
REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM TEÓRICA E CRÍTICA

DOI: 10.5700/rege487

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ronan Pereira Capobiango

Professor do Departamento de Ciências Contábeis e Jurídicas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – Teófilo Otoni-MG, Brasil
Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa
Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa
E-mail: ronan.capobiango@ufvjm.edu.br

Recebido em: 15/8/2011

Aprovado em: 21/11/2012

Aparecida de Lourdes do Nascimento

Professora da Faculdade Cenequista de Vila Velha – Vila Velha-ES, Brasil
Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Qualidade e Produtividade pela Universidade Federal do Espírito Santo. Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativa de Cachoeiro de Itapemirim
E-mail: aparecida@incaper.es.gov.br

Edson Arlindo Silva

Professor do Departamento de Administração e Contabilidade, vinculado ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal de Viçosa – Viçosa-MG, Brasil
Doutor em Administração. Atua como professor-pesquisador e orientador junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração
E-mail: edsonsilva@ufv.br

Walmer Faroni

Professor do Departamento de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Viçosa – Viçosa-MG, Brasil
Doutor em Administração pela Universidade de Valencia-Espanha
Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
E-mail: w.faroni@ufv.br

RESUMO

Este ensaio teórico busca contextualizar o cenário das reformas administrativas, levantando indagações e refletindo sobre o tema, sem ter a pretensão de exaurir seus pontos específicos e suas tendências. Para tanto, fez-se um levantamento bibliográfico sobre a base do sistema de ação cultural brasileiro, seus subsistemas, traços marcantes e a forma pela qual se manifestam e influenciam o cotidiano. Considera-se que os modelos de reformas devem reconhecer a realidade do país em que serão adotados, avaliando seus elementos culturais e reconhecendo, dessa forma, possíveis limitações que o modelo possa apresentar. Quando tais limitações são reconhecidas, novas propostas se apresentam como alternativas capazes de melhorar o funcionamento do Estado. Considerando o contexto histórico mundial e nacional, este ensaio buscou, ainda, apresentar os modelos e tendências atuais, em particular as correntes da Nova Gestão Pública de um lado e, de outro lado, o Novo Serviço Público, que se baseia na participação do cidadão como cogestor. Cabe, portanto, refletir sobre as contribuições tanto de cada movimento de reforma quanto da filosofia do Novo Serviço Público,

segundo a qual a sociedade civil é agente no processo de cogestão do serviço público, entendendo que, dessa forma, torna-se possível que o governo seja exercido de forma realmente democrática.

Palavras-chave: Cultura, Reformas Administrativas, Nova Gestão Pública, Novo Serviço Público.

ADMINISTRATIVE REFORMS IN BRAZIL: A THEORETICAL AND CRITICAL APPROACH

ABSTRACT

This theoretical essay seeks to contextualize the scenario of Administrative reforms, raising questions and reflecting on the topic, without pretending to exhaust its specifics and trends. As such, bibliographical survey was made on the basis of Brazilian cultural action system, its subsystems, outstanding features and the way they appear and influence the day-by-day. It is considered that the reform models must recognize the reality of the country where they will be adopted, evaluating its cultural elements and thus recognizing possible limitations of the model. When these limitations are recognized, new proposals are presented as alternatives capable of improving the functioning of the State. Considering the global and national historical context, this article aims also to present the current models and trends, in particular the currents of New Public Management on the one hand and, on the other hand, the New Public Service, which is based on citizen participation as a co-manager. It is therefore important to think about the contributions of each reform movement and also the philosophy of the New Public Service, according to which civil society is an agent in the process of co-management of the public service, understanding that, in this way, it is possible that the government can be exercised in a really democratic way.

Key words: Culture, Administrative Reforms, New Public Management, New Public Service.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN BRASIL: UN ABORDAJE TEÓRICO Y CRÍTICO

RESUMEN

Este ensayo teórico busca contextualizar el escenario de las reformas administrativas, reuniendo indagaciones y reflexionando sobre el tema, sin tener la pretensión de agotar sus puntos específicos y sus tendencias. Para tanto, se hizo un levantamiento bibliográfico sobre la base del sistema de acción cultural brasileño, sus subsistemas, trazos destacables y la forma por la cual se manifiestan e influyen el cotidiano. Se considera que los modelos de reformas deben reconocer la realidad del país en que serán adoptados, evaluando sus elementos culturales y reconociendo, de esa forma, posibles limitaciones que el modelo pueda presentar. Cuando tales limitaciones son reconocidas, nuevas propuestas se presentan como alternativas capaces de mejorar el funcionamiento del Estado. Considerando el contexto histórico mundial y nacional, este ensayo buscó, todavía, presentar los modelos y tendencias actuales, en particular las corrientes de la Nueva Gestión Pública de un lado y, de otro lado, el Nuevo Servicio Público, que se basa en la participación del ciudadano como co-gestor. Cabe, por lo tanto, reflexionar sobre las contribuciones tanto de cada movimiento de reforma cuanto de la filosofía del Nuevo Servicio Público, según la cual la sociedad civil es agente en el proceso de co-gestión del servicio público, entendiendo que, de esa forma, se torna posible que el gobierno sea ejercido de forma realmente democrática.

Palabras-clave: Cultura, Reformas Administrativas, Nueva Gestión Pública, Nuevo Servicio Público.

1. INTRODUÇÃO

A Reforma Administrativa é discutida e debatida em todo o mundo como um processo de adaptação da máquina pública ao ambiente em que se insere. No entanto, cada país apresenta um perfil peculiar, com suas limitações e suas características culturais, que devem ser levadas em consideração ao se propor alguma alteração que interfira na vida social de todos que compõem o Estado.

Esse Estado, na condição de um sistema que engloba outros subsistemas, é composto de diversas partes que interagem entre si e se inter-relacionam, constituindo um todo para a concepção dos objetivos que se pretende alcançar. Nessa concepção, os cidadãos, que fazem parte desse sistema, sofrem influência das decisões estabelecidas e influenciam essas mesmas decisões. Infelizmente, muitas vezes a sociedade civil não é convidada a participar do processo de formulação e implementação de uma ação governamental ao propor uma mudança. Como consequência, o Estado se depara com um sistema deficiente, cujas partes não se encontram em perfeita harmonia, e, por isso, tem seu funcionamento prejudicado.

O tema Reforma Administrativa está relacionado a mudanças ligadas necessariamente à resistência em razão do medo do novo e da impossibilidade de se vislumbrar o resultado final a ser alcançado. Maquiavel (2006:26) alertou que “aquele que a introduz terá por inimigos todos os que da velha ordem extraíam privilégios e por tímidos defensores todos os que das vantagens da nova ordem poderiam usufruir”.

O reconhecimento das bases culturais presentes em um Estado permite conhecê-lo melhor e, dessa forma, propor medidas condizentes com uma realidade que, na maioria das vezes, necessita de modificações para que, a partir destas, outras medidas possam ser estabelecidas e, aos poucos, uma nova percepção mais flexível às mudanças seja introduzida.

Várias reformas têm sido propostas ao longo dos anos por diversos países, porém, na ânsia de querer mudar apenas por mudar, como uma forma de acompanhar as tendências bem-sucedidas de outros países, muitos Estados têm suas experiências de reformas frustradas. Modelos bem

implementados em outros países, quando trazidos para uma realidade distinta daquela em que foram elaborados sem se considerarem os aspectos das bases culturais encontrados, deparam-se com barreiras que impedem seu bom funcionamento e não apresentam os resultados que buscavam oferecer.

Quando são reconhecidas as limitações de certo modelo no atendimento dos objetivos almejados por um Estado e pelas partes que o compõem, novas propostas são apresentadas como alternativas capazes de melhorar o funcionamento desse sistema, que, continuamente, necessita ser reajustado e adaptado a uma realidade, em um ambiente dinâmico de mudanças permanentes.

Nesse contexto, este ensaio teórico, com base em referências bibliográficas, busca contextualizar o cenário das reformas administrativas, levantando indagações e reflexões sobre o tema, sem ter a pretensão de esgotar seus pontos específicos e suas tendências. Para tanto, foram selecionados autores que desenvolveram trabalhos importantes da literatura nacional, principalmente sobre o período da segunda metade do século XX. Essa periodização político-institucional foi definida em razão de se terem como pano de fundo as reformas no Brasil, para, a partir daí, apresentar uma perspectiva que não separa as reformas administrativas dos movimentos concomitantes e estruturais ocorridos no plano político e econômico ao longo do processo de modernização do país, incluindo o contexto das transformações ocorridas no plano gerencial. Além desses autores, são mencionados, da literatura internacional, Whitaker (1980), Denhardt (1990), Pollitt (1993), Osborn e Gaebler (1992), Brudney e England (2003), Bouckaert e Halligan (2008), dentre outros.

Especificamente, pretende-se: apresentar as bases dos sistemas de ação cultural brasileiro; levantar um breve histórico da administração pública brasileira entre 1930 e 1995; apresentar, considerando o contexto histórico mundial e nacional, os modelos e tendências atuais; e incitar algumas reflexões a respeito das reformas administrativas. As recentes discussões sobre administração pública e reformas do Estado têm chamado a atenção de diversos estudiosos que buscam compreender as recorrentes transformações implementadas nos mais variados

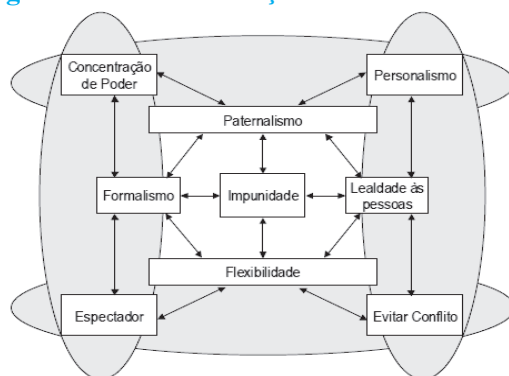
setores públicos no Brasil. São transformações que objetivam atender às demandas do Estado brasileiro, de um lado, e da sociedade civil, de outro. Nesse sentido, a temática referente às reformas administrativas gera questionamentos que sustentam diversas discussões, as quais fazem dessa temática um assunto sempre relevante e importante para os avanços dos debates e reflexões.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RAÍZES CULTURAIS BRASILEIRAS

O sistema cultural brasileiro, de acordo com Barros e Prates (1996), é formado por quatro

grandes subsistemas: institucional (macro); pessoal (micro); líderes (donos do poder); e liderados (subordinados ao poder). Esses subsistemas, caracterizados, respectivamente, pela concentração de poder, postura de expectador, personalismo e prática de evitar conflito, articulam-se pelos traços do formalismo, da lealdade às pessoas, do paternalismo e do formalismo. Essa articulação pode ser mais bem visualizada na Figura 1.

Figura 1 – Sistema de ação cultural do Brasil



Fonte: BARROS; PRATES, 1996.

Esse sistema de ação cultural é formado pela inter-relação de todos os componentes, cuja interpretação está sintetizada no Quadro 1.

Quadro 1 – Modelo para interpretação da cultura brasileira

Subsistemas	Traços culturais	A sociedade brasileira...
dos líderes	personalismo	valoriza mais o grupo de “pertença” do que o indivíduo
	paternalismo	apresenta um egocentrismo dependente, com a construção de um capital social baseado nas relações de poder
	concentração de poder	baseia-se na hierarquia/subordinação
institucional	formalismo	apresenta uma discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas
	impunidade	tem alto grau de tolerância quando acontece algo com alguém do grupo
	espectador	tem baixa iniciativa, pouca capacidade de realização e transfere a responsabilidade para as lideranças
dos liderados	flexibilidade	convive com a hierarquia em um ambiente de igualdade de fato
	evitar conflito	usa soluções indiretas (terceiros) entre polos divergentes
pessoal	lealdade às pessoas	tem na atração pessoal seu mais forte elemento de coesão social, sem esquecer da atração pelo prestígio do grupo
	personalismo	valoriza mais o grupo de “pertença” do que o individualismo

Fonte: BARROS; PRATES, 1996.

O modelo cultural brasileiro traz consigo as raízes de nossa colonização – patrimonialismo e clientelismo. O processo de industrialização deu-se com o surgimento dos engenhos, e as raízes do trabalho coletivo foram vinculadas e confundidas com a escravidão recém-abolida, num processo contrário à industrialização da Europa, por exemplo, onde os trabalhadores que ingressaram na indústria eram livres (NASCIMENTO, 1999).

No âmbito das organizações, Fleury (1990:22) define a cultura organizacional como:

[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1990:22).

Segundo Medeiros e Vasconcellos (1992), o modelo gerencial adotado nas organizações brasileiras não considera a realidade como um todo, uma vez que exclui os elementos culturais, levando em consideração apenas o desejo de modernidade.

Com o desenvolvimento da economia, verificada especialmente após a Segunda Guerra Mundial, as práticas gerenciais pautadas pelo autoritarismo coronelista deixaram de ser aplicáveis, começando assim a tradição de importação de teorias e modelos. A sociedade rural, modelada pela influência europeia, transforma-se em sociedade urbana, influenciada agora pelos Estados Unidos da América (BARROS; PRATES, 1996).

No contexto da administração pública brasileira, Martins (2007) busca fortalecer três proposições: a administração pública brasileira e o Estado brasileiro foram fundados sob a influência de um etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana; o processo de construção nacional e a trajetória modernizante da administração pública brasileira têm buscado implementar formas institucionais antipatrimonialistas, tais como a democracia representativa de massas e o padrão burocrático de administração pública, respectivamente; e o

caráter dissociativo entre política e administração é indício da recorrência e persistência de uma cultura de modernização nacional patrimonialista.

Para uma melhor compreensão do processo de modernização da administração pública brasileira, é importante que sejam observadas as raízes culturais brasileiras, que podem estar na base de algumas práticas existentes ao longo da trajetória da administração pública brasileira, conforme revela Caldas (2007:82), por exemplo:

Nosso forte traço autoritário e, ao mesmo tempo, paternalista criou no brasileiro o gosto simultâneo pelo protecionismo e pela dependência. Fomos acostumados, como povo, a nutrir uma postura de espectador sempre dependente de algo ou alguém – em geral, algum tipo “estrangeiro – que nos leve e nos conduza.” (CALDAS, 2007:82).

A importância da questão cultural transcende as fronteiras da curiosidade ou do debate acadêmico, uma vez que a inovação nas práticas organizacionais exige a compreensão da dinâmica das práticas existentes, para gerar mudança socialmente apropriada e historicamente enraizada (SPINK, 2007). Nesse sentido, o entendimento dos traços culturais pode fornecer alguns subsídios para uma melhor compreensão da trajetória da administração pública brasileira.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DE 1930 A 1995

A expressão República Nova está relacionada à ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, tornando-se presidente da República. As ações implementadas por esse governo, que promoveram uma profissionalização da Administração Pública, representaram uma tentativa de rompimento com as oligarquias dominantes. Foi um tempo marcado pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e por conquistas sociais, como o voto secreto e as leis trabalhistas, além do direito de voto para as mulheres.

A primeira reforma administrativa, de 1936, conhecida como Reforma Burocrática, teve como característica, segundo Matias-Pereira (2009), a ênfase na reforma dos meios em detrimento dos

fins, ou seja, focou as atividades de administração geral; buscou montar um corpo burocrático clássico, de funcionários do Estado, não contemplando as atividades substantivas; pautou-se na teoria administrativa que consagrava a existência de “princípios de administração”; e adotou como modelo o prescrito na teoria administrativa importada dos países mais desenvolvidos, buscando modernizar a máquina pública inspirando-se no modelo taylorista/fayoliano/weberiano (COSTA, 2008).

A reforma burocrática, conforme Bresser-Pereira (2009), apesar de ter estabelecido o serviço público profissional e os princípios da administração burocrática, nunca foi concluída.

O que se pregava, a partir da Revolução de 1930 e com a implantação do modelo burocrático weberiano, era a racionalização da administração pública, em busca da eficiência. Na época, a reforma do serviço público e o processo de burocratização ou racionalização, como fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática em relação à administração patrimonial, eram a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2009).

No entanto, a marca do clientelismo se manteve, impossibilitando a prática do que se propunha. Nesse contexto, a República Nova chegou ao fim, em 1937, com um golpe de Estado desfechado pelo mesmo presidente Vargas, e teve início o Estado Novo.

Posteriormente, com o golpe militar de 1964, o “modelo clássico” foi substituído pelo modelo de “administração para o desenvolvimento”, que visava essencialmente a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e a descentralização das atividades do setor público.

Realizou-se a descentralização administrativa do Estado, com a criação da figura da “Administração Indireta” e maior autonomia de ação, que incluía poder contratar funcionários sob regime celetista e não mais estatutários. Surgiu a figura do Estado-Produtor de bens e serviços atuando diretamente no domínio econômico, como condição necessária na fase inicial de desenvolvimento de um país.

Nesse contexto, foi implementada a segunda Reforma Administrativa, cujo símbolo foi o

Decreto-Lei nº 200 de 1967, que introduziu o tríplice sentido da descentralização “dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais” e o “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças)” (MARCELINO, 1988 *apud* COSTA, 2008:275).

Ambas as reformas, de 1936 e de 1967, foram implementadas em contextos de ditadura política, com restrição à participação da sociedade. Conforme Bresser-Pereira (1998a), a crise do modelo burocrático de administração pública, introduzido no país nos anos 30 pelo governo Vargas, começou ainda no regime militar, em razão de sua incapacidade de desenraizar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração.

A Nova República nasceu com o fim do regime militar, num cenário caracterizado por cinco disfunções gerais: ineficácia do planejamento governamental; deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; atuação pouco integrada e pouco coordenada de órgãos ligados à área; e pouca prioridade à área de recursos humanos (VIEIRA, 2008).

De acordo com Nilson Holanda:

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução. (HOLANDA, 1993:165).

A crise se agravou a partir da Constituição de 1988, quando os constituintes, procurando frear as práticas patrimonialistas favorecidas pela administração pública descentralizada, promoveram, de acordo com Bresser-Pereira (1998a), um enrijecimento burocrático extremo, que, em conjunto com o patrimonialismo

incontido, resultou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Na sequência, registra-se a reforma administrativa implementada pelo governo Collor, que promoveu um amplo e profundo rearranjo estrutural, visando a racionalização (redução de gastos) e a desestatização (redução da interferência do Estado no domínio econômico). Nesse sentido, fechou ministérios, promoveu fusão e extinção de instituições, determinou afastamento e/ou remanejamento de pessoal, extinguiu, privatizou e descentralizou empresas, além de ter promovido a desregulamentação do mercado. Para Lustosa da Costa e Cavalcanti (1991), a reforma tinha um forte componente ideológico – a proposta neoliberal.

A instabilidade política durante o processo de *impeachment* do presidente Collor, que culminou com sua renúncia em dezembro de 1992, fez com que o processo de reforma administrativa perdesse seu fôlego e fosse colocado, momentaneamente, em segundo plano. Em 1994, com a inauguração do Plano Real e a retomada da estabilidade econômica do país, foram criadas condições para a retomada da agenda de reformas implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso após 1995, sob a coordenação do MARE, capitaneado pelo então Ministro Bresser-Pereira.

4. MODELOS E TENDÊNCIAS ATUAIS: NOVA GESTÃO PÚBLICA X NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Ainda que, oficialmente, o aparelho estatal tenha evoluído, passando do modelo burocrático, introduzido na década de 30, para o modelo gerencial, que o Decreto 200/67 tentou implantar e que foi reafirmado pela reforma de 1998, as práticas da administração patrimonialista típica dos Estados que antecederam o avanço do capitalismo industrial ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os três níveis de governo e poderes. Em sentido amplo, o termo patrimonialismo tem sido empregado, segundo Ramos (1983), para expressar a cultura de apropriação daquilo que é público.

Apesar da evolução do conceito de Administração Pública no século XX e de o setor público brasileiro estar vivenciando várias

iniciativas de transformação e modernização, a estrutura mecanicista, rígida, inflexível tem resistido à evolução e à democratização da sociedade (TORRES, 2004).

De acordo com Bresser-Pereira (2009), o pequeno Estado liberal do século XIX foi substituído pelo grande Estado social-democrático do século XX, assumindo novos papéis sociais (educação, saúde, transporte, seguridade social e assistência social, cultura, pesquisa científica) e econômicos (estabilidade macroeconômica, regulação dos serviços públicos e das atividades monopolistas, fornecimento de infraestrutura pública, política industrial e de comércio exterior), mas a administração pública burocrática não garantiu que fossem prestados ao público serviços de boa qualidade ou de baixo custo.

A situação da administração pública no Brasil pouco se alterou, apesar de todas essas reformas. Gomes (2006) apresenta como justificativa para isso: o fato de a gestão pública brasileira ter sido sempre observada, de modo abstrato, como reflexo de modelos estanques que buscaram a adoção de medidas importadas, inadequadas para resolver os problemas da administração no País.

Schwartzman (1987:58) considera a trajetória da modernização da administração pública brasileira como “um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro, a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social”.

Na concepção de Denhardt (1990), o pensamento da administração pública ao longo dessa trajetória evoluiu a ponto de criar, criticar e aprimorar modelos e princípios de mudança organizacional planejada, tanto nos níveis micro quanto macro-organizacional, passando de um enfoque organizacional para um enfoque político-sociológico e tendo como ponto central a tensão entre política e administração.

Segundo Salm e Megasso (2009b), o princípio que norteia o modelo da administração pública convencional, aquela que tem na organização burocrática sua principal referência, é a separação entre política e administração. A implementação desse modelo exige uma base legal e racional que depende ainda de estratégias que norteiam o

funcionamento interno e das conjunturas externas que afetam e que são afetadas pela organização pública; trata-se de um modelo que vem sofrendo críticas que, em conjunto com a ascensão do mercado, na qualidade de principal e eficiente alocador de bens e serviços, possibilitam o surgimento de uma nova proposta de administração pública (SALM; MEGASSO, 2009b).

Nesse cenário, duas vertentes se apresentam como alternativas para a gestão pública: a administração pública gerencial, sob a égide da Nova Gestão Pública (NGP), e a administração pública societal, sob a égide do Novo Serviço Público (NSP).

4.1. Nova gestão pública no mundo e no Brasil

Em 1973, a crise do petróleo foi responsável por deflagrar os mecanismos que provocaram o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal de moldes burocráticos. A crise econômica mundial, que se iniciou naquela década, pôs fim à era de prosperidade iniciada no pós-Segunda Guerra Mundial. A crise do petróleo foi, ainda, potencializada pela crise econômica mundial, que se agravou ao longo dos anos 80 e provocou um grande período recessivo nas economias da maioria dos países; pela crise fiscal do Estado, baseado no modelo econômico proposto por Keynes e que dificultava o financiamento dos déficits da maioria dos governos; pela crise de governabilidade, que demonstrava a incapacidade dos governos de resolver os problemas econômicos e sociais de seus países; e pela emergência da globalização e das inovações tecnológicas, as quais levaram a profundas transformações na economia e no setor produtivo, que também se refletiram no Estado (GOMES, 2006).

Na América Latina, durante os anos 80 e 90, dois processos seguiram trajetórias mais ou menos paralelas, conforme exposto por Glade (2006) – o ajustamento estrutural da economia e a reforma do aparelho administrativo do Estado. Observa-se, ainda, um terceiro processo, a democratização, composta de uma variedade de medidas para fortalecer a sociedade civil.

É importante, nesse contexto, que se tenha consciência do objetivo da reforma, que, na concepção de Przeworski (2006), é a construção

de instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que ele deve fazer e o impeçam de fazer o que ele não deve fazer. O autor argumenta, ainda, que a reforma do Estado deve ser concebida considerando mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados, e os cidadãos, controlarem os governos.

Desde os primeiros anos da década de 1980, vê-se crescer uma demanda para tornar o Estado mais eficiente e gerencial (KETTTL, 2006). Países como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos adotaram o conceito de “deixem o administrador administrar”, em que a flexibilidade era um princípio básico para a reinvenção dos governos (OSBORNE; GAEBLER, 1992; NUNBERG, 1998). Essa filosofia de administração pública se popularizou, principalmente, com o governo de Margaret Thatcher, a Dama de Ferro, no Reino Unido, e o governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, cuja principal meta era uma administração pública mais eficiente e flexível (FLYNN; STREHL, 1996; ABRUCIO, 1997; KETTTL, 2006). Segundo Pereira (2004), a Grã-Bretanha é considerada o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas, e, seguindo essa tendência, muitos países começaram a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

Foi na década de 80 que, segundo Abrucio (2005), os Estados Unidos deram início à implantação de reformas administrativas, considerando o modelo gerencial importado da iniciativa privada. De acordo com Bresser-Pereira (2009), a verdadeira reforma da gestão pública somente ganhou impulso nos anos 1980, com o discurso neoliberal e com a eleição de Margaret Thatcher para primeira-ministra do Reino Unido.

O *thatcherismo* pode ser qualificado por algumas medidas organizativas e administrativas que caracterizaram a Nova Administração Pública. Paes de Paula (2005a) sintetizou as seguintes características: descentralização do aparelho de Estado; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

De acordo com Andion (2012), o modelo da Nova Administração Pública se apoia em correntes teóricas dos estudos tanto sobre políticas públicas quanto sobre gestão pública, promovendo

uma renovação e uma ruptura no campo da administração pública nas últimas décadas. Tais correntes podem ser observadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Correntes que formam a Nova Administração Pública

Correntes	Neoinstitucionalismo	Gerencialismo	Boa Governança
Principais autores	Ostrom (1986), Williamson (1985), Kaufman (1998)	Pollitt (1993), Osborn e Gaebler (1992), Ferlie <i>et al.</i> (1999), Kettl (2003)	Kooiman (1993), March e Olsen (1989)
Teorias	Teoria da Agência Teoria das Escolhas Públicas Institucionalismo da Escolha Racional Institucionalismo da Economia Política	Gerencialismo Neogerencialismo	Governança Corporativa Teoria dos Custos de Transação
Foco	Entender as leis que estruturam a ação dos atores políticos, de modo a construir teorias sobre a administração pública e a política, tendo como referência a economia neoclássica.	Ampliação do desempenho dos gestores públicos a partir de sua profissionalização.	Promoção de um estilo ótimo de ação pública e novos arranjos institucionais na fronteira entre esfera pública e privada.

Fonte: ANDION, 2012:8-9.

Segundo Kettl (2006), se por um lado o movimento da Nova Administração Pública (NAP) é caracterizado por um modelo normativo, constituído por abordagens teóricas que possibilitam, por meio dos princípios de mercado, compreender a esfera pública e seu funcionamento, por outro lado, a agenda da NAP foi referência para a promoção de reformas em muitos países, com o objetivo de reestruturar o Estado, substituindo o modelo burocrático pelo gerencial, que se baseia na competição e foca os resultados.

A partir da avaliação das reformas econômicas realizadas em países como Chile e México, especialistas se reuniram e chegaram a um “consenso” quanto à eficiência das reformas orientadas para o mercado, denominado Consenso de Washington. Dez medidas baseadas em experiências do Reino Unido e de outros países e geradas para a implementação das reformas foram sintetizadas pelo economista John Williamson.

São elas: o ajuste estrutural do déficit público; a redução do tamanho do Estado; a privatização das estatais; a abertura ao comércio internacional; o fim das restrições ao capital externo; a abertura financeira às instituições internacionais; a desregulamentação da economia; a reestruturação do sistema previdenciário; o investimento em infraestrutura básica; e a fiscalização dos gastos públicos (BATISTA, 1995 *apud* PAES DE PAULA, 2005a).

De acordo com Bresser-Pereira (2006), a Nova Administração Pública foi implementada em resposta à crise fiscal, à crise no modo de intervenção do Estado, à crise do modelo burocrático, responsável pela administração do Estado, e também à crise política. Visava, em síntese, a transformação da cultura burocrática que permeava a administração pública brasileira, incutindo uma nova cultura denominada gerencial.

O termo “cidadão-cliente” é utilizado, até mesmo, como forma de aproximar a

administração pública da lógica de mercado. Esse processo se refere à adaptação e aplicação das ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado no setor público, como, por exemplo, os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

Um dos objetivos do modelo gerencial diz respeito à definição da forma de propriedade e gestão das instituições públicas: considera-se estatal o núcleo estratégico e as atividades exclusivas; público não-estatal, os serviços exclusivos que podem ser publicizáveis; e as atividades cuja produção é voltada para o mercado, atividades que podem ser privatizadas (MARE, 1995).

No Brasil, as propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas, conforme Paes de Paula (2005a), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a presença ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. A autora acrescenta, ainda, o fato de a vertente ter se tornado hegemônica a partir do momento em que a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a administração pública gerencial.

A administração pública gerencial tem como principais objetivos, segundo Bresser-Pereira (1998b): aprimorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; oferecer condições que garantam a propriedade e o contrato, para que se promova um bom funcionamento dos mercados; garantir autonomia e capacitação gerencial do administrador público; e certificar a democracia por meio da prestação de serviços públicos voltados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

A administração pública gerencial deve ter as seguintes características para atingir esses objetivos:

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;
- maior competição entre as unidades administrativas;
- disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior ênfase nos resultados; e

- ênfase no uso de práticas originadas no mercado (PAES DE PAULA, 2005a:131-132).

A implementação do modelo da nova gestão pública, cujas raízes se encontram na economia de mercado, nas teorias de custos e benefícios e na teoria da escolha pública, depende não só dos ditames legais que autorizam a privatização, a terceirização e a adoção de outros mecanismos de mercado para a produção dos serviços públicos, mas também da preparação da sociedade para aceitar essa nova orientação para a produção dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2009b).

De acordo com Ramos (1989) e Arendt (2005 *apud* SALM; MENEGASSO, 2009b), o principal problema do modelo da nova gestão pública é observado na usurpação da esfera privada, uma vez que é o mercado e não a comunidade politicamente articulada a principal referência para a administração pública. De acordo com Grey (1996), as críticas dirigidas ao gerencialismo se acirraram quando o argumento da eficiência de suas proposições invadiu o setor público.

A reforma de 1998 deixou a desejar em relação às mudanças propostas (DINIZ, 2001; NOGUEIRA, 2005; ABRUCIO, 2007). Tal avaliação é feita também a respeito de outros países precursores na aplicação da Nova Administração Pública (POLLITT, 1993).

Paes de Paula (2005a) aponta as seguintes limitações da nova administração pública: constituição de uma nova elite burocrática, centralização do poder nas instâncias executivas, inadequação da aplicação das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público, dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão, incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Conforme exposto por Goodsell (2003), tais limitações alimentam uma crítica crescente ao modelo, abrindo caminho a novas propostas para a produção dos serviços públicos.

4.2. Novo Serviço Público

Kettl (2006), Denhardt J. V. e Denhardt, R. B. (2003) e Salm e Menegasso (2006 *apud* SALM; MENEGASSO, 2009b) afirmam existirem três modelos relevantes em administração pública: o

modelo da administração pública convencional, em que a burocracia é que produz o bem público ou os serviços públicos; o modelo da nova gestão pública, no qual o mercado é o principal alocador dos serviços públicos; e, ainda, um terceiro modelo, que seria o novo serviço público, em que o bem público ou o serviço público é coproduzido com a sociedade e pela sociedade.

O bem público abrange, segundo Meirelles (2000), tudo aquilo que tenha valor econômico ou moral e que seja suscetível de proteção jurídica. A coprodução, por sua vez, refere-se, de acordo com Brudney e England (2003:59), “a uma mistura crítica de atividades prestadas por agentes e cidadãos para a provisão de serviços públicos”. O cidadão torna-se protagonista na prestação do serviço público e na promoção da transformação social (WHITAKER, 1980; ALFORD, 2002; BRUDNEY; ENGLAND, 2003; MARSHALL, 2004; COOPER; KATHI, 2005).

Salm e Menegasso (2009b) utilizam o conceito de Novo Serviço Público para denominar o modelo emergente que se mostra presente sempre que a comunidade ou o cidadão coproduzem o bem público ou os serviços públicos com os agentes públicos. O autor discute que este modelo ainda é incipiente e pressupõe a existência de condições apropriadas para sua implementação e operacionalização, e que a produção do desenvolvimento sustentável dele decorrente pressupõe a existência de capital social nas comunidades.

De acordo com Salm e Menegasso (2009a), as bases epistemológicas do modelo do novo serviço público, elaboradas por Denhardt, J. V. e Denhardt, R. B. (2003), têm por princípio que o ser humano é, antes de tudo, um ser político que age na comunidade; que a comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

O Novo Serviço Público surge como uma alternativa à Nova Gestão Pública, inspirado na teoria política democrática. Objetiva, particularmente, a conexão entre cidadãos e seus governos, com abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional e sendo mais humanístico na teoria da administração pública (DENHARDT, 2004 *apud* VIEIRA, 2008).

Arranjos de governança, não apenas estatais, capazes de lidar com problemas complexos requerem um modelo de Governança pública que opere um tipo de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas e por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008; OSBORNE, 1998).

Salm e Menegasso (2009a) discutem a coprodução dos serviços públicos a partir da complementaridade dos modelos e da proposta de administração pública. Segundo esses autores, a complementaridade dos modelos pode ocorrer por meio: da organização burocrática em que haja a gestão participativa obtida mediante estruturas de consentimento; das organizações sociais com características isonômicas; de comunidades engajadas com a produção do bem público; da responsabilidade social das empresas, quando elas produzem um bem público, fato amplamente ignorado pelos estudiosos da administração pública; e do cidadão, em seu papel de ser político, produzindo o bem público.

No Brasil, a administração pública societal tem sua origem, segundo Paes de Paula (2005a), nos movimentos sociais iniciados nos anos 1960 e que se desdobraram nas décadas seguintes, apesar dos impactos sofridos no governo militar. Como exemplos de práticas surgidas dentro desse contexto, citam-se os fóruns temáticos, que surgiram no final dos anos 80 e se constituem em uma oportunidade para o debate de problemas públicos, e os conselhos gestores de políticas públicas, também surgidos no mesmo período, durante o processo de redemocratização brasileira, incorporados à Constituição Federal promulgada em 1988 (PAES DE PAULA, 2005a). Carvalho e Felgueiras (2000) acrescentam como exemplos os processos de orçamentos participativos, surgidos de uma experiência do conselho popular do município de Vila Velha.

A vertente societal propõe um novo modelo de gestão pública, opondo-se ao estilo burocrático de gestão e buscando uma ampliação da democracia por meio de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública. A conquista da presidência da República por Luiz Inácio Lula da Silva em eleições presidenciais passadas resultou em uma expectativa de que esta

vertente se tornasse a marca do governo federal. O observado, porém, é que não houve um rompimento de fato com o modelo anterior, mais sim a continuidade das práticas gerencialistas nos diversos campos, até mesmo nas políticas sociais (PAES DE PAULA, 2005a).

Paes de Paula (2005b) faz um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da Administração Pública Gerencial e a abertura e o dinamismo da Administração Pública Societal, conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Limites e pontos positivos da Administração pública gerencial e societal

	LIMITES	PONTOS POSITIVOS
Administração Pública Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - Centralização do processo decisório, não estimulando a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social - Ênfase nas dimensões estruturais em detrimento das dimensões sociais e políticas da gestão - Implementação de modelo de reforma e gestão pública inspirado nas recomendações e no <i>design</i> sugeridos pelo movimento internacional de reforma de Estado - Inexistência de uma nova proposta para organização do aparelho do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Clareza em relação à organização do aparelho do Estado e dos métodos de gestão - A existência de métodos gerencialistas que vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro
Administração Pública Societal	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de alternativas mais sistemáticas de gestão coerentes com seu projeto político - Falta de uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Busca elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais - Construção de instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos

Fonte: PAES DE PAULA, 2005b:46.

A necessidade de mudanças e modernizações no modo de gestão das organizações públicas é senso comum, independentemente da corrente ideológica ou do papel desempenhado por elas, do governo ou da sociedade civil. Dessa forma, alguns pontos devem ser objeto de reflexão por todos os atores que, direta ou indiretamente, são afetados pelas reformas administrativas. Na seção seguinte alguns desses pontos são apresentados.

5. REFLEXÕES SOBRE AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Vários estudiosos se debruçam sobre o tema das reformas, buscando encontrar e desvendar os motivos que impedem o alcance dos objetivos e metas propostos. Rezende (2004), por exemplo, lista a chamada “falha sequencial” relacionada à descontinuidade, ao abandono e ao término de processos de intervenção antes que seus objetivos

sejam alcançados ou que tenha ocorrido melhoria na *performance* do aparato burocrático.

Rezende (2002) reuniu em seu estudo dezessete explicações para essa “falha sequencial” encontradas na literatura: a institucionalização (CAIDEN, 1999); a resistência (KAUFMAN, 1995); ondas de reformas (LIGTH, 1997); conflito de princípios (KAUFMAN, 1971); conflito estrutural (COE, 1971); atenção dos atores estratégicos (MARCH *et al.*, 1993); natureza da reforma (múltiplos objetivos, largo escopo, alta complexidade) (MARCH *et al.*, 1993); contradições, ambiguidades e incerteza (PETERS; SAVOIE, 1996; MARCH; OLSEN, 1989); *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972); descentralização x coordenação (KAUFMAN, 1995); diversidade de interesses x *one size fits all* e dilemas de ação coletiva (PRESSMAN; WILSAVSKY, 1971); poder (SEIDMAN, 1998); contradições de funções (SEIDMAN, 1996);

absorção de incertezas (DESVEAUX, 1994); altas expectativas (PETERS; SAVOIE, 1996); e demandas conflitantes (BRUNSON; OLSEN, 1993).

No presente estudo, chama-se a atenção para as duas primeiras explicações, relacionadas ao sólido enraizamento dos elementos a serem reformados, considerando-se que as “reformas ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que tornam as mudanças muito lentas e com reduzida efetividade”, e à resistência organizada dos setores afetados pelas reformas, pelo fato de que as “reformas enfrentam resistência organizada por três razões: a) benefícios gerados pelo *status quo*; b) oposição calculada; e c) reduzida habilidade para a mudança” (CAIDEN, 1999; KAUFMAN, 1995 *apud* REZENDE, 2002:62).

Gomes (2006) afirma que a administração pública é caracterizada por múltiplas dimensões, apresentando, de modo simultâneo, características dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. O que se pode denominar de hibridismo é apontado pelo referido autor como a razão de as iniciativas de reforma, que propuseram a substituição de um modelo por outro, não terem conseguido modificar sua crítica à situação.

Entende-se, na abordagem apresentada por este trabalho, que é necessário compreender os mecanismos relacionados à mudança, como eventuais resistências, para que ela seja institucionalizada e consiga alcançar, de fato, seus objetivos. Para que as reformas possam ser compreendidas como mudanças organizacionais, devem-se levar em consideração os aspectos culturais do país, como uma primeira etapa a ser observada, e não somente tentar moldar modelos de reforma adotados por outros países em um país cuja realidade é totalmente peculiar.

Não são suficientes mudanças apenas estruturais, uma vez que é necessário modificar os próprios processos decorrentes na gestão pública. Matos (1988) faz uma distinção entre Modernização Organizacional (MO) e Modernização Administrativa (MA). A MO abrange, segundo o autor, dimensões político-educacionais, desenvolvidas de modo constante nas organizações sociais com o objetivo de gerar transformações nas relações de trabalho e de poder, nos custos e nos resultados organizacionais. A MA, por sua vez, é uma

tentativa limitada de modificar a organização somente no campo estrutural, modificando normas e procedimentos e simplificando rotinas.

É preciso assumir a modernização como processo contínuo,

[...] abrangendo todos os níveis e segmentos organizacionais e integrando as dimensões técnica, política e comportamental. Simplificação de estruturas e procedimentos: racionalização de tempo e espaço; critérios e valores de comportamento, bem como a melhoria de qualidade e de relevância social dos serviços e bens da organização, como objetivos a serem alcançados a partir do esforço consistente e engajado dos atores organizacionais, ocupantes ou não de funções gerenciais. Necessidade de reciclar as práticas e relações de poder e substituir o autoritarismo-paternalismo burocrático por um regime administrativo pautado em valores e mecanismos que garantam o respeito mútuo nas relações de trabalho e nas relações dos agentes organizacionais com o ambiente externo. (MATOS, 1988:1).

A mudança organizacional é um assunto desafiador, seja por sua profundidade e complexidade, seja pela variedade de enfoques existentes. As correntes ora dominantes tornam-se ultrapassadas dado o fluxo constante de inovação e renovação e, ainda, as rupturas que ocorrem no meio do desenvolvimento das ideias. Dessa forma, e considerando as características do ambiente em que as organizações se inserem e toda sua dinâmica, ocorre o surgimento de novas abordagens organizacionais e o abandono do paradigma mecanicista das mudanças puramente estruturais.

No entanto, deve-se considerar o fato de que o ambiente, por si só, não provoca mudanças dentro da organização; são as pessoas que criam novos rumos e cursos estratégicos. Nesse sentido, a mudança organizacional deve ser entendida e trabalhada não somente sob a ótica de estratégias, processos ou tecnologias, mas como uma mudança de relações: do indivíduo com a organização, dele com seus pares, da organização com a sociedade, do indivíduo com a sociedade e dele consigo mesmo.

Para que haja esse entrosamento entre as partes, exigem-se do setor público transparência e

seriedade nos serviços prestados. Para Barrett (2002), são os cidadãos os primeiros a conhecer se os recursos públicos estão sendo utilizados de modo apropriado e o que está sendo alcançado com eles. Entende-se, dessa forma, que é de fundamental importância maior participação dos cidadãos no processo de formulação e implantação de uma reforma administrativa, para uma atuação conjunta com seus representantes.

Os desafios para um bom relacionamento entre governo e sociedade civil devem ser superados por ambas as partes. De acordo com Resende e Teodósio (2008), o governo necessita aprender a gerenciar, compartilhando o poder, e as organizações da sociedade civil, de seu lado, devem cada vez mais superar diferenças, avançar em suas práticas de gestão e, também, no próprio controle social sobre suas atividades, de modo a atuar no espaço público local e alcançar os resultados esperados de sua atuação.

Em muitos locais já vêm sendo consolidados os novos mecanismos de participação, que, conforme Schommer (2003), compreendem os conselhos municipais e estaduais, o orçamento participativo e a incorporação e revalorização de organizações tradicionais, como associações de bairro, clubes de mães, grupos de jovens e da terceira idade, conselhos de pais nas escolas e outros.

Nesse sentido, reforça-se a ideia introduzida pelo novo serviço público de unificar os esforços dos cidadãos, dos grupos de indivíduos e do governo para o oferecimento de um serviço público que atenda todos os seus usuários com a qualidade que todos merecem e a que têm direito.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática, e revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia. Essa trajetória indica que o etos patrimonialista é uma força social dinâmica constitutiva desse processo (MARTINS, 2007).

As reformas administrativas no Estado brasileiro apresentam-se como tentativas de

evolução, mas, apesar de o discurso propagar rupturas drásticas, na prática elas não se confirmam. De fato, uma revolução demandaria algo completamente novo, que rompesse em definitivo com toda a herança positiva ou negativa, o que não seria exequível. Nesse sentido, considerando a história dos processos de reformas e modernizações promovidas na esfera da administração pública brasileira, é possível afirmar que o que se verifica é a tentativa de eliminar práticas cujas aplicações estão esgotadas.

Contudo, apesar de se verificar periodicamente, ao longo dos últimos 80 anos, a tentativa de introdução de novas práticas, visando à melhoria da *performance* das instituições públicas, é perceptível que ainda não foi possível, sequer, eliminar de fato alguns traços, como o patrimonialismo. Essa herança, herdada da Velha República, tem consequências prejudiciais internamente à administração pública e compromete a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados à população.

Verifica-se, entretanto, que os movimentos de reforma implantados a partir do Governo Getúlio Vargas contribuíram para a evolução da administração pública, apesar das disfunções apresentadas paralelamente. Talvez a grande falha esteja, exatamente, no fato de que os proponentes das novas propostas, ao se fascinarem pelo novo, ao se renderem à necessidade do discurso inflamado contra os antecessores, ignorem a realidade e promovam as reformas apenas no plano do “palanque”, no plano tático, chegando, às vezes, ao nível estratégico, mas sem criar as condições para sua operacionalização.

Aliás, é preciso chamar a atenção para o fato de que, nesses planos mirabolantes, percebe-se sempre a importância atribuída aos gestores e, eventualmente, a importância da inclusão da sociedade civil nos movimentos de mudança; aos servidores públicos que não ascenderam à condição de gestores, e que são obviamente a maioria, é atribuído o papel de resistentes à mudança. A administração pública é realizada por um contingente de cidadãos que, a exemplo daquela maioria a quem seus serviços se destinam, em geral também não têm direito a voz, sendo excluídos da construção e implantação dos processos de mudança.

Na percepção dos autores deste ensaio, os caminhos para a transformação da administração pública não se iniciam pela transformação dos elementos que compõem o subsistema dos líderes, representado pelo paternalismo. Essa transformação deve ser iniciada pelos indivíduos que compõem o subsistema dos liderados, cujo sistema dominante não lhes permite sair da condição de “expectador” ou os estimula a continuar adotando a postura de “evitar o conflito”. Ao transferirem as responsabilidades para cima ou deixarem de exercer sua cidadania, os indivíduos desse subsistema contribuem para a manutenção da concentração de poder na mão de poucos, ao mesmo tempo em que alimentam as práticas personalistas.

Nesse sentido, compreende-se que as contribuições (não as disfunções!) do modelo burocrático idealizado por Weber, que deram vida, de fato, às organizações, particularmente à meritocracia, aliadas às contribuições do modelo gerencial, especialmente no que se refere a retirar o foco do processo, levando-o para os resultados propriamente ditos, constituem avanços fundamentais para a administração pública. Somando-se a essas contribuições a inclusão da sociedade civil no processo de cogestão do serviço público, introduzida pela filosofia do Novo Serviço Público, parece-nos possível fechar um círculo para que, finalmente, o governo possa ser realmente “do povo, pelo povo e para o povo”, como disse Abraham Lincoln, ainda no século XIX, ao definir o significado de um governo democrático.

No que diz respeito às novas tendências da administração pública brasileira, ainda em processo de construção, sugere-se a elaboração de pesquisas sobre a consolidação ou não das novas abordagens na gestão pública.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa, p. 67-87, 2007.

ALFORD, J. Why do Public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, v. 34, n. 1, p. 32-56, Mar. 2002. <<http://dx.doi.org/10.1177/0095399702034001004>>.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.

BARRET, P. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Austrália, 2002. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving_Better_Practice_Corporate_Governance_in_the_Public_Sector1.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2010.

BARROS, Betânia T. de; PRATES, Marco A. S. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-121.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998a.

_____. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998b.

BRUDNEY, J.; ENGLAND, R. Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, v. 43, n.1, p. 59-65, 2003. <<http://dx.doi.org/10.2307/975300>>.

CALDAS, M. P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do “estrangeiro”. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. Orçamento participativo no ABC. *Revista Pólis*, n. 34, 2000.

COOPER, T. L.; KATHI, P. C. Neighborhood councils and city agencies: a model of collaborative coproduction. *National Civic Review*, v. 94, n. 1, p. 43-53, Spring 2005. <<http://dx.doi.org/10.1002/ncr.82>>.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

DENHARDT, R. *Public Administration Theory: The State of the discipline*. Compilado por Naomi Lynn e Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The New Public Service*. Serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DINIZ, E. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400003>>.

FLEURY, M. T. L. *O desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica*. In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1990.

FLYN, N.; STREHL, F. *Public Sector Management in Europe*. New York: Prentice-Hall, 1996.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 123-140.

GOMES, J. F. Os modelos (dimensões) de administração pública e a realidade da gestão pública brasileira: do patrimonialismo à possibilidade de uma gestão democrática. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 58., 2006, Florianópolis, SC. *Anais...* Florianópolis, SC: SBPC, 2006.

GOODSELL, C.T. The concept of public space and its democratic manifestations. *American Review of Public Administration*, v. 33, n. 4, p. 361-383, 2003. <<http://dx.doi.org/10.1177/0275074003254469>>.

GREY, C. Towards a critique of managerialism: the contribution of Simone Weil. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p. 591-612, 1996. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.1996.tb00810.x>>.

HOLANDA, N. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil: a superação da crise*. São Paulo: Nobel, 1993.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-121.

LUSTOSA DA COSTA, F.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 1, p. 82-106, 1991.

MACHIAVELLI, N. di B. dei. *O príncipe*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República; Imprensa Oficial, 1995.

- MARSHALL, M. J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. *Political Research Quarterly*, v. 57, n. 2, p. 231-244, June 2004.
- MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 3, p. 22-26, 1988.
- MEDEIROS, A. C. de; VASCONCELLOS, J. G. M. Gestão das organizações no Brasil: em busca de um paradigma. In: MEDEIROS, A. C. de; BRASIL, H. V.; VASCONCELLOS, J. G. M. *Cultura organizacional: em busca de um modelo*. Vitória: [s. n.], 1992.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- NASCIMENTO, A. de L. *Cultura organizacional*. Monografia (Especialização em Qualidade e Produtividade) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1999.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNBERG, B. Gerência de Recursos Humanos no Setor Público: lições da reforma em países desenvolvidos. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 14. 1998.
- OSBORN, D.; GAEBLER, E. *Reinventing Government*. Reading Mass: Addison-Wesley, 1992.
- OSBORNE, S. P. *Voluntary Organisations and Innovation in Public Services*. London: Routledge, 1998.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005b.
- _____. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.
- PEREIRA, J. M. Administração Pública no Brasil: Políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidade de Málaga, v.12, n. 1, p. 1-29, 2004. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.doc>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- POLLITT, C. *Managerialism and Public Service*. 2. ed. Cambridge: Bail Blackwell, 1993.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39-73.
- RAMOS, A. G. *Administração e Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RAMOS, A. G. *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- RESENDE, G. A.; TEODÓSIO, A. S. Descentralização e democratização de políticas sociais: venturas e desventuras da sociedade civil organizada no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.
- REZENDE, F. da C. O dilema do Controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.
- _____. *Por que falham as reformas administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M.E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009a.

_____. Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 11., 2009, Salvador. *Anais...* Salvador, BA: [s. n.], 2009b.

SCHOMMER, P. C. Gestão Pública no Brasil: notícias do teatro de operações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 4, out./dez. 2003.

SCHWARTZMAN, S. *A abertura política e a dignificação da função pública*. O Estado e a Administração Pública. Brasília: FUNCEP, 1987.

SPINK, P. K. Discurso e ideologia gerencial: reflexões a partir da experiência brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TORRES, M. D. de F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIEIRA, R. E. Administração pública democrática no estado de direito: o novo serviço público no cenário brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 4, n. 4, jul./dez. 2008.

WHITAKER, G. P. Coproduction: citizen participation in service delivery. *Public Administration Review*, v. 40, n. 3, p. 240-246, May/June 1980. <<http://dx.doi.org/10.2307/975377>>.