interesse social e regulação política. Pois é através destas interações que temos o desenvolvimento de complexos relacionamentos responsáveis pelo funcionamento de toda máquina administrativa. Na figura 2, o artigo sugere que estes relacionamentos se apresentam em modelos consagrados pela literatura acadêmica, de forma complementar.

Nela, as estruturas organizacionais (políticas e operacionais), bem como os modelos administrativos (burocráticos, gerencial, de governança), não são instrumentos de competição e ruptura, e, sim, camadas complementares que visam a sustentarem o objetivo do serviço público, que é o bem-estar da sociedade.

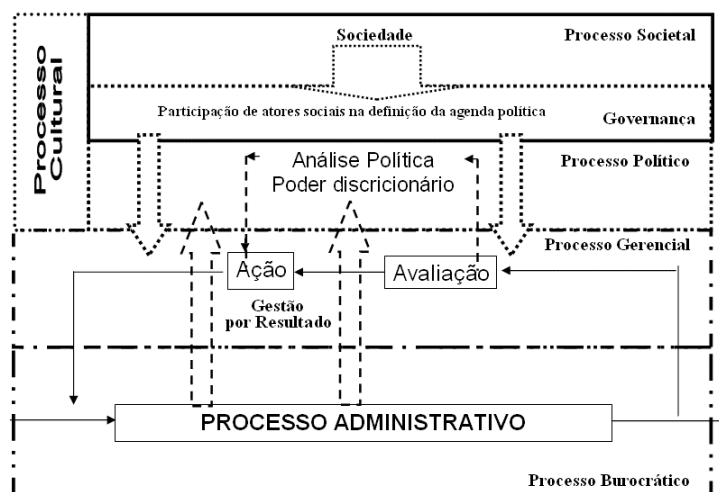


Figura 2: : Sistema de Controle – Interação dos efeitos externos através da governança

Fonte: elaborado pelo autor

A primeira divisão apresentada é o Processo cultural, envolvendo a cultura da sociedade e a cultura política<sup>2</sup>. O modelo propõe que a relação entre sociedade e o processo

político faz parte de conjunto de ações características que consiste em questões como “*nível de motivações coletivas*” ou de “*espírito público*”, onde enfatiza os fundamentos sociais e políticos da formação do Estado brasileiro.

Portanto, faz-se necessário entender cada um dos processos:

- Societal – visando o controle social;
- Político e Governança – atuando na administração política; e
- Burocrático, Gerencial – referente à administração pública operacional;

## Processo Societal

Segundo Castro (2012), sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana. O elemento básico que caracteriza a sociedade é o bem comum.

A Constituição brasileira estabelece a responsabilidade política para o governo comandar e dirigir. Portanto, cabe ao governo o poder de direção que preside a vida do Estado e provê as necessidades coletivas, sem, contudo, ser responsável direto pela execução.

“todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

(BRASIL, 1988, art. 1 § único)

É importante destacar que o modelo proposto se baseia em duas premissas: que o processo político destina-se, de forma representativa e legal, a fornecer serviços públicos que visem o bem estar da sociedade, e o processo administrativo se desenvolve de forma normatizada e hierarquizada.

De acordo com Bobbio (2007), a vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente, diante dos quais o Estado, como conjunto de organismos de decisão (político) e de execução (operacional), desenvolve a função de mediador.

“a sociedade deve ser chamada a escolher certos posicionamentos de vida pública (...) é preciso estimular a vida democrática prática e real nas escolas e na vida em comunidade, nas cidades”

Moroni (2012: p. 8)

Nesta relação, sociedade e governo, é preciso que haja um diálogo entre as partes, onde as demandas são apresentadas, e os governantes direcionem suas atividades para o bem comum. Como também, cabe à sociedade acompanhar os atos dos políticos, pois uma sociedade vigilante e participativa – focada no bem comum – contribuirá para melhorar a efetividade do governo que a representa.

## **Processo Político**

Segundo Soroka e Wlezien (2010), os políticos reagem às demandas da sociedade, muitas vezes extrapolando os interesses mais imediatos de uns ou outros. De acordo com Gouvêa (2005), o processo Político, ou seja, a governabilidade pode ser definida por quatro pilares:

- A capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas;
- A capacidade de mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas formuladas;
- A capacidade destacada de liderança de governo;
- A capacidade de tomada de decisão e implementação do plano de governo.

Nesta perspectiva, Garson (2009) afirma que uma boa governabilidade está além da existência de um sistema de planejamento e gestão, pois pressupõe mudanças políticas e envolvimento de todos os atores interessados, reforçando a necessidade de cooperação para a produção de resultados.

Segundo Moroni (2012), o processo político não é infalível e precisa compartilhar parte das decisões com o povo. Hoje, no Brasil, a institucionalidade concentra muito poder nos

mandatos eletivos. É importante lembrar que o povo delega parte do poder de representá-lo, não todo.

Em consequência, novas formas de ação pública começaram a emergir, caracterizadas por sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesses distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. Por não serem governos nem simples mecanismo de gestão, começou-se a usar o termo “governança”. (Spink, 2011)

## Governança

Lefèvre (2005) afirma que a governança consiste em um conjunto de decisões e de “fazer política”, na qual se valorizam a negociação, o estabelecimento de parceria e flexibilidade na composição de novas estruturas, que transcendem os limites do governo, uma vez que envolve a sociedade civil e se forma a partir dela. (Garson, 2009)

Segundo Thoenig (2007), as organizações públicas desempenham um papel societal que vai bem além de sua função técnica de provedoras de bens e serviços. Moldam a sociedade e a entidade política, constroem e influenciam deliberadamente seus próprios ambientes, em uma rede complexa, composta de muitos diferentes atores.

Na gestão pública, a interação com o ambiente sociopolítico tem um importante papel, já que não é uma questão de caráter organizacional interno, mas uma atividade complexa orientada externamente, fundamentada no princípio da impessoalidade, agindo de modo que se alcance a finalidade antecipadamente disposta em lei.

Segundo Peters e Lawrence (*apud* Rezende, 2009), as reformas sugerem que os novos modelos de governança sejam orientados por modelos participativos na gestão de políticas públicas onde o Estado passa a ser mais um dos atores estratégicos e, não, mais um ator dominante que pode unilateralmente impor seus desejos.

De acordo com Kissiler (2006), o êxito da governança pública depende da *habilidade estratégica* dos atores participantes. A gestão é caracterizada, verticalmente, por grupos que se diferenciam por níveis hierárquicos e, horizontalmente, por grupos com interesses homogêneos.

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

---

Entendendo que não existe um só caminho, mas um processo de fortalecimento da cultura e da prática democrática.

Lippi (2011) argumenta que, oito fatores são identificados, na literatura, como favoráveis à governança e governabilidade:

- Cooperação entre os atores governamentais;
- Inexistência de polarização entre os entes públicos;
- Envolvimento do legislativo;
- Participação e validação da sociedade civil;
- Existência de arranjo institucional;
- Assunto organizador das demandas;
- Recursos e fontes de financiamento;
- Existência de liderança política.

No Brasil, a Constituição de 1988 assegurou a participação de segmentos organizados da sociedade e do cidadão, no acompanhamento e fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Nunca se criaram tantos Conselhos, sendo, muitas vezes, requisito para repasse de verbas.

Voltando à figura 2, o modelo proposto apresenta a governança em uma camada entre a sociedade e o processo político, sendo que esta camada<sup>3</sup> pode variar do nível de total “desgovernança”, não havendo relacionamentos colaborativos entre a sociedade (no sentido “lato”), até ao nível em que a participação da sociedade se dá de forma solidária com o processo de governabilidade.

A ampliação da esfera pública na provisão de serviços públicos tem sido considerada a base normativa de um novo papel do Estado e um novo modelo de governança pública que possa reorientar as formas tradicionais de envolvimento entre Estado, mercado e sociedade civil na produção e gestão de políticas públicas (REZENDE, 2009).



Por outro lado, no nível operacional, segundo Secchi(2009), a distinção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da sociedade e de especialistas no desenho das políticas públicas, nos modelos organizacionais - burocrático, gerencial - que tratam as questões de centralização e liberdade de decisão dos gestores.

Para trazer esse questionamento, é preciso perguntar “Como se constroem controles políticos democráticos sobre a burocracia?” (OLIVIERI, 2011), tendo em vista, o objetivo deste artigo em apresentar um modelo integrado de administração.

Nas próximas seções apresentamos os conceitos envolvidos nos modelos administrativos operacionais (burocrático e gerencial), que constituem a base do modelo proposto na Figura 2.

## **Administração Pública Burocrática**

Segundo Chiavenato (1995), a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. O modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de *expertise* entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução, com foco no processo administrativo. (SECCHI, 2009)

Bresser Pereira (1998) reforça que, “no modelo burocrático, os administradores são obrigados a administrar o Estado de acordo com a norma legal estrita, seguindo procedimentos muito rígidos, sem nenhuma liberdade para tomar decisões”.

De acordo com Rezende (2009), as características de uma administração burocrática eficiente são:

- Separação nítida entre as esferas pública e privada, a fim de evitar a interferência de interesses particulares na administração pública – é a luta contra o patrimonialismo;
- Rotinas e procedimentos formalizados segundo regras definidas *a priori*;
- Impessoalidade e neutralidade do corpo de funcionários;
- Estrutura fortemente verticalizada de hierarquia funcional;

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

- Seleção meritocrática do corpo de funcionários, a partir de critérios de seleção e promoção baseados em competências definidas pela especialização profissional;
- Profissionalização da carreira administrativa, com critérios de proteção e ascensão definidos de antemão, em contraposição ao arbítrio pessoal;
- Predominância do controle legal como critério de avaliação da ação administrativa;
- A eficácia como princípio norteador da racionalidade, isto é, a criação de meios para atingir certos resultados definidos como produtos tangíveis, com pouca preocupação sobre os custos, a otimização, a democratização e o impacto da ação governamental (efetividade);
- Rígida divisão entre políticos e burocratas – embora o próprio Weber propusesse o controle dos primeiros em relação aos segundos, não obstante, ele manteve a separação entre os que têm o saber técnico e os que têm a legitimidade política.

Neste modelo, a formalidade impõe: deveres e responsabilidades aos membros da organização; a impessoalidade prescreve que a relação entre os seus membros e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras; e o profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação.

Segundo Wrong (*apud* Martins, 1997), o problema central da burocracia, segundo Weber, não é organizacional ou administrativo; é político. Segundo Bresser Pereira e Prestes-Mota (1980), “antes de mais nada, burocracia é poder”.

Reforçando a questão, Martins (1997) acrescenta que o problema da burocracia é a dicotomização entre política e administração. Entendendo que as formas burocráticas, engendradas na operacionalidade governamental, falham no desenvolvimento de adequados recursos organizacionais e institucionais de inserção e regulação política, tornando-se uma mercadoria política.

De acordo com Paula (2003), o modelo, por demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com uma sociedade cada vez mais demandante por

serviços públicos, não vem se mostrando suficiente para lidar com a complexidade da vida política.

Peters e Lawrence (1998) argumentam que as concepções tradicionais de organização e funcionamento das burocracias públicas passam por profunda revisão com as políticas de reformas gerenciais. Na próxima seção, é apresentado o processo gerencial na administração pública como um modelo complementar ao processo burocrático.

## **Administração Pública Gerencial**

Segundo Bresser Pereira (1998), “o que faz a reforma gerencial é dar autonomia aos administradores públicos e aumentar suas responsabilidades.” De acordo com Rezende (2009), as reformas gerenciais da Administração Pública partem do pressuposto de fazer a burocracia pública “funcionar melhor, a um menor custo”. Uma nova Administração Pública construída a partir de flexibilidade gerencial, descentralização, autonomia, e novas formas de gerenciamento é indispensável à elevação da *performance*.

Segundo Rezende (2009), essa lógica está associada à criação de uma matriz institucional orientada pelos resultados e dotada de modelos de delegação que privilegiem a ‘*accountability*’, a participação e a descentralização dos controles burocráticos. Segundo Barzelay (1992, *apud* Rezende, 2009), uma organização gerencial “ideal” deve ser voltada para:

- Orientação das políticas organizacionais pelas necessidades básicas dos clientes-consumidores;
- Ampliação da coerência organizacional;
- Ampliação das capacidades de definição da missão e dos resultados organizacionais;
- Controle dos custos organizacionais;
- Capacidade de adaptação organizacional aos ambientes e contextos de implementação das políticas públicas;
- Capacidade de competição e trabalho compartilhado com outras agências do Governo na provisão de serviços;

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

- Capacidade de construção das estratégias organizacionais em decorrência da interação com os seus clientes;
- Ampliação do poder e autoridade dos gerentes que implementam políticas públicas visando ampliar a qualidade das políticas.

De acordo com Barzelay (2000), a Administração Pública Gerencial é um campo de debate acadêmico e profissional sobre temas de “políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo”. Outros autores ainda consideram este modelo um conjunto de ferramentas e não uma ideologia, tendência ou movimento (Schedler, *apud* Jones, 2004). Nesse sentido, é fundamental que os serviços públicos provem sua eficácia, aprimorando-se, mudando e ampliando sua atuação, conforme as demandas apareçam.

Portanto, segundo Rezende (2004), se considerarmos que a eficiência e a efetividade da ação pública dependem dos controles, a reforma gerencial pode estar completamente equivocada em seu confronto com a realidade, quando considera a “quebra dos controles” como ponto central de um novo paradigma de administração pública. Reinventar os controles não constitui uma tarefa simples. O ponto nodal reside em como criar os incentivos seletivos para que os grupos burocráticos cooperem gradualmente com um novo modelo de controle orientado pelo desempenho, o que depende de capacidade e de poder político, ou seja, da governança.

Segundo Secchi (2009), o modelo burocrático e os modelos gerenciais compartilham a manutenção da distinção entre política e administração pública que permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos.

Neste termos, o modelo proposto pelo artigo, entende que o processo gerencial, assim como processo de governança, constitui uma zona mista entre o processo político e o processo burocrático, onde o foco é o controle e sua finalidade é fornecer informações às demais camadas do modelo, permitindo uma ação incremental e corretiva no processo administrativo.

Logo, na apresentação das partes que compõem o modelo proposto (Figura 2) e suas relações e limites entre os atores, temos os recursos necessários para compreender a sua aplicabilidade no processo administrativo brasileiro.

## **Modelos da administração pública no cenário brasileiro**

Ao propor a aplicação do modelo do artigo na administração pública brasileira, buscou-se identificar um processo que envolvesse a sociedade, os políticos e os procedimentos operacionais. Nesta linha de raciocínio, optou-se em analisar o processo do orçamento público, que é uma das primeiras ferramentas de gestão, sendo o elo entre o planejamento, com fim de atender o bem social, e as funções executivas da organização.

No estudo realizado por Pederiva (2012, p. 6), o autor conclui que o orçamento público no Brasil é o instrumento central de coordenação do sistema de representação política, afetado por ordenamentos institucionais e preferências dos atores envolvidos. Por conseguinte, as dimensões de responsividade, transparência e *accountability* das democracias representativas podem ser aferidas, mediante análise detalhada do orçamento público, destacando-o como um elo importante do sistema de representação política.

Em seu estudo, Pederiva (2012) mapeia o fluxo das ações durante o processo orçamentário, o que coincide com o modelo proposto pelo artigo, como apresentado pela figura 3. Nela, o mapa apresentado pelo autor recebe as divisões propostas pelo artigo (Processo cultural, processo gerencial e processo burocrático).

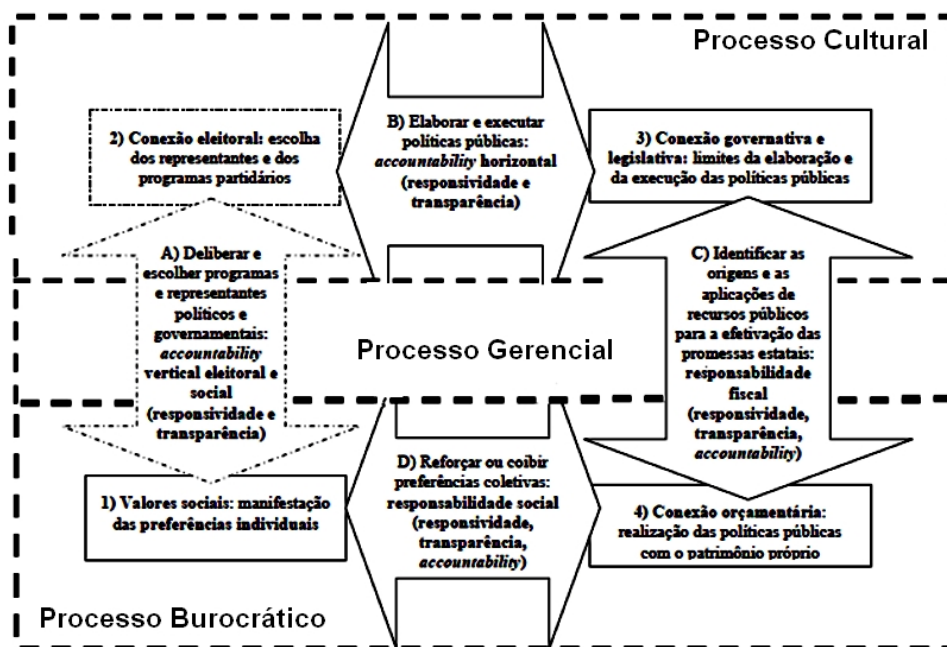


Figura 3: Sistema de Controle – Processo decisório na elaboração orçamentária

Fonte: Pederiva (2012) - adaptado pelo autor ao modelo proposto pelo artigo

Na parte superior, a relação entre a sociedade e os políticos, intermediada pelo processo de governança, demonstra as escolhas realizadas pela população e por seus representantes, podendo ser examinado no sentido estrito, quando o mandatário antecipa as preferências populares, ou amplo, quando decide-se investir nos controles posteriores, com forte impacto do processo cultural e no envolvimento das organizações na sua elaboração.

A lei orçamentária anual é uma oportunidade de exercer a responsividade em sentido estrito. O acompanhamento do orçamento público exige a transparência. A verificação da conformidade de sua execução ao planejamento aciona a *accountability*, o que caracteriza um modelo gerencial voltado ao resultado. Ao mesmo tempo, a autorização e a execução orçamentária constituem tomadas de posição, cujo alinhamento com as preferências pode ser mensurado, mantendo uma *estrutura burocrática* que busca uma eficiência efetiva.

Portanto, aplicando o modelo apresentado por Pederiva (2012), que relaciona as escolhas coletivas dos representantes políticos eleitos ou não e as limitações associadas à atividade financeira do Estado, versada nos orçamentos públicos, podemos perceber a *aderência ao modelo* (figura 2) deste artigo.

## CONCLUSÃO

Portanto, respondendo as questões propostas pelo artigo, de verificar tipo de relação que pode existir entre a administração política e as demais áreas da administração do setor público, e se é possível delimitar o campo de atuação de cada uma delas no contexto brasileiro. Percebemos que, apesar das limitações pré-concebidas (o processo político ter como finalidade atender ao interesse público de forma representativa e a execução operacional dos serviços públicos ocorrer de forma normatizada e hierarquizada), o modelo apresentado identifica que, na relação entre sociedade, processo político e processo administrativo (prestação de serviço), atores do modelo, existe uma zona mista de relacionamento (sociedade x processo político = governança e processo político x processo administrativo = gerencial), onde os entes negociam formas de relacionamento.

No Brasil, estas áreas estão presentes na Administração Pública Gerencial, na capacidade de controle dos políticos sobre a máquina administrativa quanto no controle dos resultados das políticas públicas. Como, também, percebe-se o modelo relacional da Governança Pública, que dá valor positivo ao envolvimento de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas.

Instrumentos como portal da transparência e “registro ficha limpa” são exemplos de conquistas nestas áreas de negociação. Contudo, estas áreas também sofrem retrocessos como é o caso dos Planos Orçamentários do Governo Federal, adotado no final de 2012, onde o governo reagrupou e renomeou vários programas, reduzindo o nível de detalhamento para a sociedade, que só poderá monitorar certas execuções governamentais se o governo disponibilizar estes detalhes via *internet*.

Logo, fica como sugestão para futuros estudos, o aprofundamento das relações entre os atores, indicando que a teoria das agências pode ser um caminho pra um melhor entendimento destas zonas de negociação.

## Referencias Bibliográficas

ALECIAN, S. & FOUCHER, D. *Guia de gerenciamento no setor público*. ENAP.1994.

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

ANDRADE, R. e L. Jacoud, orgs. *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Volume 2*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Andrade, Régis (1993) "Introdução" In: Andrade e Jacoud, orgs. 1993.

BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley. University of California Press, 1992. In: Rezende, 2009.

BUCKLEY, W. *Modern Systems Research for the Behavioural Scientist*. Chicago: Aldine, 1968.

BERRY, A. J. *Management Control and Methodology*. In: E. A. Lowe, and J. L. Machin (eds). *New Perspectives in Management Control*. London: Macmillan, 1983

BOBBIO, N. *ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE: Para uma teoria geral da política*. 1ª ed. Ed. Paz e Terra. São Paulo. 2007

BOWORNWATHANA, B. *Transforming bureaucracies for the 21st century: the new democratic governance paradigm*, *Public Administration Quarterly*, Vol. 21 No.3, 1997. pp. 295-308.

BRESSER PEREIRA. *Uma Reforma para ficar na História*. (Entrevista) In: *Reforma Gerencial: Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. n.º 0. Brasília, março de 1998.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos & PRESTES-MOTTA, Fernando C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos (1992). *Da administração pública burocrática à gerencial*. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril 1996.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. Ed Ática. São Paulo. 2000.

CHIAVENATO, Idalberto; *Introdução à teoria geral da administração*; Rio de Janeiro; Markon ed., 4ª edição; 1995.

CONDÉ Robson Augusto Dainez; QUINTAL Renato Santiago; BARCELLOS Leonardo Portugal. *Os diversos significados de controle e sua importância no desenho de sistemas de controle gerencial*. *Revista UNIABEU*. Belford Roxo V. 5, N. 9, Jan.-Abr. 2012.

DAHL, Robert A. *Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989.

DELGADO, J. A. *A administração pública indireta na constituição federal de 1988: alguns aspectos*. *Síntese Trabalhista*, v.7, n.79, pp.7-19, jan. 1996.

EISENSTAD, S. N. *Burocratização e Desburocratização*. In: Campos, Edmundo (org.). *Sociologia de Burocracia*, Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

FLORENTINO, Américo Matheus. *Auditoria contábil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.



# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

FONSECA, Francisco. *Antecedentes da Administração I: o legado esquecido das experiências históricas*. REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA. VOL. 2, Abril de 2009.

GOUILLART, Francis J.; Kelly, James N. *Transformando a Organização*. São Paulo: Makron Books, 1995.

HOOD, Christopher. *A Public Administration for All Seasons?*, in Public Administration, nº 69, 1991.

JONES, Larry R. *New public management has been completely discredited, thank God!* International Public Management Journal, v. 5, n. 2, pp. 148-172, 2004.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* RAP Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006

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

MCCUBBINS, Mathew D.; Noll, Roger G.; Weingast, Barry R. *Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies*. Virginia Law Review, v. 75, n. 2, pp. 431-448, 1989.

MORONI, J.A.. *Transparência no Orçamento Público*. Fisenge. Ano VII, nº 52. Dez 2012.

MORAIS, Jennifer AZAMBUJA De; Pase, HEMERSON Luiz. *Como optam os cidadãos atingidos por usinas hidrelétricas*. 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT 02 – COMPORTAMENTO POLÍTICO. Águas de Lindóia. SP. 2012.

NEE, Victor; OPPER, Sonja. *On Politicized Capitalism*. In Nee, Victor and Richard Swedberg (orgs). *On Capitalism*. Stanford. Stanford University Press, 2007. pp. 93-128.

OLIVIERI, Cecília. *Os controles políticos sobre a burocracia*. RAP — Rio de Janeiro 45(5):1395-1424, Set./out. 2011

PEDERIVA, João Henrique. *Conexão orçamentária e responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Doutorado em Estudos Comparados Sobre As Américas. Universidade de Brasília, UNB, Brasil. Ano de obtenção: 2012.

PETERS, Guy; LAWRENCE, John Pierre. *Governance without government? Rethinking public administration*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol 8(2), 1998. pp. 223-243.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Tendências da gestão pública nos países da ocde*. Versão preliminar especialmente produzida pelo autor para ser apresentada no ciclo de palestras do Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea, em 19 de março de 2004.

# Gestão & Sociedade

Revista de Pós-Graduação da UNIABEU

REZENDE, F. da C. *Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira*. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, pp. 344-365.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SENGE, Peter M. (1990), *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, London, Random House Rui Cirne Lima, In: Princípios de Direito Administrativo, Ed. Sulina, 1954.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*, 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TEIXEIRA, M. L. M. (Ed.). *Valores humanos e gestão: novas perspectivas*. São Paulo: Senac, 2008. pp. 47-80.

THOENIG, Jean-Claude. *Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais*. Rev. Adm. Pública vol. 41 no. spe Rio de Janeiro 2007

WRONG, Dennis. Max Weber. *Makers of modern social sciences series*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970. In: Martins, 1997. pp. 42-78.

## Notas explicativas

1. Na teoria funcionalista as ações devem ser avaliadas sob a ótica dos valores/função a quem se destina a executá-la. (Teixeira, 2008)
2. Segundo os percussores dos estudos de cultura política, na década de 1990, Almond e Verba, o termo se refere às orientações especificamente políticas, às atitudes relacionadas ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos no processo.
3. Entendendo como uma zona mista em que se tem a atuação dos dois segmentos, sociedade e políticos, com níveis variados de atuação, conforme interesse das partes.