

GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: DO MOVIMENTO GERENCIALISTA AO PÓS NPM

Pedro Cavalcante

Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente é coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

As últimas décadas têm sido marcadas por intensas e constantes transformações no Estado e na sociedade. Assim como em outras áreas das ciências sociais, os estudos sobre administração e políticas públicas também vêm procurando compreender em que medida mudanças complexas de caráter social, econômico, político e tecnológico impactaram o modo de funcionamento e os resultados das ações governamentais.

Questões relacionadas à reforma do Estado e gestão pública se disseminaram no campo de estudo e nas instituições dos governos. Quais as causas das reformas administrativas? Que papel o governo deve desempenhar diante das constantes modificações estruturais? Quais os efeitos práticos na prestação dos serviços públicos? Que tendências são observadas na administração pública durante esses processos de mudança? O propósito deste artigo é contribuir para esse debate, sobretudo, explorando essa última questão.

Com base em uma revisão da literatura sobre as abordagens acerca da evolução na administração pública após a hegemonia da nova gestão pública, ou *New Public Management* (NPM), o artigo se propõe a mapear as tendências em termos de princípios e diretrizes de gestão, bem como as transformações, que permearam a administração pública nas últimas décadas. Embora não seja a finalidade principal do artigo, as avaliações e interpretações dos processos reformistas que os países por todo o mundo empreenderam nesse período são discutidas. A partir da produção acadêmica recente, discutem-se aspectos centrais para compreender as mudanças no setor público com vistas a contribuir com o debate teórico e subsidiar futuras investigações empíricas a partir de parâmetros analíticos sobre o funcionamento e, sobretudo, sobre as experiências inovadoras dentro do Estado.

Para tanto, um levantamento bibliográfico foi conduzido para tornar os resultados da revisão de literatura transparentes e replicáveis. Como resultado, vinte e sete (27) livros e setenta artigos foram selecionados, sendo 59 de revistas internacionais e onze nacionais. A

grande maioria dos livros (17) procura incluir estudos comparativos ou de mais de um governo, enquanto os demais (10) se restringem a casos específicos de países. O quantitativo e a diversidade da literatura analisada reforçou a percepção da relevância do tema no campo das ciências sociais. É importante reconhecer que o artigo não inclui toda a literatura, todavia, por motivos de viabilidade operacional foi desenvolvida uma revisão de literatura com critérios pré-estabelecidos incluindo as principais publicações nacionais e internacionais.

Conforme esperado, os estudos ressaltam a liderança dos países anglo-saxões e escandinavos na prática e no debate acadêmico, como também o caráter embrionário da produção bibliográfica acerca do tema no Brasil. Dentro do recorte desta pesquisa, onze artigos e um livro foram selecionados, mas poucos traçaram análises avaliativas efetivas acerca da experiência nacional de reformas ou das tendências do pós-NPM. Nesse contexto, o trabalho se apresenta ainda mais relevante na medida em que não apenas o campo de estudo é pouco produtivo no Brasil, mas também porque a última tentativa abrangente de reforma administrativa no país remete a meados da década de 1990.

Todos esses fatores, aliado ao caráter dinâmico e complexo da gestão pública, corroboram ainda mais para a percepção da relevância de se avançar nos estudos sobre esse tema. Ademais, compreender o que de fato ocorreu e vem ocorrendo na administração pública tende não apenas a contribuir para a construção de agenda de pesquisa futura, mas principalmente, subsidiar o debate acerca das mudanças e o processo decisório sobre as propostas de aperfeiçoamento da gestão em andamento e futuras.

Da mesma forma, faz-se necessário reconhecer as limitações e a relativa carência de conhecimento empiricamente válido sobre os processos reformistas e o funcionamento atual da gestão pública. Tal cenário se deve por algumas razões principais. Primeiro, as restrições metodológicas dificultam a capacidade de analistas em comparar reformas na gestão pública por

meio de métodos ortodoxos de pesquisa (Pollitt, 2014). Por exemplo, como utilizar indicadores de desempenho para questões complexas e em arcabouços institucionais variados de políticas públicas e em constantes mudanças? Além disso, as análises são afetadas pelo reduzido interesse por parte dos governos em gerar informações confiáveis e dados sobre esses processos. Normalmente, os documentos oficiais, chamados de *white papers* em inglês, tendem a valorizar aspectos positivos e negligenciar pontos fracos, o que prejudica as condições de avaliação efetiva dos seus resultados.

Não por acaso que o debate sobre a gestão pública é geralmente contaminado por visões simplistas e baseadas em estereótipos. Logicamente, esse quadro também encontra rebatimento na produção científica brasileira (Rezende, 2016). Do mesmo modo, as fragilidades do conhecimento sobre o fenômeno também tendem a gerar problemas de excessivo normativismo nas propostas de mudanças, bem como adaptações inadequadas a realidades bastante díspares. Em outras palavras, muitas das consequências das propostas reformistas não possuem resultados conforme propagados e conclusões sobre o que ocorreu em um governo não necessariamente se aplica a outro.

Apesar de tais limitações, essa revisão de literatura conseguiu expor reflexões essenciais para o entendimento do funcionamento da administração pública atual. Primeiro, a despeito das dificuldades de caracterizar e condensar as reformas em gerações ou movimentos, a análise da literatura que se destina a debater o pós-NPM converge para a percepção de que os seus princípios e diretrizes de gestão constituem um processo mais de continuidade/incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior. Essa constatação se deve pelo fato da maioria das tendências também ser encontrada nas últimas experiências reformistas baseadas no *New Public Management*. Todavia, quando comparado aos pressupostos originais do movimento, no tocante às dimensões de foco, fonte inspiradora, orientação estratégica, crenças fundamentais, dentre outros, o pós-NPM se difere de forma bastante categórica. Ademais, as implementações das tendências, assim como no NPM, também se apresentam de diferentes formas, variando de acordo com o contexto e arcabouço institucional de cada governo. Isto é, instituições e história, construídas

endogeneamente, importam para a compreensão da configuração e funcionamento da máquina pública.

Cabe destacar que a característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança, que em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes do pós-NPM mapeados na literatura. Nesse sentido, ressalta-se a retomada da relevância do Estado e da burocracia pública, mas não no padrão tradicional hierarquizado. O papel do quadro funcional no setor público contemporâneo se direciona para o desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à sociedade, como também liderança com componentes interativos.

Por fim, outro aspecto central no debate é a incongruência da visão de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre o NPM e a burocracia tradicional ou entre os modelos pós-gerencialista e a nova gestão pública. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado do que era encontrado nas propostas originais, independentemente do país ou momento histórico analisado. Como bem exposto por Goldfinch e Wallis (2010, p. 1099) “como a convergência da nova gestão pública, o pós-NPM talvez também seja um mito”.

Diante disso, parece mais recomendável para a agenda futura de pesquisas sobre o funcionamento da gestão pública no século XXI se desvincular do enquadramento pleno aos modelos ou paradigmas e enfatizar justamente nos princípios e diretrizes da administração pública. Sobretudo, diante da percepção dos altos custos e grandes resistências que os processos reformistas normalmente enfrentam (Pollitt e Bouckaert, 2011a). O direcionamento dos esforços para as melhorias pequenas e constantes, *Micro-Improvements*, nos processos e serviços públicos converge para o debate sobre as inovações na gestão pública que cada vez mais vêm ganhando dimensão estratégica no setor público. Apesar da miríade de conceitos, geralmente, a inovação está vinculada ao aperfeiçoamento de processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas.

Essa temática tem se tornado ao mesmo tempo a prática dos governos e a agenda futura de pesquisa na área. As inovações naturalmente constituem a aplicação

dos princípios e das diretrizes identificados na literatura e, sobretudo, a mescla deles. Nessa direção, as inovações governamentais pressupõem um arranjo híbrido em que características da administração pública tradicional, NPM e pós-NPM coexistem. Mais recentemente, o que há de mais inovador no setor público envolve o uso de ferramentas analíticas colaborativas advindas do *Design Thinking*, estratégias de inovação aberta (*open innovation*) – como as plataformas de *crowdsourcing* e, práticas baseadas na economia comportamental (*behavioral economics*). Em suma, tais esforços inovadores visam não apenas aprimorar a prestação dos serviços públicos, mas, sobretudo, engajar e empoderar atores sociais no sentido de gerar valor público nas ações governamentais.

SUMÁRIO EXECUTIVO