

TENDÊNCIAS E DESAFIOS DO CAMPO DE PÚBLICAS:  
teorias, políticas, redes e finanças

*Conselho Editorial*  
*Série Letra Capital Acadêmica*

Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)  
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)  
Claudio Cezar Henriques (UERJ)  
João Luiz Pereira Domingues (UFF)  
João Medeiros Filho (UCL)  
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)  
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)  
Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)  
Michela Rosa di Candia (UFRJ)  
Olavo Luppi Silva (UFABC)  
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)  
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)  
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)  
Robert Segal (UFRJ)  
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)  
Sandro Ornellas (UFBA)  
Sergio Azevedo (UENF)  
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)

Aldenilson Costa  
Deise Luce de Sousa Marques  
Naiara Tavares da Silva  
Ronaldo Raasch  
Vera Regina Ramos Pinto  
*Organizadores*

TENDÊNCIAS E DESAFIOS  
DO CAMPO DE PÚBLICAS:  
teorias, políticas, redes e finanças

LETRCAPITAL

*Copyright* © Aldenilson Costa, Deise Luce de Sousa Marques,  
Naiara Tavares da Silva, Ronaldo Raasch, Vera Regina Ramos Pinto (Orgs.), 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os  
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Jenyfer Bonfim

REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

T281

Tendências e desafios do campo de públicas : teorias, políticas, redes e finanças / organiza-  
dores Aldenilson Costa ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

296 p. ; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89925-65-1

1. Administração pública. 2. Finanças públicas. 3. Políticas públicas. I. Costa, Aldenilson.

22-76096

CDD: 351.068

CDU: 351

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
*letracapital@letracapital.com.br*

# Sumário

Apresentação.....	9
<i>Aldenilson Costa</i>	
<i>Grayciele Rocha dos Santos</i>	
<b>Exo 1: Debates e teorias em políticas públicas.....</b>	<b>21</b>
Formulação de Políticas Públicas no Brasil: uma revisão da literatura.....	23
<i>Elines Tatianes Pereira dos Santos Petine</i>	
<i>Biancca Scarpeline de Castro</i>	
<i>Vanessa da Cunha Santos Brum</i>	
Rupturas e continuidades das propostas reformistas brasileiras do Estado e da Administração Pública a partir dos anos 1990: delineando as origens para o debate atual .....	43
<i>Maria Gracinda Carvalho Teixeira</i>	
<i>Sthefanny Rangel de Brito</i>	
<i>Patricia da Silva Libano</i>	
Panorama do ensino superior e do curso de graduação em Administração no Brasil: um breve relato até o governo Temer.....	61
<i>Deise Luce de Sousa Marques</i>	
<b>Exo 2: Elaboração e gestão de políticas públicas .....</b>	<b>77</b>
Inovação e território: a subvenção pública a empreendimentos inovadores no Brasil (2010-2019) .....	79
<i>Aldenilson Costa</i>	

Como articular governança pública e participação social na gestão local do programa governamental do Arco Metropolitano? .....	102
--	-----

*Dayana Pereira do Nascimento*

*Jover Mendes de Oliveira Negrão*

*Maria Gracinda Carvalho Teixeira*

Gênero no âmbito de Administração Pública: um balanço sobre pesquisas do Lapogep .....	116
--	-----

*Vinicius Ferreira Baptista*

*Bruna Rosa Muniz da Silva*

*Evelyn Pereira Rodrigues*

*Lorena Santos Miranda*

*Luciano do Nascimento Camargo*

*Rafaela Rosa Chaves Cardoso*

*Samara Ruzza Som Luciano*

*Vanessa Bastos Bragança*

*Wanderson Cesar dos Santos*

Repertórios de ações coletivas no processo organizativo dos atingidos pela construção da Usina Hidrelétrica de Itapebi.....	137
---	-----

*Venícios Oliveira Alves*

*Maria Gracinda Carvalho Teixeira*

### **Exo 3: Redes, tecnologia e administração pública ..... 163**

O uso de mapas mentais e conceituais para materialização do pensamento humano: uma aplicação da TI na aprendizagem.....	165
---	-----

*Rosa A. S. M. da Motta*

*Altemar Sales Oliveira*

*Saulo Barbará de Oliveira*

Impacto das tecnologias da informação para as organizações: implicações para a gestão de pessoas .....	184
--	-----

*Marcos Ferreira*

Efetividade e diversidade da participação em rede:  
um estudo de caso do Comitê de Entidades  
no Combate à Fome e pela Vida (COEP)..... 209  
*Naiara Tavares da Silva*

**Exo 4: Gestão orçamentária e finanças públicas..... 233**

Análise comparativa entre o orçamento da medicina  
preventiva e o do Hospital Geral da Japuiba no  
município de Angra dos Reis (RJ)..... 235  
*Ronaldo Raasch*  
*Amanda Félix Garcia*  
*Andressa Chicarini da Fraga*  
*Uly Ellen Ferreira Pereira*

Os efeitos do descumprimento da Lei de Responsabilidade  
Fiscal: o caso do endividamento do Estado  
do Rio de Janeiro..... 248  
*Ronaldo Raasch*  
*Ana Cláudia dos Santos Reis*  
*Grayciele Rocha dos Santos*  
*Luiza Yañez Abdalla*

Um breve histórico sobre inovações em compras  
e licitações públicas no Brasil..... 263  
*Vera Regina Ramos Pinto*

Sobre os autores..... 289





# Apresentação

Aldenilson Costa  
Grayciele Rocha dos Santos

No contexto de transformações orientadas pelas ações governamentais, decorrentes da diversificação de mecanismos de comunicação e ampliação dos fluxos de informação, participação de novos grupos sociais, e de questionamentos do papel do Estado, quais as tendências e desafios do campo de públicas? Esta é a problemática que orienta as discussões que compõem o livro: *Tendências e desafios do campo de públicas: teorias, políticas, redes e finanças*.

A problemática surge num contexto de transformação da administração pública e num momento em que se observa uma crise do papel das instituições na implementação de políticas públicas. Além disso, cabe ressaltar a existência de conflitos entre atores político-institucionais e o questionamento do caráter setorialista das políticas públicas. Não obstante, observa-se também a emergência e incorporação de diferentes setores da sociedade no campo de políticas públicas, que, consequentemente, requalifica o papel da Administração Pública. São organizações não governamentais, instituições de economia mista e privada, movimentos sociais, o que permitiu a incorporação de novos debates: direitos dos grupos sociais minoritários (pretos, índios, lgbtqi+, ribeirinhos, atingidos por barragens, entre outros), sustentabilidade socioambiental, papel das tecnologias de informação e comunicação, transparência de recursos públicos, etc.

Tal contexto requalifica o projeto formativo dos estudantes dos cursos de graduação do campo de públicas que não está limitado apenas ao setor governamental, mas incorpora diferentes habilidades. Para tanto, requer maior habilidade em trabalhar com a realidade socioespacial, a partir de uma leitura interdisciplinar que seja capaz de produzir conhecimento novo, considerando atores, fatos, processos e estratégias em defesa do desenvolvimento humano e da justiça social.

O campo de públicas no Brasil é relativamente novo (PIRES et al. 2014; BRASIL, 2014), embora já viesse se constituindo desde princípios do século XX. Trata-se de um campo que reúne diferentes profissionais, sendo sua natureza a multidisciplinaridade, dialogando com os campos do Planejamento Urbano e Regional, Economia, Administração de Empresas, Geografia, Direito, Sociologia, entre outros. Esta multidisciplinaridade contribui para a formação de profissionais reflexivos, críticos, éticos, comprometidos com a coisa pública, capacitados para avaliar, propor, planejar e coordenar políticas públicas (KEINERT, 2014, 1994). Cabe dizer que política pública diz respeito a toda ação de caráter público em defesa do interesse de um grupo, atividade, estrato ou setor da sociedade (SOUZA, 2006; VELÁSQUEZ GAVILANES, 2009; AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015), o que exige uma visão holística sobre o território, cultura, economia, meio ambiente, educação, saúde, mobilidade, etc.

Apesar da prerrogativa do governo na proposição de políticas públicas, elas não estão apenas associadas a este agente institucional, mas implica o envolvimento de outros atores, como a sociedade civil organizada, instituições privadas, movimentos sociais, entre outros. Assim, as políticas públicas podem ser definidas a partir de três variáveis: políticas regulatórias, que são as que estabelecem a regulação e controle de atividades, setores, grupos; políticas distributivas, que distribuem privilégios, poderes e mesmo recursos, como no caso dos serviços públicos; políticas redistributivas, que transferem recursos de um grupo, setor, para outros, como no caso das políticas de distribuição de renda (LOWI, 1964). Nestas modalidades, podem ser enquadrados diferentes tipos de políticas públicas: educação, saúde, infraestrutura, digitalização, cultura, saneamento, mobilidade, entre outras, e diferentes atores públicos, privados, sociedade civil organizada.

É de destacar que a partir dos anos 1980/1990, com a ampliação dos sistemas técnicos de comunicação, consolida-se aquilo que Santos (2008) chama de globalização informacional. Soma-se a isto as novas orientações preconizadas por órgão supranacionais como Nações Unidas, Fórum Econômico Mundial, Fundo Monetário Internacional, questionam profundamente o papel governamental nas

políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2016). A este contexto deve-se tributar a forte crítica ao desempenho do Estado na efetivação de políticas públicas fundamentais para a sociedade e de surgimento de novos atores, sobretudo no contexto latino americano (ARRETCHE, 2000). Tudo isso, exige novas práticas na Administração Pública, com a incorporação de inovações alinhadas às demandas sociais

Já os cursos em Administração Pública, no Brasil, datam dos anos 1950, num contexto de avanço da prática desenvolvimentista encabeçada pelo Estado, também chamado de Administração para o desenvolvimento. Cabe reconhecer a influência dos pensadores estadunidenses sobre a forma como se estruturam tais cursos no Brasil. Tudo isso ocorre num cenário de busca por maior profissionalização do servidor público, que se dá através de instituições como a Fundação Getúlio Vargas, Departamento Administrativo do Serviço Público, entre outros, buscando formar quadros do serviço público capazes de assumir cargos nas instituições públicas do país, de modo a avançar na transformação do modelo de serviço público, até então, marcadamente patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 2016; ANDION, 2012; KEINERT, 1994).

Vale lembrar que, durante a primeira metade do século XX, a Administração Pública esteve submetida, e de certa forma diluída, no campo da Administração de Empresas. Por esta razão, durante muitos anos a práxis na Administração Pública estava fundamentada em métodos e metodologias advindos da Administração de Empresas, produzindo conflitos na prática da administração pública, especialmente pela falta de clareza da formação e especificidade do administrador público (BRESSER-PEREIRA, 2016). Mais recentemente, houve um avanço a partir do reconhecimento das especificidades da Administração Pública e da recusa a uma subordinação a cursos de Administração de Empresas, que, muitas das vezes, estão voltados para formação de profissionais mais alinhados com demandas das empresas privadas.

Do ponto de vista da expansão do campo de públicas, foi de fundamental importância a possibilidade aberta através do Reuni (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) que permitiu que diferentes cursos fossem criados em

diferentes partes do país (PIRES et al. 2014). O resultado dessa política pública culminou na criação do curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e de cursos de Administração Pública nas universidades federais de Alagoas (UFAL), do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Fluminense (UFF), além da própria UFRRJ. Cabe destacar ainda a iniciativa de governos estaduais em implementar cursos no Campo de Públicas presenciais e à distância, como nos casos da Universidade de São Paulo (Curso Gestão de Políticas Públicas), e no Rio de Janeiro, Administração Pública na Universidade Estadual Norte Fluminense (UENF) e através do consórcio CEDERJ/CECIERJ de ensino à distância.

O curso de graduação em Administração Pública da UFRRJ é novo, com a primeira turma iniciando em 2010. O projeto político-pedagógico do curso tem como ponto de partida uma leitura interdisciplinar capacitando os estudantes para um posicionamento holístico e crítico da realidade social, com foco na transformação do território para o desenvolvimento da sociedade. O objetivo é levar os estudantes a conhecer autores e teorias que permitam a análise crítica da realidade, capacitando-o para uma atividade profissional que reconheça as especificidades do campo, mas que também produza um olhar holístico, crítico e ético sobre políticas públicas desde o seu planejamento, passando pela implementação coordenação e também avaliação.

O departamento está formado por professores, na sua maioria doutores, com formações nos campos de Administração de Empresas, Geografia, Planejamento Urbano e Regional, Economia, Políticas Públicas, Sociologia, entre outros. O resultado dessa interdisciplinaridade pode ser observado nas disciplinas que dispõem de um caráter teórico e prático, mesclando elementos históricos, sociais, econômicos, territoriais, culturais. Além disso, a análise é possibilitada através dos exercícios práticos, trabalhos de campo, avaliação de políticas públicas, entre outros.

Em 2020, o curso de graduação em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro completa 10 anos. Sendo um departamento que que incentiva, aguça, estimula e promove o processo reflexivo e de natureza crítica, pautando por

aspectos históricos, territoriais, sociais, econômicos, ambientais, contábeis e jurídicos, na tentativa de fomentar a interdisciplinaridade. Por esta razão, este livro condensa análises que contribuem para compreender o papel do campo de públicas no Brasil e no mundo, sobretudo diante do crescimento do número de cursos de graduação e pós-graduação focados na gestão, planejamento e administração pública. A coletânea permite reconhecer as diferentes possibilidades de pesquisa dentro do campo de públicas, bem como as formas de atuação do profissional de Administração Pública.

Apesar de ser uma coletânea comemorativa, tem por objetivo problematizar as principais temáticas do campo, bem como divulgar os trabalhos realizados por professores e pesquisadores do departamento. Nosso ponto de partida é o reconhecimento das alterações no fazer público decorrentes do aumento e acessibilidade a diferentes tipos de informações, das novas demandas fruto das agitações sociais porque passa a América Latina desde o início do século, dos novos modelos de governança e novas agendas políticas preconizadas por diferentes organismos internacionais. Todo esse contexto exige formas alternativas de enfrentamento, através de políticas públicas, que atendam às demandas sociais, sem com isso, esquecer o compromisso com a ética e o zelo pela coisa pública, reafirmando o sentido republicano. Ao mesmo tempo, deve-se considerar o papel de diferentes atores na administração pública, a partir de um projeto coletivo de sociedade que busque a equidade, justiça e desenvolvimento social. Como forma de orientar o debate, o livro está dividido em eixos temáticos.

**O Eixo 01, intitulado “Debates e teorias em Políticas Públicas”,** apresenta um panorama conceitual das políticas públicas, bem como um histórico das rupturas e continuidades das propostas reformistas brasileiras do Estado e da Administração Pública. É fundamental traçar um panorama histórico-conceitual de modo a situar o leitor sobre a importância do campo de públicas, bem como para demonstrar os embates do campo no Brasil e no mundo. O capítulo intitulado “Formulação de Políticas Públicas no Brasil: uma revisão da literatura”, analisa a produção acadêmica brasileira em periódicos científicos sobre formulação de políticas públicas. Verifica que apesar do número

considerável de artigos que tratam da formulação de políticas públicas no país, há um limitado uso do referencial teórico do campo de análise de políticas públicas, o que sugere a necessidade de ampliar a divulgação e discussão das pesquisas desse campo. O seguinte capítulo, intitulado “Rupturas e continuidades das propostas reformistas brasileiras do estado e da administração pública a partir dos anos 1990: Delineando as Origens para o Debate Atual”, faz um estudo das propostas reformistas para a administração pública em distintos contextos governamentais, pressupondo que conjunturas políticas e socioeconômicas em crise, afetam profundamente as políticas públicas e outras ações que conformam a relação entre o Estado e a sociedade expondo aspectos críticos da democracia e cidadania de um país. Corroborar que as sucessivas tentativas de mudanças substanciais na forma de administrar do Estado brasileiro apresentam profundos problemas que acirram conflitos, além de retroceder em termos de ganhos sociais e de conquista de direitos adquiridos por meio de políticas públicas governamentais que as antecederam. O terceiro capítulo desse eixo, que tem por título “Panorama do ensino superior e do curso de graduação em Administração no Brasil: um breve relato até o governo Temer” propõe desenhar um panorama do ensino superior no Brasil e da criação dos cursos de graduação em Administração num contexto histórico que considera o período até o governo do presidente Michael Temer. Questiona que embora as universidades existam em alguns países desde o século X, o desenvolvimento do ensino superior no Brasil se deu de forma lenta no intervalo de tempo entre as primeiras escolas superiores e a proclamação da república, em 1889. Da mesma forma, o ensino da Administração no Brasil, fundamental para compreender a história do ensino de Administração Pública, também teve um processo de ampliação tardio, especialmente associado a segunda metade do século XX e de maneira mais acentuada no início dos anos 2000 em função dos programas públicos (REUNI, PROUNI, Ciência sem Fronteiras) voltados para a educação superior nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff.

**O Eixo 02, intitulado “Elaboração e Gestão de Políticas Públicas”,** condensa análises sobre experiências de políticas públicas implementadas em diferentes realidades brasileiras. Inicia com o

capítulo “Inovação e território: a subvenção pública a empreendimentos inovadores no Brasil (2010-2019)”, onde é feita a análise das políticas de inovação, apresentando o papel da subvenção econômica governamental a empresas inovadoras. No entanto, a análise demonstra uma desigual espacialidade dessa política pública no conjunto do território, fazendo questionar a capacidade da administração pública governamental em orquestrar uma gestão capaz de reduzir as desigualdades regionais, impulsando ambientes inovadores e que contribuam ao desenvolvimento socioterritorial. O capítulo intitulado “Como articular governança pública e participação social na gestão local do programa governamental do Arco Metropolitano?”, analisa a articulação entre governança pública e participação social, a partir de um estudo que considera os Conselhos Municipais de Políticas Públicas como o local onde se supõe haver uma interface entre o poder público e a sociedade civil nas discussões pertinentes ao Arco Metropolitano. O trabalho evidencia que a participação social tem sido um elemento de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua proeminência para o desempenho administrativo instituído pelas bases democráticas, introduzindo-se como variável central no estudo da governança pública. Assim, conclui que amplas mudanças no tocante à articulação entre governança pública e participação social são requeridas para o avanço no processo de construção e gestão das políticas públicas. Na sequência, o capítulo intitulado “Gênero no âmbito da administração pública: um balanço sobre pesquisas do Lapogep” tem por objetivo apontar as temáticas desenvolvidas pelo Laboratório de Análise Política e Gestão Pública (Lapogep) no âmbito do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro a partir da exposição de resultados de três projetos de pesquisa que demonstram que as pesquisas no âmbito da Administração Pública devem considerar o viés de gênero implicado na ordem social brasileira. Demonstra também que as questões de gênero assumem proporções de relevância analítica e conceitual na interpretação das políticas públicas no Brasil, mas que ainda assim, persiste uma lacuna teórico-conceitual. Neste sentido, este capítulo contribui para preencher parte desta enorme lacuna nos estudos de Administração Pública no Brasil. Por fim, o capítulo intitulado