

# A EMERGÊNCIA DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: A GOVERNANÇA COMPARTILHADA E O MODELO DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Cristiano Trindade de Angelis<sup>1</sup>

Os protestos organizados por meio de redes sociais que levaram à queda de governos e as mudanças constitucionais (Primavera Árabe) e os movimentos mais recentes no Brasil demonstram que alguns governos têm dificuldade em capturar o conhecimento coletivo e transformá-lo em inteligência para resolver problemas com maior grau de complexidade. Este artigo tem por objetivo fomentar discussões em torno da chamada crise do Estado, buscando solidificar e institucionalizar o consenso emergente do paradigma público enquanto interesse público para propor uma reflexão da importância da reforma do Estado. Como aconteceu no final da década de 1970, registra-se, no Brasil, claros sinais de esgotamento do modelo estadocêntrico, a chamada crise do Estado, crise fiscal, crise do modelo de intervenção e crise do modelo gerencial, ainda com traços do modelo burocrático. Dessa vez, estamos evoluindo na questão da reforma administrativa – termo inclusive desgastado por falta de amparo político e social que fizeram com que todas as reformas administrativas fossem incompletas e com pouca efetividade – para a questão da reforma do Estado (administração pública e governo) – uma visão integradora, holística e intersetorial. Nessa visão, o governo e a administração pública apoiam-se mutuamente ao integrar práticas modernas de gestão, como gestão do conhecimento (GC) e inteligência organizacional (IO), a fim de melhorar os processos de criação e de aplicação de conhecimento. O uso destas práticas depende da governança compartilhada, que é o foco do modelo proposto: o novo serviço público (NSP).

**Palavras-chave:** amadurecimento democrático; gestão do conhecimento; governança compartilhada; inteligência organizacional; novo serviço público.

## THE EMERGENCE OF THE BRAZILIAN STATE REFORM: SHARED GOVERNANCE AND THE MODEL OF THE NEW PUBLIC SERVICE

The protests organized through social networks that led to the fall of governments and constitutional changes (the Arab Spring) and the latest movements in Brazil show that some governments find difficulty in capturing the collective knowledge and turn it into intelligence to solve problems with high degree of complexity. This study aims to foster discussions around the so-called crisis of the State, seeking to solidify and institutionalize the emerging consensus of the public paradigm as a public interest to propose a reflection of the importance of the State reform. As it happened in the late 1970s, recorded in the Brazil clear signs of exhaustion of model centered in the State, the so-called crisis of the state: fiscal crisis, crisis of the intervention model and crisis of the management model still with traces of the bureaucratic model. This time we are going through the issue of administrative reform – term even worn by lack of political and social support that made all past administrative reforms incomplete and with little effectiveness – to the issue of State reform (public administration and government) – an integrative, holistic and intersectoral vision. In this view, the government and public administration support each other by integrating modern management practices such as knowledge management and organizational intelligence in order to improve the processes of creation and application of knowledge. This use depends on the shared governance which is the focus of the proposed model: the new public service.

**Keywords:** democratic ripening; knowledge management; shared governance; organizational intelligence; new public service.

---

1. PhD em estratégia e gestão de projetos pela Skema Business School, França. Analista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). *E-mail:* <angelis.cristiano@gmail.com>.

## **LA EMERGENCIA DE LA REFORMA DEL ESTADO BRASILEÑO: GOBERNANZA COMPARTIDA Y EL MODELO DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO**

Las protestas organizadas a través de las redes sociales que llevaron a la caída de los gobiernos y los cambios constitucionales (la Primavera Árabe) y los últimos movimientos en Brasil muestran que algunos gobiernos tienen dificultades para captar el conocimiento colectivo y convertirlo en inteligencia para resolver problemas con alto grado de complejidad. Este estudio tiene como objetivo fomentar el debate en torno a la llamada crisis de Estado, tratando de consolidar e institucionalizar el consenso emergente del paradigma público como un interés público para proponer una reflexión sobre la importancia de la reforma del Estado. Como sucedió en los años 1970, grabado en los Brasil claros signos de agotamiento del modelo estadocéntrico, la llamada crisis del Estado: crisis fiscal, crisis y el modelo de intervención, crisis y el modelo de gestión aún con restos de lo modelo burocrático. Esta vez, estamos evolucionando el tema de la reforma administrativa plazo incluyendo desgastado por falta de apoyo político y social que realizan todas las reformas administrativas estaban incompletos y con poco efectividad – al tema de la reforma del Estado (administración pública y gobierno) – una visión integradora, holística e intersectorial. En este punto de vista, el gobierno y la administración pública se apoyan entre sí mediante la integración de las prácticas de gestión modernas, como la gestión del conocimiento e inteligencia organizacional a fin de mejorar los procesos de creación y aplicación del conocimiento. Este uso depende del gobierno compartido que es el foco del modelo propuesto: el nuevo servicio público.

**Palabras clave:** maduración democrática; la gestión del conocimiento; gobernanza compartida; inteligencia organizacional; nuevo servicio público.

## **L'ÉMERGENCE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT BRÉSILIEN: GOUVERNANCE PARTAGÉE ET LE MODÈLE DE LA NOUVEAU SERVICE PUBLIQUE**

Les manifestations organisées par les réseaux sociaux qui ont conduit à la chute de gouvernements et les changements constitutionnels (le Printemps Arabe) et les derniers mouvements au Brésil montrent que certains gouvernements éprouvent des difficultés à capturer la connaissance collective et la transformer en intelligence pour résoudre les problèmes haut degré de complexité. Cette étude vise à favoriser les discussions autour de la soi-disant État de crise, en cherchant à consolider et institutionnaliser le consensus qui se dégage du paradigme public comme un intérêt public de proposer une réflexion sur l'importance de la réforme de l'État. Comme il est arrivé à la fin des années 1970, enregistré dans les signes clairs Brésil de l'épuisement d'un modèle estadocéntrico, la soi-disant crise de l'Etat: le modèle financier d'intervention de crise de la crise et le modèle de gestion de crise encore avec des traces du modèle bureaucratique. Cette fois, nous évoluons la question de la réforme à long terme, y compris sur le plan administratif porté par manque de soutien politique et sociale qui a fait toutes les réformes administratives étaient incomplètes et peu efficacité – à la question de la réforme de l'Etat (administration publique et de gouvernement) – un intégrateur, la vision holistique et intersectorielle. Dans cette perspective, le gouvernement et l'administration publique se soutiennent mutuellement en intégrant des pratiques de gestion modernes tels que la gestion des connaissances et de l'intelligence organisationnelle afin d'améliorer les processus de création et l'application des connaissances. Cette utilisation dépend de la gouvernance partagée qui est au centre du modèle proposé: la fonction publique du nouveau.

**Mots-clés:** maturation démocratique; la gestion des connaissances; gouvernance partagée; intelligence organisationnelle; nouvelle fonction publique.

**JEL:** H110.

## 1 INTRODUÇÃO

Em muitos pontos, a administração gerencial não se diferencia da administração burocrática – não é um rompimento completo –, assim como não há uma ruptura entre o modelo gerencial – foco no mercado – e o modelo do novo serviço público (NSP) – foco na sociedade. A democracia cobra profissionalismo e capacitação dos agentes públicos (modelo burocrático), eficiência e competitividade (características principais do NPM), mas, principalmente, colaboração e efetividade, características principais do NSP.

Como uma das respostas à crise do Estado, especialmente à crise de confiança, o espaço público passa a identificar-se mais com a sociedade, e menos com o Estado. Evoluímos de Hobbes (soberania do Estado) para Locke e Rosseau (soberania popular) e, a partir daí, surgiram as teorias da democracia que foram se sofisticando.

A construção de uma forma pós-burocrática de realizar a gestão de políticas públicas repousa na necessidade de construir consensos entre Estado e sociedade e, especialmente, compromissos em torno das metas acordadas. Para tanto, o Estado precisa perceber que a participação e o controle social consideram as questões de poder e de interesses divergentes em qualquer projeto público. A dificuldade da relação repousa, em grande medida, na dificuldade do Estado em coletar e aplicar a contribuição da sociedade por meio da integração de práticas de gestão do conhecimento (GC) e inteligência organizacional (IO).

Importante notar, a partir de uma perspectiva histórica, que foi a partir das condições extra-administrativas (de caráter político e social) que houve a superação da matriz centrada no Estado; a matriz sociocêntrica tornou-se um imperativo em sistemas em que há uma multiplicidade de atores autônomos, formas jurídicas e gerenciais.

A supremacia do interesse público, principal característica dessa nova matriz, tem natureza pluralista e ideal aristotélico de política: uma ordem negociada que cria unidade a partir da diversidade de interesses, conflitos e fontes de poder que retratam qualquer projeto público.

A matriz sociocêntrica exige uma perspectiva pluralista sob um paradigma pós-burocrático que tem os seguintes princípios: confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e para o mercado e busca por resultados.

Há duas vertentes nas organizações com perspectiva pluralista, descritas a seguir.

- 1) Gerencial identificada com as modernas técnicas de gestão e com a descentralização, centrada no aumento da eficiência e da produtividade.

- 2) Participação cidadã e no controle social, voltada especialmente para a realização de experiências inovadoras e busca da equidade, da eficiência e da efetividade, análise *ex ante* e *ex post* do resultado do ponto de vista do beneficiário.

Essas duas vertentes, além de serem não excludentes, aparecem conjuntamente nas experiências que procuram contrapor-se ao modelo burocrático, embora uma delas sempre seja enfatizada para criar uma visão compartilhada de longo prazo e aumentar a responsabilização social (*accountability*), a defesa da “coisa pública” e o foco no cidadão.

Demorou quinze anos, de 1980 a 1995, para o governo brasileiro aplicar o modelo europeu da nova gestão pública (NGP), o modelo gerencial, que segue rigorosamente os alicerces da economia neoclássica e seus princípios mercadológicos de competição gerencial e eficiência.

Por causa da ênfase na eficiência (minimização de custos) e na tecnologia (e-gov e sistemas de controle), o conceito de ser humano e de interesse público foi perdido.

Wise (2002) afirma que especialistas na área de pesquisa do NPM fizeram recentemente uma decisão coletiva de abandonar o termo “New Public Management”, afirmando que já não é novo, e não é claramente definido, além de não ser mais uma construção útil.

Vigoda-Gadot (2002) mostra que a aplicação do NPM foi acompanhada por “uma vontade menor para compartilhar, participar, elaborar e criar parceria com os cidadãos”. Isso gerou, segundo Hess e Adams (2007), centralização do poder e conhecimento no alto escalão do governo e conseqüente aumento da corrupção.

De acordo com Stoker (2006) sob a égide do NPM organizações públicas tendem a ser nem eficientes em termos de economia de dinheiro público, nem responder às necessidades dos consumidores. A solução é fragmentar estruturas de serviços públicos monopolistas e desenvolver incentivos e ferramentas para influenciar a maneira que elas operam. Reformas fundamentais incluem a introdução de uma divisão comprador-fornecedor dentro das organizações e o desenvolvimento de objetivos e incentivos de desempenho. O objetivo é criar um espaço para a voz do consumidor dentro do sistema a fim de desafiar o poder dos fornecedores de serviços públicos.

Wise (2002) alerta para o fato de que a oposição ao NPM refere-se a sua ruptura radical com a governança democrática (Box et al., 2001; Frederickson 1996; Doing and Wilson 1998; Lynn 2001; Rhodes 1998; Rosenbloom 1993; Savoie 1995; Stark 2002). Alguns veem o NPM como unicamente focado na eficiência e reformas baseadas no mercado, o que é uma ameaça à eliminação da democracia como princípio orientador da administração pública (Box et al., 2001).

Nesta mesma direção, Waugh e Streib (2006) sustentam que é fácil confundir a capacidade de resposta com a colaboração. Este tipo de confusão também

poderia ajudar a alimentar o desejo de maior controle hierárquico. Nos desastres, por exemplo, uma e resposta eficaz é improvável que aconteça sem colaboração.

Como ocorreu no passado, estamos levando muito tempo para adotar os princípios do NSP (Denhardt e Denhardt, 2003): coprodução de políticas públicas; foco na efetividade; pensamento estratégico e ação democrática; liderança e governança compartilhadas; foco no cidadão-colaborador; supremacia do interesse público; foco em servir em vez de dirigir; e valor às pessoas e não apenas à produtividade e à economicidade.

O alto investimento no desenvolvimento de sofisticados sistemas de controle para melhorar a eficiência e evitar a corrupção, em detrimento do investimento no capital humano, colocam em jogo o grau de inovação necessário para lidar com a complexidade dos problemas atuais que a administração pública e o governo enfrentam.

A humanização do setor público e a governança compartilhada são os grandes desafios que se colocam na prática para obter efetividade das políticas públicas, pontos principais do NSP. O processo de humanização busca transformar servidores públicos egoístas em pessoas capazes de pensar e agir como um ser humano em busca do interesse público num contexto global, e não simplesmente como pertencente a um "seleto grupo" de dependentes da máquina pública. A humanização (foco no interesse público) leva a governança compartilhada (criar soluções coletivas) que por sua vez incentiva os agentes públicos a usarem práticas de compartilhamento e criação de conhecimento (GC), assim como práticas de análise e aplicação de conhecimento (IO).

Governar com a sociedade, em vez de governar a sociedade, faz com que o próprio beneficiário possa contribuir no desenvolvimento da estratégia, do planejamento e da gestão dos diversos programas e projetos, melhorando a qualidade do gasto e da ação pública. A participação do cidadão e o estabelecimento de parcerias ajudam, e muito, na transformação da cultura da desconfiança e do curto prazo em uma cultura de colaboração e de longo prazo.

O valor público não é mais fornecido apenas pelo governo, mas sim pela colaboração. Compartilhar o conhecimento a partir da abertura do processo de construção e de aplicação desse conhecimento, assim como a construção de novas relações e parcerias na prestação de serviços, são as bases do governo do século XXI. E, mais do que isso, os governos devem ser capazes de transformar o conhecimento coletivo em inteligência a partir, por exemplo, da avaliação e da análise semântica da discussão sobre elaboração e aplicação de políticas públicas por facilitadores, *experts* e sistemas inteligentes.

## 2 GESTÃO DO CONHECIMENTO E INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL

Nonaka e Takeuchi (1995) considera GC como a capacidade de uma organização criar novos conhecimentos, disseminá-lo em toda a organização e incorporá-lo em

produtos, serviços e sistemas. Bali, Wickramasinghe e Lehane (2009) definem GC como um conjunto de ferramentas, técnicas, táticas e tecnologias destinadas a potencializar os ativos intangíveis da organização, por meio da extração de dados, informações pertinentes e conhecimento relevante para facilitar a tomada de decisões. GC é um conjunto de práticas destinadas à interação entre conhecimento tácito e explícito para adquirir e criar novas competências (conhecimentos + habilidades + atitudes), a fim de possibilitar uma organização agir inteligentemente (transformar complexidade em simplicidade com significado) em diferentes ambientes (Angelis, 2013a).

As três eras da GC apontadas por Dixon (2012) são: gestão da informação; gestão da experiência; e gestão de ideias. As duas primeiras eras (gestão da informação e gestão da experiência) são tratadas com o conhecimento existente, isto é, o conhecimento que um indivíduo ou um grupo obteve e está disponível para ser compartilhada com outras pessoas. A terceira era está relacionada à criação ou ao desenvolvimento de ideias que não existiam antes. Nesta era, os membros da organização aprendem por meio de suas experiências individuais de trabalho, mas aprendem mais quando criam conjuntamente em um ambiente que suporta o uso de conhecimento coletivo. Esse ambiente deve incluir a convocação das pessoas, a diversidade cognitiva e a transparência. A terceira geração da GC propõe a produção coletiva do conhecimento no ambiente organizacional (a produção de conhecimento entre funcionários), mas não contempla a participação popular na base de conhecimento do Estado (a produção de conhecimento entre os agentes públicos e a sociedade).

Britton (2005) alerta que a terceira geração da GC está em sua infância, mas enfatiza a ligação entre conhecimento e ação: a ênfase está em criar as condições para a criação e a inovação do conhecimento, baseados em gestão de incertezas.

Há claramente uma ligação entre o conhecimento e a ação, mas a GC não contempla práticas de aplicação de conhecimento. Por isso, é preciso destacar a dificuldade do Estado em transformar a colaboração, tanto a nível organizacional quanto a nível nacional, em conhecimento relevante e, posteriormente, em projetos e ações concretas que aumentem a efetividade das políticas públicas (IO).

Rothberg e Erickson (2004) esclarecem que o conhecimento é socialmente construído com atividades colaborativas (GC), mas o acesso a este conhecimento não significa sucesso na tomada de decisão, já que o conhecimento sem aplicação é inócuo. Em síntese, conhecimento é a fundação para a inteligência, já que a inteligência é o conhecimento em ação para solucionar problemas.

Staskeviciute e Ciutiene (2008) destacam que na literatura científica é possível encontrar diferentes conceitos de IO, mas todos eles são limitados pela mesma característica: a capacidade da organização de se adaptar ao ambiente e à GC. Choo (2002) define IO como um ciclo contínuo de atividades que incluem sensoramento do meio ambiente, desenvolvimento de percepções e criação de

significado por meio da interpretação, usando a memória da experiência do passado para agir com base nas interpretações desenvolvidas. IO refere-se a um processo de transformar dados em conhecimento e conhecimento em ação para ganho organizacional (Cronquist, 2011).

Angelis (2013a) considera IO como a capacidade de uma organização de se adaptar, de aprender e de mudar em resposta às condições ambientais por meio do uso de conhecimentos relevantes.

Apesar do apelo intuitivo de que os conceitos de GC e IO são complementares e interdependentes, essa relação recebeu relativamente pouca atenção na literatura. Mooghali e Azizi (2008) encontraram um coeficiente de correlação de 0,931 entre GC e IO. Mais realista, Yaghoubi *et al.* (2012) descobriram que quase 59,2% das alterações existentes na IO são definidas por processos estratégicos de GC.

Para Halal e Kull (1998), IO é uma função de cinco subsistemas cognitivos: estrutura organizacional; cultura organizacional; relações das partes interessadas; processos estratégicos; e GC. Liebowitz (2001) destaca que a gestão ativa do conhecimento é fundamental para permitir melhoria do desempenho organizacional, resolução de problemas e tomada de decisões. Liebowitz (1999) propõe que, se a gestão da mudança é bem-feita e se as armadilhas da GC são evitadas, então a GC tem um futuro brilhante para a construção e o crescimento da IO.

Cruz e Dominguez (2007) posicionaram GC como um ativador da IO, obtendo informações externas e internas e facilitando a percepção, a criação de conhecimento e, em consequência, a tomada de decisões.

Baseado nessas perspectivas, é possível concluir que a GC fornece métodos de identificação, armazenamento, compartilhamento e criação de conhecimento, enquanto a IO integra, analisa e interpreta este conhecimento para tomada de decisão e solução de problemas.

## 2.1 Benefícios e barreiras na aplicação de práticas de GC e de IO

Alguns dos principais benefícios da GC foram levantadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – em inglês Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2003) –: *i)* minimizar ou eliminar a duplicação de esforços; *ii)* reparar a perda de conhecimentos e promover a aprendizagem ao longo da vida; *iii)* aumentar a eficiência pela produção e compartilhamento de conhecimentos; *iv)* integrar conhecimento dos ambientes interno e externo.

A GC tem levantado grandes expectativas. No estudo da OECD (2003), as expectativas amplamente percebidas foram as seguintes: *i)* melhoria do fluxo de informações interna e externa; *ii)* melhoria da transparência; *iii)* melhoria nas relações de trabalho e no compartilhamento de conhecimento; *iv)* melhoria na eficiência

do trabalho e/ou produtividade, produzindo e compartilhando informações e conhecimentos mais rapidamente dentro de sua organização; *v*) aumento da horizontalidade e da descentralização da autoridade; *vi*) torna as organizações públicas mais atraentes para quem procura ingressar no setor público; *vii*) minimiza ou elimina a duplicação de esforços entre divisões e direções; *viii*) diminui a perda de conhecimento (devido ao menor número de pessoal graças à aposentadoria futura, à partida para o setor privado etc.); *ix*) promove a aprendizagem ao longo da vida; e *x*) integra o conhecimento de fora para a criação de novos conhecimentos (ou seja, ligação entre *front-office* e *back-office*).

No entanto, há muitos desafios e obstáculos para aplicar efetivamente políticas e práticas de GC no setor público, entre elas destacam-se a ênfase na aprendizagem formal e na técnica como um mecanismo para compartilhamento de conhecimento e a incapacidade de a organização motivar os servidores na partilha de seus conhecimentos e necessidades de aprendizagem.

Além desses desafios, existem vários fatos já conhecidos que representam uma barreira à capacidade na aplicação de políticas e de práticas de GC: o controle de cima para baixo; a falta de reconhecimento dos servidores públicos mais capacitados; e a natureza das organizações públicas impulsionadas pela legislação (procedimentos burocráticos).

Yuen (2007) coloca que as barreiras à adoção de práticas de GC são, em grande parte, devidas à falta de conscientização e de tempo. Para ele, a falta de tempo pode ser interpretada como a falta de consciência da importância da GC e também da resistência à mudança.

Nas organizações públicas brasileiras, a gestão de topo não é muito influente na cultura organizacional, o grau de abertura da organização em relação às sugestões dos funcionários é baixo e o entendimento sobre os conceitos e a importância da GC é incipiente e não uniforme (Angelis, 2013b).

Esse talvez seja o motivo pelo qual, de acordo com Batista *et al.* (2005), os resultados ainda tímidos são, em grande medida, uma consequência de iniciativas isoladas e de esforços pulverizados, muitas vezes em um mesmo ministério.

Os dois desafios mais significativos são a cultura de resistência e a cultura de reter conhecimentos que são encontrados na maioria das organizações do setor público (Svieby e Simons, 2002).

A consequência disso é a dificuldade para promover a aprendizagem coletiva, o desenvolvimento de competências e a criação de ambientes de trabalho colaborativo na administração pública.

De acordo com a OECD (2003), o mais importante e difícil desafio para os governos é criar uma cultura de compartilhamento de conhecimentos. Parece que boas

práticas de GC poderiam ser melhor aprimoradas pelo comportamento de longo prazo, refletindo confiança entre funcionários, espírito de equipe e desprendimento.

A OECD (2003) constatou que: *i*) estratégias de GC, muitas vezes, não são bem-divulgadas; *ii*) dificuldades de implementação de estratégias de GC têm surgido pela resistência dos gerentes (e, em particular, da gerência média); *iii*) dificuldade em capturar o conhecimento não documentado (tácito) dos funcionários; e *iv*) foco organizacional em tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Batista *et al.* (2014), ao implementar o modelo de gestão do conhecimento (Batista, 2012) na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT, na Superintendência de Aeronavegabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil (SAR/Anac), no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), encontraram outros desafios: *i*) falta de troca de experiências com outras organizações que estão envolvidas no processo de implementação da GC; *ii*) dificuldade de acesso a consultores especializados; *iii*) falta de tempo ou recursos para compartilhar conhecimento concretamente na rotina diária; *iv*) gestão do conhecimento e da informação não são prioridades; e *v*) muitos veem a GC como mais um modismo.

Além disso, existem outras barreiras no setor público, tais como: *i*) pouca interação estruturada entre as agências, o que limita o compartilhamento de conhecimento; *ii*) esforços embrionários no aprendizado e na divulgação de práticas de GC; *iii*) falta de diretrizes e de responsabilidades claras na aplicação de práticas de GC; *iv*) cultura dominante de que conhecimento relevante é poder e a sua partilha é privilégio da alta administração; e *v*) falta de métricas que permitem avaliar a criação, o compartilhamento e a aplicação de conhecimento para verificar a efetividade das práticas de GC.

Como acesso ao conhecimento não significa sucesso na tomada de decisão, dado que o conhecimento só tem valor quando as pessoas o usam, a GC não é um fim, um produto final, e sim um meio para melhorar a criação de conhecimento e proporcionar a sua melhor aplicação. De fato, até mesmo as práticas de GC produzem uma sobrecarga de informação (OECD, 2003) e introduzem novas formas de incerteza e de complexidade em um momento em que há novas alternativas e novos resultados.

Nesses momentos de incerteza e de complexidade, as organizações públicas e seus gestores devem apresentar altos níveis de inteligência para melhorar os serviços públicos e entregar o conhecimento relevante para o tomador de decisão.

De acordo com Halal e Kull (1998), os processos IO geram vários benefícios, tais como:

- permite que os líderes de uma organização possam avaliar a habilidade e a proatividade dos membros desta organização;

- ajuda a descobrir as redes de conhecimento e os padrões destas redes com o meio ambiente;
- ajuda a descobrir os pontos fortes e fracos da organização;
- ajuda a desenvolver e a gerar sugestões para a geração de criatividade e de inovação;
- ajuda a alavancar as contribuições que podem ser fornecidas através de fatores dinâmicos como liderança.

Outros benefícios da IO são:

- desenvolver a capacidade de integrar estratégia, planejamento, gestão e ação;
- capacidade de analisar os ambientes interno e externo em busca de ameaças e de oportunidades;
- capacidade de desenvolver modelos de previsão;
- capacidade de melhorar os processos de análise dos conhecimentos gerados e a tomada de decisão.

O maior benefício da IO é a melhoria no processo de decisão, por meio da transformação do conhecimento coletivo em inteligência.

## **2.2 A integração entre gestão do conhecimento e inteligência organizacional na prática do setor público**

As revoluções que estão transformando o setor público, de acordo com Tapscott, Williams e Herman (2008), são:

- revolução da tecnologia – *web 2.0*;
- revolução demográfica – geração *net*;
- revolução social – rede social;
- revolução organizacional – colaboração em massa.

Essas revoluções deram origem a vários eventos, tais como a criação de novas relações e parcerias, a participação em massa, a abertura do processo de formulação da política e a divisão do poder, que mudaram o papel do governo e a forma de construção da governança.

Contudo, o que se observa é que a *web* atual, a *web 2.0*, é uma enorme fonte de informação desorganizada e sem contexto e significado, e a futura *web* semântica tem como objetivo trazer a ordem a esse caos, incorporando significado à informação e proporcionando um ambiente em que usuários e máquinas trabalhem

em conjunto. Enquanto a atual geração de jovens (geração das redes sociais: a geração dos espertos) busca adquirir e criar um volume exponencial de informações sem se preocupar com credibilidade, o desafio que se apresenta à nova geração é aprender a selecionar, analisar, integrar e interpretar as informações antes de tomar uma decisão (geração dos inteligentes). Esse é um processo que leva tempo, pois envolve o desenvolvimento de maturidade, de competências e de inteligências.

A mudança da *web* 1.0 para *web* 2.0 tem sido caracterizada pela evolução do uso da *web* do consumo passivo de conteúdo para um processo mais ativo de compartilhamento de informação, o que trouxe mais complexidade ao processo decisório. No futuro, análise, significado, síntese e interpretação é o que nos levará à *web* 3.0, a *web* dos sistemas inteligentes (combinação de inteligência e semântica). Segundo Mendes (1997), os sistemas inteligentes buscam dar significado à informação e simulam o raciocínio humano, fazendo inferências, julgamentos e projetando resultados.

A passagem da *web* 2.0 para *web* 3.0 vai impulsionar a mudança do gov 2.0, baseado em redes (*open government* + mídias sociais + *open data*) para o gov 3.0, baseado na inteligência e na semântica (inovação colaborativa + inteligência coletiva + sistemas inteligentes).

Infelizmente, estamos vivendo uma fase de “empolgações tecnológicas”, o que acaba gerando a subestimação do capital humano, a dificuldade de criar e de usar conhecimento relevante, a falta de resultados relevantes e a perda de foco.

Ainda que algumas iniciativas isoladas de modernização da gestão com uso de práticas de GC tenham conseguido alguns resultados, não conseguiram resolver o problema do excesso de informação, das empolgações tecnológicas decorrentes, do viés individual na dimensão psico-cognitiva (fase de coleta e análise de informações), do viés institucional na dimensão político-organizacional (fase de tomada de decisão) e, principalmente, da crise de significado pela falta de propósito, de domínio e de autonomia dos servidores públicos.

As diversas práticas de GC, como as comunidades de prática, as lições aprendidas, as melhores práticas e a gestão eletrônica de documentos, devem ser complementadas com práticas de IO e uso de sistemas inteligentes para que os *experts* possam facilitar, motivar e sintetizar a criação de conhecimento.

Agregar conhecimento a partir do acesso à internet e às redes sociais como forma de tornar as informações governamentais mais acessíveis e contar com a interação dos cidadãos para a construção coletiva de soluções é, sem dúvida, um facilitador do processo de transparência e de difusão de informações. Entretanto, o conhecimento da multidão só produz mais incerteza e complexidade

se não organizado por meio das práticas de GC e sintetizado pela análise dos *experts*, sistemas inteligentes e práticas de IO, como as hipóteses competitivas e a modelagem com uso de equações estruturais.

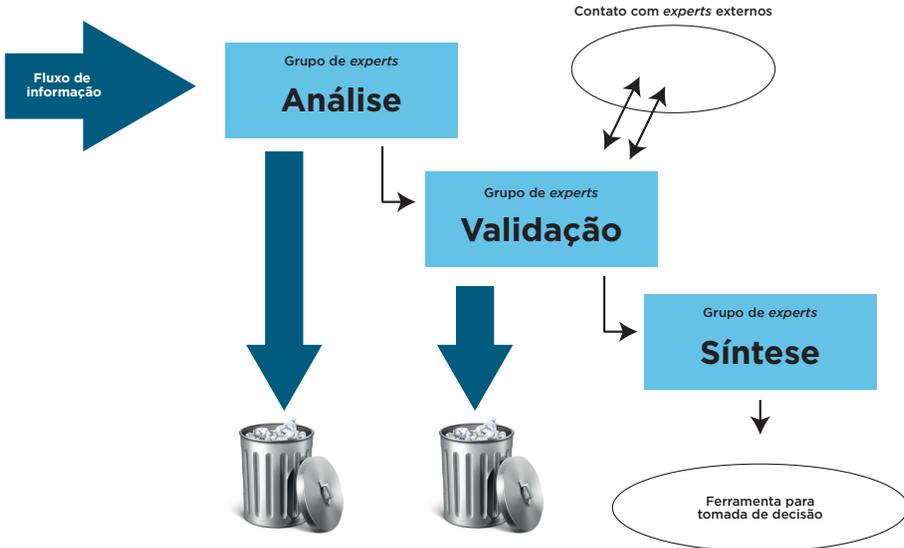
As práticas de GC são importantes para criar novo conhecimento a partir da colaboração, mas tendem a alimentar o excesso de informação, se não complementadas com práticas de IO, que são as responsáveis pela análise do conhecimento coletivo e pela tomada de decisão. A identificação do nível de impacto de fatos portadores de futuro, tendências consolidadas e incertezas críticas é feita a partir da análise semântica por *experts* e sistemas inteligentes.

A base teórica para as práticas de IO é a *common ground theory* (teoria do terreno comum), proposta por Clark (1996). Esta teoria é produto da análise do conhecimento mútuo, de crenças e de pressupostos dos participantes de uma discussão. No processo de discussão, um “terreno comum” é atualizado de forma ordenada, à medida que cada participante tenta sintetizar o que os outros entenderam das suas sugestões para os problemas atuais. Como colaboradores, encontram sentido nas práticas de construção de significado das interações entre os participantes, que servem como base para todo o trabalho cooperativo. A construção de um “terreno comum” é frequentemente invocada como um mecanismo pelo qual o entendimento conjunto é alcançado.

Segundo a teoria do terreno comum, o discurso em uma discussão não progride até que coletivamente e individualmente os participantes aceitem novas referências, e as estabelecem como fundamento comum. Se A assume que a contribuição foi bem-sucedida e acrescenta o que ele disse para o terreno comum, ele pode continuar a contribuir sobre o que ele acredita que foi estabelecido. Contudo, se B não registrou a contribuição corretamente, então eles vão ter que começar de novo até que todas as três etapas sejam satisfeitas. Um pressuposto desse modelo é o princípio do menor esforço colaborativo: participantes de uma contribuição tentam minimizar o esforço total gasto com a contribuição, tanto nas fases de apresentação quanto nas de aceitação. Quanto menos houver trocas entre A e B para esclarecer as referências, mais sucesso terá a construção do terreno comum.

Como apresentado na figura 1, a IO depende de uma rede estruturada de “analisadores-peritos”, que oferecem habilidade técnica, conhecimento e experiências pessoais para apoiar os processos de percepção e a tomada de decisão. Eles envolvem-se com os sistemas inteligentes para validar informações, descobrir relações entre partes de informações e realizar análises, fornecendo os caminhos de transformação do conhecimento em inteligência.

FIGURA 1  
O processo de análise



Fonte: Jakobiak (2004).

As ferramentas de IO combinam uma mistura de elementos sociotécnicos, a partir de avaliações subjetivas da discussão *on-line* liderada pelos facilitadores e especialistas no assunto (a), com *feedback* em tempo real, a partir da mineração dos dados e da análise semântica da discussão *on-line* (b). Essas ferramentas contribuem para as mudanças estruturais profundas e as transformações no clima social, a cultura colaborativa e o papel da inteligência coletiva interna (Chauvel, Tressols e Despres, 2012). A ideia por trás das ferramentas de IO é transformar os modelos de *crowdsourcing* que se aplicam à sabedoria das multidões na sabedoria de peritos para resolver problemas complexos.

Um bom exemplo é o programa de pesquisa Concept, do governo da Noruega. Este programa serve para melhorar os efeitos dos grandes investimentos públicos a partir do uso adequado dos recursos. O trabalho é baseado na coleta de lições aprendidas sobre um grande número de projetos públicos, que são salvas em um banco de dados e analisadas por especialistas (gerentes de projeto, mestres e doutores no assunto), após a contribuição de diversos atores via discussão *on-line* orientada e facilitada. Nesse exercício, são criadas novas ferramentas e novos métodos para a avaliação *ex post* dos projetos, a fim de medir os seus efeitos, as suas relevâncias sociais e as suas sustentabilidades.

### 3 GOVERNANÇA COMPARTILHADA

A partir de uma revisão de literatura sobre participação popular, parece claro que as práticas participativas a nível municipal têm sido mais efetivas que os mecanismos criados pelo governo federal para tentar captar o conhecimento coletivo, mesmo que sem objetivo de aplicá-lo no processo decisório.

Frey (2007) destaca algumas iniciativas de práticas participativas a nível municipal.

Desde 1989 e de forma ininterrupta, a população de Porto Alegre discute, delibera e toma decisões, em fóruns regionais e setoriais, sobre as prioridades e a distribuição dos investimentos em infraestrutura urbana e políticas públicas. Levando em consideração critérios de viabilidade técnica e econômico-financeira das propostas procura-se evitar práticas clientelistas e patrimonialistas de alocação de recursos que costumam prevalecer no processo orçamentário tradicional.

Experiências como o modelo colaborativo de Curitiba visa promover e estimular o capital social e as redes sociais no âmbito comunitário. No caso do programa “câmbio verde”, as comunidades carentes trocam seu lixo por frutas e verduras, o que solucionou os problemas da coleta dos resíduos sólidos em áreas de difícil acesso, da superprodução de produtos agrícolas em certas épocas e dos déficits alimentares dos habitantes mais pobres (Frey, 2007).

Perdicaris (2009), em um estudo exploratório sobre o processo de adoção da gestão orientada a resultados (GPR) em Curitiba, Porto Alegre e Joinville, encontrou que:

ocorreram mudanças culturais e de comportamento dos funcionários e políticos, na medida em que permitiam enxergar as ações da prefeitura de forma sistêmica, em que os servidores começam a ser mais bem capacitados e incentivados a obter resultados para o cidadão, e em que os agentes políticos passam a orientar suas ações de forma mais coordenada e alinhada (Perdicaris, 2009).

Com relação aos mecanismos de participação popular propostos pelo governo federal para construir um planejamento compartilhado, Pires e Vaz (2012) destacam que:

apesar dos processos de participação terem avançado tanto quanto os processos de planejamento nesta última década, suas trajetórias não têm exatamente se cruzado. Persistem desencontros entre a operação desses canais de participação e os objetivos de construção de um planejamento de médio e longo prazo compartilhado entre o governo e sociedade. A expansão dos mecanismos de participação social tem se dado de forma desarticulada, dispersa e com poucos encaixes e formas de integração no ciclo de planejamento, gestão e controle das políticas (Pires e Vaz, 2012).

Paes de Paula (2007), ao constatar que emerge a questão da inserção, principalmente no âmbito do governo federal, da lógica presente nos fóruns temáticos,

nos conselhos gestores e no orçamento participativo, destaca que, apesar da ampliação da descentralização entre as esferas de governo (com a municipalização) e da criação de novos espaços de participação da sociedade civil na esfera pública, não houve, ainda, uma mudança substancial nos padrões de relação entre Estado e sociedade (Nogueira, 1997; Abrucio, 2007). Ainda permanece um alto grau de centralização de poder no Executivo e um isolamento dos gestores públicos (Nunes, 1997).

Apesar da criação de alguns mecanismos que propiciam a governança compartilhada, esse desafio não apresentou avanços necessários no governo atual, pelo fato de este apresentar uma continuidade em relação ao governo anterior, no que se refere à estrutura e à dinâmica organizacional da máquina pública (Paes de Paula, 2007). Mas o problema de criação de ambientes colaborativos não é somente político e cultural.

Almeida (2007) destaca que a população brasileira tem forte ideologia pró-estatal, apesar de a maioria da população considerar as instituições privadas mais eficientes e mais confiáveis do que as públicas. Para os mais pobres, o Estado é visto como “grande pai protetor”. Para as elites, ou o Estado é o responsável por tudo ou é o canal para se garantir o alcance dos interesses dos diferentes grupos organizados.

A governança compartilhada muda a situação atual de dependência da comunidade com relação ao poder público para uma situação ideal de corresponsabilidade e cidadania no desenvolvimento de ações para a melhoria das condições de vida da comunidade.

O engajamento cívico tem enorme potencial transformador no desenvolvimento das pessoas como seres humanos. Entre os resultados do processo colaborativo estão o desenvolvimento humano, o benefício social e a efetividade das ações.

Tapscott, Williams e Herman (2008) enfatizam que estamos em uma época em que o poder e a autoridade do governo e a legitimidade das políticas públicas vão se tornar ainda mais dependentes da democracia interativa. Portanto, o valor público não é mais fornecido apenas pelo governo, mas sim por colaboração. Compartilhar o conhecimento e o poder, abrindo o processo de tomada de decisão e fomentando novas relações e parcerias, são os alicerces do governo do século XXI (Tapscott, Williams e Herman, 2008).

O desafio de coordenação de tantos atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos e decisões é gigantesco para os governantes (Ferrarezi e Oliveira, 2012), mas os governos precisam mais e mais trabalhar com outros atores, compartilhar responsabilidades, riscos e poder para alcançar resultados.

A consulta efetiva dos atores envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas é mais importante que a competência dos líderes

dos projetos, porque somente com a inteligência coletiva é possível conciliar eficiência (minimização de custos) com efetividade (maximização de resultados positivos e sustentáveis).

A inteligência coletiva pode conseguir emplacar um projeto com dispêndio mínimo de recursos (eficiência), sendo mais efetivo nos resultados a partir da verificação da necessidade e da oportunidade de uma ação (*ex ante*) e a medida em que o resultado gerou benefício sustentável à população (*ex post*).

Segundo Frey (2004), o processo colaborativo é alicerçado em um tripé de ações: *i*) nas áreas da mobilização; *ii*) da conscientização/participação; e *iii*) do desenvolvimento de projetos e de ações comunitárias, visando tornar efetivos os princípios de *empowerment*, segurança e participação.

Mas, até que ponto os espaços participativos, como conselhos e conferências, são usados para governos obterem conhecimento e resiliência, identificando padrões emergentes e adaptação a novos contextos de políticas públicas?

Pelo lado do aparato estatal, é preciso saber até que ponto foram criadas estruturas e mecanismos de gestão adequados e capazes de absorver esse potencial, além de desenvolver a *expertise* de processar as propostas geradas pela democracia participativa e pela nova configuração social.

Pelo lado da população, há o mito de que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas, porque boa parte do governo a vê como elemento que dificulta a tomada de decisão quando não entende o contexto da problemática ou quando vai de encontro aos interesses políticos.

De acordo com Modesto (1999), o aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, frequentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e de acomodação extremamente sutis.

Nessa mesma linha, Pires e Vaz (2014) entendem que, em algumas políticas públicas, um histórico de relações entre a burocracia e os atores privados ou não organizados pode levar à conformação de interfaces entre o governo e a sociedade mais restritas e seletivas.

A adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter informações e conhecimentos que o governo não possui.

Pires e Gomide (2014) deixam a pergunta: como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política e ambiental), respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Estamos ainda engatinhando para a atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no combate à corrupção e na promoção da qualidade da administração pública por meio da participação cidadã e do controle social.

Importante notar que Abrucio e Loureiro (2005) chamavam a atenção de que são poucos os avanços em termos de *accountability* democrática, ou seja, a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados.

Sobral e Peci (2008) destacam que o controle social ainda não está inserido no cotidiano do povo brasileiro: a participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não está presente na cultura nacional. Fato esse que não foi observado pelos ideológicos da reforma gerencial.

Da Costa (2010) reforça o argumento de Sobral e Peci (2008), ao concluir que a falta de controle social resulta em influências político-partidárias negativas:

a descentralização, elemento central da reforma, se não acompanhada dos necessários instrumentos de controle social, pode fortalecer as estruturas do mandonismo oligárquico e tornar os serviços públicos mais suscetíveis a influências político-partidárias negativas (Da Costa, 2010).

Schommer, Dahmer e Spaniol (2013) argumentam que a democracia é constituída não pelo conjunto de cidadãos, mas sim pelos inúmeros grupos de interesse que se incorporam ao aparelho estatal, levando para a esfera pública os interesses privado-particulares de uma minoria, que se impõe fazendo uso de um sistema político autoritário e paternalista, com traços de clientelismo.

E, ainda mais grave, Tatagiba (2005) destaca que estudos sobre os conselhos têm demonstrando a pouca efetividade destes em representar as classes populares. Ocorre a centralidade do Estado no poder de agenda nessas instâncias: “o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado”.

No Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Ferrarezi e Oliveira (2012) apontam que a vinculação da estrutura administrativa a uma secretaria com *status* de ministério compromete o caráter deliberativo e a autonomia do conselho. O governo controla a agenda, a pauta e a dinâmica de funcionamento dos grupos, deixando baixa capacidade propositiva ao CDES.

Não obstante a grande dificuldade de criar mais vozes nas discussões e decisões sobre políticas públicas, é importante destacar que algumas iniciativas do governo em coletar a inteligência coletiva podem ser bem-sucedidas.

O Fórum Interconselhos, iniciativa conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) recebeu a premiação do United Nations Public Service Awards (UNPSA) como uma

das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo. O fórum foi descrito como uma prática inovadora de elaboração e de monitoramento do planejamento governamental, por meio de uma inédita estratégia participativa. Ele surgiu em 2011 e teve como propósito inicial colher sugestões da sociedade civil para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em sua fase de elaboração.

Avelino e Santos (2014) demonstram que o Fórum Interconselhos, por ser uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos, não tem como objetivo a substituição dos conselhos, mas a sua superação dialética, na direção de uma participação social marcada, cada vez mais e mais intensamente, pela transversalidade.

Contudo, eles destacam o forte contraste entre o reconhecimento internacional e os atos legislativos contrários ao Decreto nº 8.243/2014, que fortalece e orienta o formato de Fóruns Interconselhos por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), aguçando ainda mais a curiosidade sobre esse instrumento de interação entre governo e sociedade e sua sustentação, a futuro.

Como fica claro, vários foram os esforços feitos pela Presidência visando à criação de mecanismos de participação social. No entanto, parte significativa da população ainda não tem acesso a essas instâncias, não podendo exercer plenamente a sua cidadania. Aqueles que têm acesso, têm dificuldade de compartilhar o seu conhecimento e vê-lo considerado no debate.

Para condução da participação social após os protestos de 2013 e de 2015, o governo federal lançou algumas iniciativas no portal Participa,<sup>2</sup> como o Fórum Dialoga Brasil, que busca democratizar o PPA 2016-2019.

O Fórum Dialoga Brasil faz perguntas à população que demonstram a sua preocupação com a participação popular (*marketing*), mas não consegue ou não quer captar e nem utilizar tal participação. Algumas sugestões são feitas individualmente, sem conhecimento prévio do PPA, o que perde força.

Com relação aos mecanismos de participação popular, é importante salientar três grandes desafios: *i*) criação de uma cultura de compartilhamento de conhecimentos dentro e fora da administração pública para cocriação e implementação de políticas, programas, projetos e atividades; *ii*) motivar e facilitar uma expressão concisa e organizada na discussão *on-line*; e *iii*) uso de ferramentas/sistemas inteligentes e especialistas para transformar a informação em conhecimento (contextualização) e, então, em inteligência (aplicação).

---

2. Disponível em: <<http://goo.gl/XSsOm3>>.

O reconhecimento da importância da participação ativa dos cidadãos, do setor privado e de funcionários públicos para a criação de novos conhecimentos, bem como dos sistemas inteligentes e de especialistas para facilitar/orientar a colaboração e analisar este novo conhecimento gerado, deve ser a base de um novo modelo de administração pública.

O governo vê-se obrigado a abrir espaços para a participação popular em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais.

A proliferação dessas novas formas de governança representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade contemporânea. O resultado é uma sociedade com maior quantidade de atores exercendo influência e com um maior número de interações entre os representantes dos diversos interesses sociais.

Contudo, a política ativa de reforma democrática deve criar um ambiente favorável e estabelecer um conjunto de regras, de normas e de leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.

Pires e Vaz (2014) destacam que é necessário ampliar nossa percepção e nossa capacidade de compreensão das possibilidades institucionais de interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas, em especial no caso de audiências, consultas públicas e ouvidorias.

Os desafios para o avanço da governança compartilhada são os seguintes:

- institucionalizar a prática do planejamento de longo prazo, a partir do desenvolvimento de uma estratégia (o que e porquê fazer) baseada em modelos de previsão e de prevenção (cenários futuros);
- dar continuidade aos bons projetos, independentemente do governante da vez;
- incentivar o engajamento dos cidadãos de forma clara e governar com a sociedade;
- permitir que as pessoas acessem, de maneira relativamente igualitária, os serviços públicos;
- superar a cultura da desconfiança que permeia a administração pública e resulta em burocratização e custos altos;
- estabelecimento de parcerias;
- uso intensivo das novas TICs sem nunca retirar o foco principal do aperfeiçoamento, da formação dos servidores públicos e da educação da população.

#### 4 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Uma clara distinção entre os três modelos em estudo (burocrático, gerencial e colaborativo) está na forma de tratamento do cidadão. No modelo burocrático, o cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. Na retórica do modelo gerencial (NGP), os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público com máxima eficiência. Sob o guarda-chuva do modelo NSP, os cidadãos são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e de coordenação.

A mudança do modelo gerencial, que concentra o conhecimento nos níveis mais elevados da organização e favorece a corrupção e o favoritismo, para os modelos participativos baseados em redes, que aumentam a transparência e a participação, mas transferem e criam “conhecimento” sem limites, está acontecendo sem a integração dos três alicerces da inteligência (previsão, estratégia e ação).

O governo brasileiro tem dificuldade de alinhar estratégia (o que e por que fazer) e planejamento (como fazer), prever acontecimentos e aplicar conhecimento relevante para resolver problemas complexos.

Na realidade, as organizações públicas brasileiras enfrentam os problemas conhecidos que impactam diretamente a gestão: a síndrome da estabilidade; a cultura do “conhecimento é poder”, um estilo de liderança protetiva que destrói as políticas de recompensa, promoção e avaliação dos servidores; os treinamentos relâmpagos para adquirir conhecimentos técnicos e repetitivos; a seleção por testes de memória; a legislação antiga e ineficiente; e a grande crise de confiança, que abala a transferência e a criação de conhecimentos entre os gestores e entre eles e os órgãos públicos.

Apesar de diversas experiências isoladas de inovação gerencial e avanço na democratização do estado em relação ao modelo burocrático, de acordo com Abrucio (2007), o modelo gerencial tem dois grandes problemas. Primeiro, transforma o modelo de gestão inglês, que em si não é monolítico em uma mudança de paradigma global, para o modelo brasileiro. Segundo, a proposta atual não leva em conta a hibridização da estrutura administrativa brasileira, o papel da organização federativa na administração pública e o número de cargos comissionados.

Júnior e Nogueira (2014) destacam cinco problemas na reforma gerencial, dois deles gerados pela falta de acompanhamento dos resultados de sua implementação nos países desenvolvidos quinze anos antes do Brasil:

- (i) a concentração sobredimensionada em gestão para o desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados;

(ii) a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no âmbito do setor público; (iii) o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e (iv) a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menor ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado (Júnior e Nogueira, 2014).<sup>3</sup>

Para Paes de Paula (2007), quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-Reforma, constatamos uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. O governo optou pela centralização das decisões e tornou as câmaras setoriais um monopólio das equipes ministeriais.

Diniz (2000) corrobora com essa afirmativa e a relaciona com o modelo gerencial, ao afirmar que o desenho institucional trazido pela NGP aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas.

Paes de Paula (2007) ressalta que o modelo gerencial é participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.

Pereira (1997), o próprio mentor e coordenador da reforma gerencial, admite que as organizações sociais são excluídas dos poderes de decisão, ao afirmar que o papel das chamadas “organizações sociais” para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado.

Algumas funções públicas foram organizadas segundo critérios estabelecidos pela burocracia e aperfeiçoados pelo modelo gerencial ao criar as carreiras de Estado, as quais, depois, o próprio mentor do modelo, Pereira (2001), admite que foram isoladas do processo decisório.

Foi criada a carreira dos gestores públicos (especialistas em políticas públicas e gestão governamental) – uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia (Pereira, 2001).

---

3. Conforme Paes de Paula (2007) e Bento (2003).

Segundo Dagnino (2004, p. 10), o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão.

A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003) com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos (Dagnino, 2004).

A proposta deste trabalho é substituir o modelo NGP pelo modelo NSP, usufruindo das vantagens do modelo gerencial.

Para os mentores do NSP, Denhardt e Denhardt (2003; 2007), valores como a eficiência e a produtividade não devem ser perdidos, mas devem ser colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público. O interesse público é melhor alcançado por servidores públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade, e não por gestores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. Estes gestores deveriam compartilhar a autoridade e reduzir o controle, atuando como líderes transformacionais em vez de chefes ou gerentes.

Nós precisamos de um renovado sentido de comunidade e o governo pode desempenhar um papel importante e fundamental nisso, facilitando e apoiando as conexões entre os cidadãos e as suas comunidades e destas com o governo. Por isso, torna-se o eixo pragmático da reforma administrativa a construção de instituições formais ou informais que induzam os agentes a comportamentos cooperativos.

A mudança do foco na eficiência e na produtividade para o foco na efetividade e na colaboração é a base da mudança do modelo da NGP para o modelo do NSP. As diferenças básicas entre os dois modelos encontram-se no quadro 1.

**QUADRO 1**  
**Diferenças entre o modelo NGP e o modelo NSP**

Modelo gerencial (NGP)	Modelo colaborativo (NSP)
Eficiência (foco na produtividade e redução de custo e esforço).	Efetividade (foco nas pessoas e no impacto sustentável do resultado).
Visão unitária de Estado.	Visão macrocolaborativa.
Empreendedorismo e competição.	Coprodução do bem público.
AP neoliberal (cidadão-cliente).	AP neosocial (cidadão-colaborador).
Homem econômico-racional.	Homem social – humano.
Unifacetado (controle baseado no cumprimento de procedimentos).	Multifacetado (leis, conhecimento, valores e supremacia do interesse público).
Gerência (política de cargos).	Liderança compartilhada.

Elaboração do autor.

Do modelo atual (NGP) para o proposto (NSP) trocamos competição por colaboração e gerência isolada por liderança compartilhada; passamos da visão unitária e de curto prazo para uma visão coletiva e de longo prazo; e amadurecemos do investimento extremo na tecnologia para a contribuição do conhecimento coletivo para um resultado efetivo e sustentável.

Segundo Andion (2012), as correntes que emergiram nas últimas décadas, como a pluralista e a NSP, vêm lançar novas bases de compreensão da administração pública e reconfigurar a sua identidade enquanto campo científico, a partir do diálogo com outras disciplinas das ciências sociais, como a ciência política, a sociologia política, a geografia e a antropologia. Fazendo isso, elas trazem à tona novos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos para o campo, promovendo o seu enriquecimento. Torna-se possível, assim, pensar outros caminhos metateóricos promissores para além do funcionalismo (Vieria e Caldas, 2006). Estamos atravessando um momento de transição do papel do Estado que, ao perder o monopólio da produção do bem público, busca uma governança ampliada que envolve novos princípios e novas práticas da administração pública, a exemplo da descentralização, da participação dos cidadãos na coprodução do bem público, dos novos arranjos institucionais, entre outros.

O modelo do NSP (Denhardt e Denhardt, 2003) busca essa evolução na compreensão do conceito de administração pública. Na definição de Garson e Overman (1983), a administração pública é um campo de estudos interdisciplinar que captura as tensões entre uma orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficácia e da eficiência), de um lado, e uma orientação política (que considera as questões dos valores e visa promover interesse público), de outro.

A primeira metade dessa definição é justamente a que busca os dois modelos racionais-legais, o modelo burocrático e o modelo NGP. A segunda metade, que considera as questões dos valores e visa promover interesse público, é a que busca o NSP.

A racionalização da sociedade tornou-se um processo em que as questões de valores humanos – liberdade, justiça e igualdade, por exemplo – deixam de ter importância como critério de julgamento para a ação pública, sendo substituídas pelo cálculo específico de custos e de benefícios, meios e fins (Denhardt, 2012).

Em oposição ao NGP, que busca operar organizações públicas de forma mais eficiente, o NSP procura levar a teoria da administração pública para além da ação racional, em direção às perspectivas baseadas na fenomenologia, na teoria social crítica e na teoria pós-moderna.

Segundo Abreu, Helou e Fialho (2013), como abordagem, a fenomenologia procura colocar em suspenso as caracterizações do comportamento humano que são impostas externamente às ações humanas para tentar captar o sentido exato

destas ações a partir da perspectiva dos próprios atores. A questão básica da fenomenologia é a busca do sentido das coisas, de modo a lhes atribuir um significado. Não é de extrema importância que os fatos se mostrem, mas sim qual o sentido atribuído a eles. O sentido não está no fenômeno, mas na atribuição que o sujeito lhe dá (Faria, 2009).

Abreu, Helou e Fialho (2013) argumentam que a teoria social crítica se refere a uma reflexão sobre a renovação de situações e de estruturas que impedem o desenvolvimento progressivo da autonomia e da responsabilidade das pessoas. Vieira e Caldas (2006) complementam que é possível enunciar dois princípios básicos da teoria crítica: a orientação para a emancipação do homem na sociedade e a manutenção do comportamento crítico.

Denhardt (2012) sugere que a vida no mundo pós-moderno torne cada vez mais evidente a dependência entre cidadãos e administradores, o que impulsiona um diálogo público de melhor nível em busca de uma burocracia pública para o desenvolvimento de um senso de legitimidade no campo da administração pública.

Denhardt e Denhardt (2007) descreveram o NSP como uma alternativa à velha administração pública (modelo burocrático) e ao NGP. Para esses autores, o NGP, quando comparado com a antiga administração pública burocrática, vai ganhar sempre. Contudo, quando comparamos o NSP com o NGP, o NSP é claramente mais consistente com os fundamentos básicos da democracia, vislumbrando um serviço público totalmente integrado com o discurso do cidadão e o interesse público.

No NSP, os cidadãos e os agentes públicos olham além do autointeresse e focam no interesse do público geral, adotando uma visão mais ampla e uma perspectiva de longo prazo. Isso requer um conhecimento de relações públicas, um sentimento de pertencer a uma comunidade, uma preocupação para com o todo, e um vínculo moral com a comunidade cujo destino está em jogo.

Na visão de Denhardt e Denhardt (2003), há dois temas que fundamentam o NSP: *i)* promover a dignidade e o valor do NSP; e *ii)* reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública.

Segundo Denhardt e Denhardt (2007), os princípios básicos do modelo NSP são:

- servir cidadãos, não consumidores ou clientes;
- perseguir interesses públicos: o governo é um meio voltado para o alcance de valores compartilhados pela sociedade;
- dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;

- pensar estrategicamente e agir democraticamente;
- reconhecer que *accountability* não é simples;
- servir em vez de dirigir: os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer seus interesses compartilhados;
- dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

As pessoas deveriam ser atraídas para o serviço público não pela estabilidade ou pelos bons salários, mas pelos seus valores. São estes valores – servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar – que melhor traduzem o sentido de ser um cidadão, um servidor público a serviço da comunidade.

A importância de pesquisar o Estado de direito brasileiro está no processo de construção de um novo Estado, mais efetivo, mais cidadão, de caráter social, democrático e, principalmente, participativo.

A liderança no modelo NSP inicia-se quando o cidadão se torna administrador público, ele assume o papel de “cidadão-administrador”, não sendo apenas um cidadão, mas trabalhando para a cidadania. Para Denhardt e Denhardt (2007), a base ética da cidadania torna-se, então, a base para a postura ética do administrador público. Sua obrigação última é “prover bens e serviços públicos no sentido de promover o bem comum da vida comunitária, por cujo intermédio se formam o caráter e a virtude cívica”.

Abreu, Helou e Fialho (2013) destacam que é preciso obter maior grau de responsividade, ou seja, mais altos índices de correspondência entre as decisões da administração e as preferências da comunidade, à medida que há mais convergência entre a cidadania e a gestão pública. Para tanto, faz-se necessário considerar quais são os mecanismos institucionais que a administração pública precisa viabilizar para que o indivíduo possa se expressar sobre aquilo que precisa ou deseja.

O modelo de governança pública cria “instrumentos de colaboração e um modelo mais transparente e integrador de Estado que serve como um veículo ao alcance de interesses coletivos” (Pierre e Peters, 2000).

Tratando de questões mais práticas, o novo modelo disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos, tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e de redes de políticas públicas.

O modelo NSP por si só não resolve o problema de captação e de aplicação do conhecimento coletivo. É preciso um plano integrado de práticas de GC (organizam, transferem e criam conhecimento) com práticas de IO (analisam, interpretam e aplicam conhecimento).

Não obstante, as pessoas só irão realmente utilizar essas práticas após um processo de humanização no setor público. Tal processo busca transformar servidores públicos alienados e egoístas em pessoas capazes de pensar e de agir como um ser humano em um contexto global, e não simplesmente como pertencente a um seletivo grupo de dependentes da máquina pública burocrática.

A autonomia, o domínio e o propósito, elementos que não são parte da cultura da administração pública brasileira, são os que realmente motivam as pessoas, ao proporcionarem significado em servir a população brasileira. O significado no trabalho é a chave para o alinhamento entre as competências e os objetivos individuais com as competências e os objetivos organizacionais.

A humanização é parte fundamental do amadurecimento democrático que o Brasil está passando neste momento. O amadurecimento democrático pode ser acelerado a partir das seguintes iniciativas:

- criação de espaços de participação social com facilitadores e *experts* que motivam, organizam e analisam o conhecimento gerado;
- melhoria no processo de consulta e consenso;
- equilíbrio na representatividade da diversidade social;
- solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada);
- transformação dos servidores públicos em pessoas técnica-humanas a partir de publicações, seminários, congressos e cursos de formação;
- forte base de conhecimento comparativo sobre práticas que dão certo;
- amadurecimento democrático requer liderança do governo, mas também capacidade dos órgãos públicos de se adaptar e absorver novas formas de conhecimento, além da capacidade analítica e interpretativa de atores fora da arena governamental.

Esse amadurecimento requer, também, um fluxo de capital social, confiança, entendimento mútuo, conhecimento e saber fazer que permita às pessoas agir, aprender e se adaptar de forma coletiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No dia 5 de outubro deste ano foi instituída a Comissão para Reforma do Estado com os seguintes objetivos: *i*) revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo federal; *ii*) eliminação de sobreposição de competências; *iii*) fomento à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal; e *iv*) aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal.

Para revisar a estrutura organizacional será preciso acabar com as sobreposições entre programas, objetivos, ações e atividades constantes no PPA 2016-2019. Apesar deste PPA ter como diretriz ser mais estratégico, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MP não conseguiu eliminar boa parte das sobreposições como, por exemplo, nos programas: *i)* Pesquisa e Inovações para Agropecuária; *ii)* Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; *iii)* Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar; e *iv)* Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade.

A questão política também atrapalha na transferência de tecnologia e de conhecimento para os agricultores. A Lei nº 12.188/2010 instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). O Decreto no 8.252/2014 instituiu a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e Paulo Cabral foi designado seu presidente em junho de 2015 mas, na prática, a agência ainda não saiu do papel. A assistência é promovida via chamadas públicas. Somente o anexo 1 do PPA 2016-2019 contém 26 iniciativas de assistência técnica, das quais muitas chocam-se com os cursos do Pronatec, mostrando que a coordenação extragovernamental precisa complementar a coordenação intragovernamental.

O problema é que, no Brasil, há uma grande distância entre técnica e política que, oportunamente, tende a diminuir à medida que a crise aumenta. Isso ocorre porque a técnica é fundamental para resolver situações sociais inadequadas e melhorar a interação entre Estado e sociedade.

Para eliminação de sobreposição de competências, o fomento à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal será necessário para investir na formação técnica dos servidores. Criar “parasitas” sem dar conhecimento e sem cobrar contrapartida é insustentável em um mundo globalizado e competitivo. Na Nova Zelândia, por exemplo, os funcionários são remunerados de acordo com o desempenho, e os que não atingem as metas propostas podem ser demitidos. Na Suécia, a seleção é feita com entrevistas e dinâmicas de grupo com funcionários de Estado. Os servidores demitidos podem retornar ao serviço público após a aquisição de novas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes).

Francisco Gaetani, secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), admite que há dificuldades para obter maior eficiência do funcionalismo e que o desafio do governo é ter um nível de melhoria dos serviços prestados que corresponda à folha de pagamentos tão elevada. Para a pesquisadora Regina Pacheco, é muito difícil uma política transformadora e orientadora porque mexer com servidor público mexe com interesses muito cristalizados, com associações que são muito corporativas.

O interessante é que a crise faz as pessoas mexerem-se a fim de encontrar soluções para problemas cada vez mais complexos. O Estado e a sociedade começam a perceber a necessidade de se devolver o hábito de leitura e de aprender com

países com orientação para o longo prazo e para o conhecimento, até mesmo para lidar com a competitividade internacional.

Para o aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da administração pública federal, é preciso um novo modelo de gestão. Há de se atualizar nos modelos participativos, em especial o NSP, para combater a crise de governança, que gerou crise de governabilidade, a partir da captação e da aplicação do conhecimento coletivo.

Há uma clara dificuldade de o Estado brasileiro entender que os conceitos de governança e de governabilidade são indissociáveis e complementares por terem um vínculo instável, dinâmico e indissolúvel. A fonte da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada, os partidos políticos, as associações e os demais agrupamentos representativos da sociedade. São os grupos sociopolíticos que viabilizam o projeto de Estado e sociedade a ser implantado.

A construção de alianças é amplamente usada pelo governo brasileiro para legitimar o governo a partir da obtenção de apoio político (governabilidade) em detrimento da utilização, em um sentido mais operacional, para prestar melhores serviços públicos (governança). A decisão de evitar a não governabilidade por falta de apoio político em detrimento de evitar a baixa governança por falta de apoio da sociedade é o principal motivo da crise de confiança.

A sociedade não aceita mais a baixa efetividade das políticas públicas, isto é, a baixa qualidade dos serviços públicos, devido à falta de uma avaliação coletiva *ex ante* da necessidade de certas ações, e *ex post* do impacto dos resultados do ponto de vista dos próprios beneficiários.

Sem sombra de dúvida, para melhorar a relação entre o Estado (governo e administração pública) e a sociedade, o governo precisa dar um pontapé inicial no investimento de uma melhor governança e uma melhor capacidade de construir e de implementar políticas públicas. As práticas de GC e IO podem ajudar o Estado como um todo nesse desafio, mas a mudança cultural necessária é decisão do governo, tornando ele mesmo e a administração pública mais humanizados e com maior capacidade de transformar conhecimento relevante em inteligência. O governo precisa transformar chefes em líderes transformacionais a partir das escolas de governo e das suas instituições de pesquisa e inovação, destacando os grandes líderes já existentes tanto no setor público quanto no setor privado.

A governança compartilhada, alimentada com práticas de GC e IO, pode ajudar o governo brasileiro a superar a crise de governança, assim como o Brasil a se manter no grupo das sete maiores economias, não porque temos mais recursos naturais, mas porque sabemos utilizá-los.

A formação dos servidores públicos é essencial nas mudanças cultural e estratégica necessárias para a reforma do Estado, mas somente com apoio do governo o novo modelo de gestão da administração pública será capaz de melhorar a efetividade da ação governamental e a relação do Estado, como um todo, com a sociedade. Como demonstrado neste artigo, o modelo NSP é muito útil para enfrentar a crise de governança porque ajuda na melhoria dos espaços de participação popular, proporciona a integração entre o sistema político e o sistema administrativo e melhora a capacidade do governo em transformar a participação popular em inteligência governamental.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A. D.; HELOU, A. H.; FIALHO, F. P. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: o novo serviço público. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO*, 3., 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2013.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. *In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ADAMS, D.; HESS, M. Innovation in public management: the role and function of community knowledge. **The Public Sector Innovation Journal**, v. 12, n. 1, p. 1-20, 2007.

ALMEIDA, M. **A percepção de gestores e técnicos sobre o processo de gestão por competências em organizações no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANGELIS, C. T. A model of knowledge management and organizational intelligence for public sector administrations. **International Journal of Public Administration**, v. 11, issue 36, p. 807-819, 2013a.

\_\_\_\_\_. Uma proposta de um modelo de inteligência governamental. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 295-324, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/bsBmW6>>.

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/5ueMT2>>.

BALI, R. K.; WICKRAMASINGHE, N.; LEHANEY, B. **Knowledge management primer**. New York: Routledge, 2009.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MQ4X7o>>.

BATISTA, F. F. *et al.* **Gestão do conhecimento na administração pública**. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1095). Disponível em: <<http://goo.gl/TOcYwT>>.

BATISTA, F. F. *et al.* **Casos reais de implantação do modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1941). Disponível em: <<http://goo.gl/zTVbgY>>.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. São Paulo: Editora Manole, 2003.

BOX, R. C. *et al.* New public management and substantive democracy. **Public Administration Review**, v. 61, p. 608-619, 2001.

BRITTON, B. **Organisational learning in NGOs**: creating the motive, means, and opportunity. Oxford: International NGO Training and Research Centre, 2005. (Praxis Paper, n. 3).

CHAUVEL, D.; TRESSOLS, F.; DESPRES, C. **The open innovation of management & organization**. Management in the knowledge economy – new managerial models for success. [S.l.]: Pearson, 2012.

CHOO, C. W. **Information management for the intelligent organisation**: the art of scanning the environment. 3rd ed. Medford: Information Today, 2002.

CLARK, H. H. **Using language**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CRONQUIST, B. **Enabling Knowledge-workers Commitment to Organisational Intelligence Activities**. Sweden: Kristianstad University, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/UCY9dt>>.

CRUZ, Y. R.; DOMINGUEZ, E. G. La inteligencia organizacional: necesario enfoque de gestión de información y del conocimiento. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 36, n. 3, p. 51-58, set.-dez. 2007.

DA COSTA, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, 2010.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MIREYA, L. *et al.* (Orgs.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/aysSkW>>.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, not steering**. Nueva York; Londres: Sharpe, 2003.

\_\_\_\_\_. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 249-259, 2007.

DOIG, A.; WILSON, J. What price new public management? **The Political Quarterly**, v. 69, n. 3, p. 267-276, 1998.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. São Paulo: Editora FGV, 2000.

DIXON, N. **Three eras of knowledge management**. [S.l.], 2012. Vídeo. Disponível em: <<https://goo.gl/BGtD6D>>.

FARIA, J. H. **Epistemologia em estudos organizacionais**. Curitiba: EPPEO, 2009.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2012.

FREDERICKSON, H. G. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. **Public Administration Review**, v. 56, p. 263-270, 1996.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

\_\_\_\_\_. Governança urbana e participação pública. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. On-line.

GARSON, G. D.; OVERMAN, S. **Public management research in the United States**. New York: Praeger Publishers, 1983.

HALAL, E. W.; KULL, M. D. Measuring organisational intelligence. **On the Horizon**, v. 5, n. 5, 1998.

JAKOBIAK, F. **L'intelligence économique**: la comprendre, l'implanter, l'utiliser. Paris: Les Editions d'Organisation, 2004.

JÚNIOR, J. C. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2014.

LIEBOWITZ, J. **Knowledge management handbook**. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Bullding organization intelligence knowledge management primer**. Boca Raton: CRC Press, 2001.

LYNN JR., L. E. The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 144-160, 2001.

MENDES, R. D. Inteligência artificial: sistemas especialistas no gerenciamento da informação. **Ciência da Informação**, v. 26, n. 1, p. 39-45, 1997.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano, 6, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/MSB6Cr>>.

MOOGHALI, A. R.; AZIZI, A. R. Relation between organisational intelligence and organisational knowledge management development. **Word Applied Sciences Journal**, v. 4, n. 1, p. 2-4, 2008.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The knowledge-creating company**. New York: Oxford University Press, 1995.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Conclusions from the results of OECD survey on knowledge management practices**. Paris: OECD, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/RfbXTn>>.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PERDICARIS, P. R. **Gestão para resultados como política pública**: uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros. São Paulo: FGV, 2009.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Mare, 1997.

\_\_\_\_\_. Do estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

PIERRE, J.; PETERS, G. B. **Governance, politics and the state.** New Delhi: Palgrave Macmillan, 2000. (Serie Political Analysis).

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940). Disponível em: <<http://goo.gl/kgzAGb>>.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. **Participação social como método de governo: um mapeamento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707). Disponível em: <<http://goo.gl/3Oz3qr>>.

\_\_\_\_\_. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, v. 93, p. 61-91, 2014.

RHODES, R. A. W. Different roads to unfamiliar places: UK experience in comparative perspective. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 19-31, 1998.

ROSENBLOOM, D. H. Editorial: have an administrative rx? Don't forget the politics! **Public Administration Review**, v. 56, n. 6, p. 503-507, 1993.

ROTHBERG, H. N.; ERICKSON G. S. **From knowledge to intelligence: creating competitive advantage in the next economy.** Woburn: Elsevier, 2004.

SAVOIE, D. J. What is wrong with the new public management? **Canadian Public Administration**, v. 38, n. 1, p. 112-121, 1995.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle social no Brasil: estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2013.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro.** 1. ed. [S.l.]: Pearson Prentice Hall, 2008.

STARK, A. What is the new public management? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, p. 137-151, 2002.

STASKEVICIUTE, I.; CIUTIENE, R. Processes of University Organisational Intelligence: empirical research. **Engineering Economics**, v. 60, n. 5, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/IkNMX0>>.

STOKER, G. Public value management a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

SVIEBY, K. E.; SIMONS, R. Collaborative climate and effective knowledge of work: an empirical study. **Journal of Knowledge Management**, v. 6, n. 5, p. 420-433, 2002.

TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A. D.; HERMAN, D. Transforming government and governance for the twenty-first century. *In*: NGENERÁ INSIGHT (Ed.). **Government 2.0: wikinomics, government and democracy program**. [S.l.]: nGenera Insight, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/K7m4TE>>.

TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, n. 25, p. 209-213, 2005. On-line.

VIEIRA, M.; CALDAS, M. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 59-70, 2006.

VIGODA-GADOT, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 527-540, 2002.

WAUGH, W. L.; STREIB, G. Collaboration and leadership for effective emergency management. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 131-140, 2006.

WISE, L. R. Public management reform: competing drivers of change. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 556-567, 2002.

YAGHOUBI, N. *et al.* The relationship between strategic processes of knowledge management and organisational intelligence. **African Journal of Business Management**, v. 6, n. 7, p. 2626-2633, 2012.

YUEN, Y. H. Overview of knowledge in the public sector. *In*: GLOBAL FORUM ON REINVENTING GOVERNMENT: BUILDING TRUST IN GOVERNMENT, 7., 2007, Viena. **Annals...** Viena: United Nations, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/HIoDhq>>.