1686
TEXTO PARA DISCUSSÃO

GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: AS REFORMAS PENDENTES

Ricardo Carneiro
Telma Maria Gonçalves Menicucci

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1686

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2011

GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: AS REFORMAS PENDENTES

Ricardo Carneiro*
Telma Maria Gonçalves Menicucci**

* Professor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP).

** Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

RL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765
JEL: Y90

SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO..... 7

1 INTRODUÇÃO..... 8

2 DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À NPM..... 13

3 CRÍTICAS, PROPOSTAS E DESAFIOS: A LITERATURA PÓS A "HEGEMONIA" DA NPM 34

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 65

REFERÊNCIAS 70

SINOPSE

O artigo procede inicialmente a uma descrição do surgimento, das características e bases teóricas da perspectiva que, sob o rótulo de New Public Management (NPM), tornou-se hegemônica no debate teórico e político sobre gestão pública nas últimas décadas, contrapondo-a ao modelo convencional de administração pública, fundado na burocracia weberiana. Em seguida, faz uma revisão não exaustiva da literatura mais recente acerca da temática da reforma do Estado, na perspectiva de assinalar as principais tendências no campo da gestão pública. Desta revisão resultam duas constatações mais gerais, de natureza complementar. A primeira seria o relativo esgotamento do reformismo da NPM, ainda que alguns de seus princípios e práticas aparentem ter vindo para ficar. Tal esgotamento espelha certo consenso na literatura, gerado a partir de pesquisas *cross-national*, sobre o relativo fracasso das reformas levadas a cabo em diferentes contextos nacionais sob a influência das ideias associadas à NPM, tanto por não produzirem os resultados perseguidos ou apregoados quanto por suscitarem uma série de consequências não pretendidas e efeitos paradoxais. A segunda constatação tem a ver com a reafirmação do papel do Estado e, com ela, a reafirmação da burocracia em moldes weberianos, junto com a revalorização dos princípios da democracia no tocante à relação Estado e sociedade. Às competências tradicionais da burocracia se alia a necessidade de ampliação de sua capacidade política, para "fazer bem a política" e/ou ampliar de forma renovada as relações com a sociedade. Por esta via, reafirma-se o caráter indissociável entre política e administração e entre reforma do Estado e reforma da gestão pública.

APRESENTAÇÃO

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea tem a satisfação de apresentar ao leitor o presente Texto para Discussão, intitulado *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*, de autoria de Ricardo Carneiro e Telma Menicucci. Este texto inaugura na Diest uma discussão sobre os novos rumos da gestão pública no Brasil e abre uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida nos próximos anos. Com isso, o Ipea pretende se colocar no debate nacional como produtor de conhecimento aplicado sobre o tema da organização e funcionamento do Estado e de suas instituições.

Este texto foi elaborado no contexto do Projeto Saúde Brasil 2022–2030, coordenado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e pelo Ministério da Saúde (MS). No âmbito deste projeto, o Ipea contribuiu como parceiro por meio do aporte técnico de seus pesquisadores e pesquisadoras na supervisão e/ou elaboração direta de textos-base e subsídios para o documento final do projeto.

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas do
Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, o termo gestão pública tem sido utilizado de forma intensa em substituição a administração pública, mas, apesar disso, ou por causa disso, tornou-se um termo polissêmico. Para alguns, confunde-se com administração pública, para outros, marca o rompimento com a administração pública tradicional e a adoção de ferramentas da gestão do mundo dos negócios, ou, ainda, para outros, tem significado mais amplo. De forma genérica, Druker (1993), que diagnosticou uma "revolução" da gestão a partir dos anos 1950, considera que gestão não se refere à hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção. Para Metcalfe e Richards (1987 *apud* BRUGUÉ e SUBIRATS, 1996), gerir significa assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema, o que remete à noção de um espaço onde se articulam relações e negociações. O foco desta definição está em processos que são inerentes ao setor público e se referem à gestão de um conjunto de organizações – e não a apenas uma –, e à necessidade de se ajustar ao sistema completo da governança pública.

Perry e Kraemer (1983) buscam fugir da polarização que coloca em extremos de um contínuo, por um lado, a defesa da especificidade da administração pública e, por outro, a ideia de que gestão é um conceito genérico que aproxima os setores público e privado. Na busca de uma definição "integradora", consideram que a gestão pública seja uma fusão da orientação normativa da administração pública tradicional e da orientação instrumental da gestão em um sentido genérico. No primeiro aspecto, a gestão pública incorpora temas como democracia e responsabilidade, além de valores como equidade, igualdade e probidade; e, da orientação instrumental, aceita que o setor público compartilhe com o setor privado a necessidade de alcançar seus objetivos de forma mais econômica e mais eficiente.

Outra concepção mais ampla e não restrita a processos é a de Pierre (1995), que define administração pública – e não usa o termo gestão pública, como de modo geral o fazem os franceses – como o principal resultado da ligação entre Estado e sociedade civil, a qual se caracteriza por ser de mão dupla: inclui, de um lado, a implementação de políticas públicas e, de outro, as demandas dos atores privados sobre os decisores.

Assim como o termo pode assumir diferentes significados, a gestão pública não é ainda uma disciplina acadêmica consolidada e não dispõe de um corpo teórico bem delimitado. Sob esta rubrica, colocam-se diferentes enfoques e preocupações, desde uma perspectiva mais ampla de entender o formato da relação Estado-sociedade e os mecanismos de definição dos objetivos do governo, até preocupações mais instrumentais. Além disso, configura-se como uma mescla de preocupações políticas e teóricas, tornando-se difícil distinguir onde acaba seu caráter instrumental e onde começa sua dimensão analítica. É, ao mesmo tempo, um espaço de reflexão sobre a administração pública e um marco para o desenvolvimento de ferramentas que permitam melhorar ou facilitar o dia a dia da ação governamental (BRUGUÉ e SUBIRATS, 1996, p. 17).

Assume-se aqui a concepção de que gestão é um ato complexo que nos aproxima do mundo da política (BRUGUÉ e SUBIRATS, 1996). Diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Neste sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, fazer a mediação entre elas e encontrar valores para conduzir as ações. Nesta perspectiva, a análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos. Pensar a evolução histórica da gestão pública bem como, de forma prospectiva, as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro, remete a uma reflexão sobre o papel esperado do Estado no momento atual.

Não há dúvidas de que, desde os anos 1970, têm havido transformações na ação de governar que afetam tanto as estruturas estatais e o processo de governo como a relação entre o Estado e a sociedade civil, embora estas mudanças afetem de forma diferente os diferentes países, diferentes segmentos sociais, em momentos temporais distintos e de maneiras também distintas. Entretanto, a discussão sobre este processo se deu mais no contexto do novo gerencialismo (PETERS, 1996), sendo verificada a partir dos anos 1980 uma mudança de estilo dos estudos sobre a administração pública com uma linguagem gerencialista exagerada e a introdução do racionalismo econômico, que passou a caracterizar o desenho organizativo dos serviços públicos.

Na expressão de Hood (1996), a chamada era progressiva da administração pública[1] parecia caminhar para a tumba dos dinossauros pela mão da chamada *new public management* (NPM). Este foi o rótulo dado por consultores para definir as reformas do setor público de modo a enfatizar os elementos comuns e cujo modelo atacava o núcleo das doutrinas básicas da administração pública progressiva, particularmente substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados.

Essas transformações estão vinculadas ao movimento político e ideológico, com raízes também econômicas, de propostas e ações no sentido de uma reforma do Estado. Este tema entra na agenda dos debates políticos e institucionais da comunidade internacional no rastro da crise que acomete as principais economias capitalistas ao longo da década 1970. Na visão que vai se tornar dominante à época, os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações societais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz (BRESSER-PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; FERLIE *et al.*, 1999; REZENDE, 2002; PAULA, 2005; OLIVEIRA, 2009; PACHECO, 2010).

Na interpretação do novo pensamento hegemônico, convencionalmente chamado de neoliberalismo, a crise da economia se transmuta em crise do Estado, cuja face mais visível seria a crescente necessidade de financiamento de um déficit público incontrolável, apontando para uma rota explosiva do estoque da dívida e, com ela, para o comprometimento das condições de governabilidade. O estrangulamento dos mecanismos de financiamento é assinalado originalmente por O'Connor (1967), que ressalta o excesso de encargos advindo das funções desempenhadas pelo Estado no tocante a garantir "a reprodução da dominação de classes a longo prazo: as de acumulação e legitimação" (OLIVEIRA, 2009, p. 64). No rastro desta linha de interpretação, focada na dimensão fiscal, emergem explicações para o gigantismo do setor público centradas nos limites da

1. Por administração progressiva se entende um conjunto de ideias sobre a administração pública que floresceram do final do século XIX a princípios do XX e cujo tema central era como limitar a corrupção e a incompetência associadas a ela e, então, limitar o poder discricionário de políticos e ocupantes de altos cargos públicos por meio de uma estrutura de instituições quase independentes e por regras procedimentais, as quais incluíam o controle popular e o *referendum*, estatutos do serviço público e normas gerais de procedimento.

democracia liberal em assegurar um controle mais efetivo da sociedade sobre o Estado. O crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado. A crítica política mais influente é associada à nova direita, que sintetiza, na ideia de hipertrofia do Estado, a pressão no sentido do incremento da extração de recursos da sociedade e, por extensão, do circuito do mercado, para atender não só a interesses específicos de determinados entes privados com capacidade política para influenciar as decisões de governo, mas também a interesses internos ao próprio aparato estatal (DUNLEAVY e O'LEARY, 1987; HELD, 1987; HOOD, 1995).

A consolidação e prevalência do neoliberalismo leva à formulação e implementação de uma agenda reformista, de orientação pró-mercado, focada na redução do escopo da intervenção do estado na economia e na concomitante reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar. Assim, desde os anos 1980, "praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública" (KETTL, 2005, p. 75), com desdobramentos em dois eixos principais: reduzir o alcance do governo e fazê-lo funcionar melhor.

No tocante à redefinição das funções que o Estado desempenha, a agenda neoliberal preconiza uma transição de um papel intervencionista e dirigista para um papel regulador, adquirindo materialidade nos projetos políticos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos (KETTL, 2005; SPINK, 2005; PAULA, 2005; PIERRE, 2009). O conjunto básico de medidas propostas inclui desregulamentação e menor interferência estatal nas relações que se estabelecem entre os agentes privados, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público. A desregulamentação é apresentada como instrumento essencial para a promoção de melhorias sustentadas no desempenho do sistema produtivo, ao reduzir os constrangimentos que se interpõem à autonomia decisória dos agentes econômicos, favorecendo a competição de interesses sobre a qual repousa a presumida eficiência da ação coordenadora do mercado. Já a privatização procura retirar da alçada do Estado e transferir para a órbita do mercado tudo aquilo que pode ser retirado, com destaque para a produção de "mercadorias". Em simultâneo, há um esforço de reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas. O que se busca é não apenas a ampliação das oportunidades

para a valorização do capital, como também a redução da necessidade de financiamento público e, consequentemente, da concorrência pela utilização dos recursos produtivos da sociedade. Às ações de desregulamentação e privatização vêm se somar iniciativas focadas na recuperação do equilíbrio fiscal por meio do corte de gastos públicos e maior controle sobre sua expansão, que incidem, sobretudo, nas intervenções e políticas no campo social (KETTL, 2005; PIERRE, 2009).

No tocante à reforma da administração pública, o neoliberalismo desemboca na NPM, traduzindo formalmente a preocupação com a melhoria da eficiência gerencial na provisão de bens e serviços à população (DUNLEAVY e HOOD, 1994; ABRUCIO, 2005; MANNING *et al*., 2009; PIERRE, 2009). O processo envolve o redesenho da estrutura, procedimentos e práticas das organizações do setor público, incorporando mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, em que se incluem questões atinentes aos princípios e valores que informam a relação de tais organizações com a sociedade e o mercado (FERLIE *et al*., 1999; ORMOND e LOFFLER, 1999; HERNES, 2005). A própria avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser balizada por critérios próximos àqueles utilizados pela administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como: *i)* o foco em resultados; *ii)* a qualidade dos serviços prestados; *iii)* "o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário" (PACHECO, 2010, p. 189); *iv)* a *accountability*; e *v)* a transparência.

Contudo, desde os anos 1990, redefinem-se, em certa medida, os termos dos debates acerca do papel do Estado, a partir dos questionamentos vigorosos da concepção neoliberal (EVANS, 1998), o que se faz acompanhar da problematização dos fundamentos e premissas da NPM, bem como de seus resultados. Nesta direção, emergem modelos alternativos, como a *public service orientation,* entre outras propostas reformistas com ênfase em premissas democratizantes (SANTOS, 1998; FUNG, 2004a). No período mais recente, o debate em torno da reforma da administração pública passa a ser crescentemente interpenetrado pela ideia de governança democrática ou outras denominações para processos que valorizam a ampliação da participação dos membros da sociedade nas escolhas sociais e ou na gestão pública, não como consumidores de serviços, mas como cidadãos (SECCHI, 2009; PIERRE, 2009). Da mesma forma como no surgimento da NPM, estes questionamentos estão associados a constantes movimentos por reformas do Estado, desta vez com revalorização do seu papel, particularmente enquanto propulsor do desenvolvimento com inclusão e redução das desigualdades.

Este texto tem como objetivos, em primeiro lugar, fazer uma descrição do surgimento, das características e bases teóricas da perspectiva que se tornou hegemônica no debate teórico e político sobre gestão pública nas últimas décadas – que ganhou o rótulo mais conhecido de *new public manegement* –, contrapondo-a ao modelo convencional de administração pública, fundado na burocracia weberiana e associado ao contexto de uma específica proposta de reforma do Estado. Em segundo lugar, pretende fazer uma revisão, não exaustiva, da discussão mais analítica e recente da NPM, na perspectiva de uma crítica à leitura econômica e gerencial da reforma do Estado e da administração pública, baseada em estudos e avaliações que têm apontado os efeitos perversos e distorções causados pela introdução das reformas gerencialistas. Esta revisão envolve, ainda, paralelamente à crítica, o apontamento das direções e alternativas emergentes na literatura e na prática contemporâneas sobre gestão pública, e a contraproposta de reformar o Estado e suas instituições no sentido de capacitá-lo a fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica, buscando realizar o interesse público. Particularmente nos países do Sul, a necessidade de reforma está articulada com o desafio de promover o desenvolvimento sustentável e com inclusão social, para o que o papel do Estado e de sua burocracia assume importância crucial.

2 DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À NPM

Como já mencionado, desde os anos 1980, assiste-se a um movimento crescente no sentido da adoção da reforma do aparelho administrativo do Estado, em busca de técnicas mais modernas e eficientes de gestão, capazes de proporcionar melhorias na provisão de serviços públicos à sociedade (KETTL, 2005; PAULA, 2005; MANNING *et al.*, 2009). A partir dos empreendimentos reformistas postos em prática pelo Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, o processo se difunde por uma ampla constelação de países – com destaque para os membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, alcançando o Brasil em meados dos anos 1990.

O caráter abrangente das iniciativas reformistas direcionadas à melhoria na gestão governamental permitiu tratá-las como a ascensão de um novo paradigma organizacional, de cunho gerencial, consubstanciado na NPM. O uso recorrente do termo em diferentes países sugere a existência de uma tendência geral na direção de um padrão comum de reforma administrativa aplicada ao setor público, mas pouco esclarece acerca da configuração objetiva das mudanças em questão. Avançar nesta direção, por sua vez, não constitui

tarefa trivial, até porque, como salientam Ormond e Löffler (1999, p. 67), as reformas na gerência pública se dão "mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes". A pluralidade de formas e significados atribuídos à NPM é reafirmada por Hernes (2005, p. 5), segundo o qual tal movimento reformista expressa um conjunto de ideias e métodos de escopo tão variado que não há "nenhuma definição unívoca sobre o que são realmente estas ideias e métodos". Ferlie *et al*. (1999, p. 26) agudizam esta linha de argumentação afirmando que "algumas vezes, a nova gestão pública parece uma tela vazia: pode-se pintar o que quiser nela". E complementam que, há não apenas "controvérsia acerca do que é [a nova gestão pública] ou do que está a caminho de se tornar, mas também do que deveria ser", entrelaçando análise positiva e normativa.

Registrada a dificuldade de se acomodar, numa definição abrangente, os variados significados que se insinuam nos esforços mudancistas identificados à NPM, é possível buscar uma visão compreensiva da lógica que informa tal movimento reformista a partir de sua contraposição ao paradigma convencional da administração pública, ou administração pública progressiva (HOOD, 1995), do qual pretende se distanciar. A referência aqui é ao modelo organizacional do Estado, que preconiza a separação entre a política – a tomada de decisões relativas às prioridades e diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade governativa –, e a administração propriamente dita – o encaminhamento de ações com vistas a conferir materialidade aos objetivos de política propostos, da forma mais racional e eficiente possível (HOOD, 1995; BEHN, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1999). Neste modelo, a administração pública subordina-se ao poder político, legitimado pelo voto, e fica incumbida de implementar as políticas que compõem a agenda de governo, ancorando-se no conhecimento técnico ou *expertise*.

2.1 EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA

A conformação do paradigma da administração pública que preconiza a separação entre política e administração emerge na transição dos séculos XIX e XX (HOOD, 1995). O que move sua adoção é a preocupação com o controle político da corrupção e da incompetência e o desperdício de recursos públicos que a acompanha. Tal questão transparece com nitidez no ensaio clássico de Woodrow Wilson[2] acerca da reforma do serviço

2. A referência é ao trabalho *The study of administration*, publicado originalmente em 1887 pela *Political Social Quaterly* (v. 2, n. 2, p. 197-222, Jun. 1887 – Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2139277?origin=JSTOR-pdf>) e republicado em 1941. No Brasil, a tradução foi publicada pela *Revista do Serviço Público*, em 1946, reeditada em 2005.

civil americano (BEHN, 1998). O que está no cerne do argumento de Wilson é o fato de as decisões políticas e administrativas apresentarem naturezas distintas, tornando possível separá-las (OLIVA, 2006). Esta separação seria não apenas possível, mas recomendável, à medida que daria suporte à racionalização da atividade administrativa, libertando-a da "confusão e do alto preço da experiência empírica" (WILSON, 2005, p. 358), para alicerçá-la sobre bases técnicas mais sólidas informadas pela "ciência da administração". Assim que as decisões referentes às prioridades e diretrizes para a atuação do Estado fossem tomadas na esfera da atividade política, caberia ao núcleo responsável pela atividade administrativa identificar as respostas corretas para os problemas que demandam solução, implementando-as da melhor forma possível (BEHN, 1998; OLIVA, 2006).

A racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método científico, movida pela busca da eficiência, converge para o modelo de administração burocrática weberiano. Para Weber (1999, p. 145), a administração burocrática revela-se a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações, à medida que, por meio dela, é possível alcançar "tecnicamente o máximo de rendimento [do trabalho], em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade" na execução dos programas de ação da organização. Sua superioridade em comparação a outros modelos organizacionais decorre do fato de instrumentalizar uma execução objetiva e racional daquilo que deve ser feito, assegurando previsibilidade às ações desenvolvidas, independentemente das pessoas encarregadas de fazê-lo (FRIEDBERG, 1995). Este resultado decorre de características distintivas da burocracia, que podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três conjuntos principais, conforme sistematização feita por Perrow (1993).

O primeiro conjunto de características se relaciona com a estrutura e funções da organização. Na burocracia weberiana, as atividades são integradas ou articuladas sob uma perspectiva centralizada, envolvendo uma clara especificação de competências e responsabilidades, associadas a cargos, que se estruturam de forma hierárquica. As funções e responsabilidades inerentes aos cargos são atribuídas a indivíduos capacitados para seu desempenho, consoante a ideia de profissionalização e meritocracia. Para tanto, o recrutamento e o acesso à organização se fazem com base em critérios de seleção objetivos, lastreados em premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade na concorrência pelo cargo, provendo meios para a "especialização e a *expertise*" (PERROW, 1993, p. 47). Por sua vez, a execução das atividades "é 'governada' por regras escritas (...) e por registros escritos dos atos e decisões anteriormente tomados" (p. 47), com despersonalização das condutas, tendo em vista a objetividade e a imparcialidade.

O segundo tem a ver com as formas de retribuir o trabalho dos membros da organização. A burocracia weberiana supõe uma profissionalização que se fundamente na dedicação integral às responsabilidades do cargo ocupado, numa perspectiva de emprego de longo prazo, organizado sob a forma de carreiras. A remuneração se faz por meio de salários e pensões, definidos com base em critérios de educação formal, mérito e efetivo exercício do cargo (PERROW, 1993; OLSEN, 2005). A carreira aponta para estabilidade e segurança, expressando um requisito para decisões de longo prazo no tocante a investimentos pessoais em qualificação e aprimoramento profissional. O terceiro e último refere-se à preocupação em assegurar proteção formal ao membro da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do cargo que ocupa. Tal proteção cumpre um duplo objetivo, que conflui para a impessoalidade na dinâmica da vida organizacional. Por um lado, provê uma fonte de poder pessoal a todo e qualquer membro da organização compatível com o efetivo exercício do cargo que este ocupa. Por outro, bloqueia ou, pelo menos, limita a vulnerabilidade em função do uso arbitrário do poder por parte de ocupante de cargo hierarquicamente superior, com o intuito de promover objetivos ou interesses que não correspondam à organização.

Na concepção teórica formulada por Weber (1982), a burocracia pode ser entendida, portanto, como um arranjo organizacional caracterizado pelo exercício hierárquico da autoridade, onde trabalham pessoas dotadas de credenciais e especialidades, às quais são atribuídas obrigações regulares e oficiais, que elas se encarregam de executar "como se fossem 'curadores', aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica" (BEHN, 1998, p. 13). Trata-se de regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo, de legitimidade, de outro. Da maior eficácia da burocracia, Weber deduz uma tendência inexorável à sua adoção pelas organizações da sociedade moderna, englobando tanto as grandes corporações privadas quanto os órgãos da administração estatal. A razão crucial à consolidação da burocracia tem a ver com a crescente complexidade no desempenho das funções de coordenação e controle das atividades organizacionais, decorrentes das transformações econômicas e sociais impulsionadas pelo avanço da sociedade capitalista, conferindo maior saliência às vantagens técnicas do modelo em face das formas alternativas de desenvolvimento das atividades administrativas da organização. Portadora de vantagens técnicas, a burocracia desfruta de "notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo" (SECCHI, 2009, p. 350).

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle. Trata-se de aspectos que se relacionam positivamente tanto com a dinâmica capitalista quanto com a expansão dos direitos de cidadania e a institucionalidade democrática. Estudo realizado por Evans e Rauch (1999)[3] mostra que a aderência à burocracia weberiana contribui positivamente para a promoção do crescimento da economia nacional. Ao lado disso, Olsen (2005) retoma o argumento de Rothstein (2003) acerca do papel desempenhado pela aplicação impessoal de regras gerais na criação de confiança no aparato governamental e entre os cidadãos, ressaltando sua contribuição para o compromisso com os valores primários da democracia e o desiderato da equidade social.

O Brasil segue a trilha das principais nações desenvolvidas e dá os primeiros passos na direção da implantação da administração burocrática na década de 1930, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, que demarca a emergência de uma nova ordem política no país. Conforme mostra a literatura,[4] toma forma então um processo de centralização política, conjugada à racionalização e modernização administrativa, que incorpora instrumentos típicos da administração racional-legal consoante os preceitos weberianos.[5] Com a organização do Departamento da Administração do Serviço Público Civil (DASP), em 1938, são definidas normas e regras de admissão e recrutamento de pessoal para o serviço público baseado no sistema de mérito e na realização de concursos públicos competitivos e obrigatórios. No entanto, a ação do DASP, como observa Draibe (1985, p. 86) "não deixou de ser limitada, incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo". Nas décadas subsequentes, assiste-se à reafirmação política do compromisso com a profissionalização e a meritocracia no serviço público brasileiro, como recorrentemente ocorre nos textos constitucionais promulgados ao longo do percurso.[6] Algo similar ocorre com a Constituição Federal de 1988, que prescreve a adoção de concurso público para o recrutamento de todo e qualquer servidor público, mas o faz criando condições favoráveis à efetivação dos servidores que se encontravam em atividade, independentemente de sua forma de recrutamento. As implicações não

3. Tal estudo contempla um conjunto de 35 países desenvolvidos, compreendendo o período 1970-1990.
4. Ver Draibe (1985), Nunes (1997), Lima Júnior (1998), Bresser-Pereira (1999) e Abrúcio, Pedroti e Pó (2010).
5. O foco principal desse movimento são temáticas clássicas e estruturantes da administração pública, como a administração de materiais, financeira e de pessoal.
6. A referência são as Constituições Federais de 1946 e de 1967-1969.

poderiam ser diferentes da síntese conclusiva de Lima Júnior (1998, p. 28), segundo o qual a nação brasileira "nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal". Esta construção inconclusa da administração burocrática persiste nos dias atuais, assumindo conotação mais aguda nos governos subnacionais, com destaque para as municipalidades (MARCONI, 2010).

2.2 DE SOLUÇÃO A PROBLEMA: AS CRÍTICAS AO MODELO BUROCRÁTICO

Em paralelo à difusão de formas burocráticas de organização na sociedade moderna, o modelo burocrático torna-se objeto de críticas variadas, apontando para os limites de sua aplicação no contexto institucional contemporâneo. Um primeiro conjunto de críticas começa a se estruturar ainda na década de 1930, no âmbito da sociologia das organizações, sendo endereçadas ao funcionamento das organizações em geral, públicas ou privadas. Um segundo conjunto de críticas ganha força nos anos 1980, sob o rótulo da *public choice theory*, caracterizando-se por aplicar pressupostos analíticos da economia à política, o que inclui o comportamento decisório da burocracia pública.

As críticas derivadas da análise da sociologia das organizações deram destaque à manifestação das denominadas disfunções da burocracia,[7] que atuariam no sentido de corroer e, no extremo, comprometer sua presumida eficiência operacional. Tais estudos trouxeram evidências de que "as organizações burocráticas, longe de serem sempre eficazes, tinham um funcionamento pesado", induzindo "a comportamentos rígidos e ritualistas entre seus membros" (FRIEDBERG, 1995, p. 400), na linha das contribuições de Merton (1940), Blau (1955) e Blau e Scott (1966). Entre os problemas apontados, destacam-se a adesão literal às regras e normas de conduta prescritas e o condicionamento à disciplina, que se expressa no cumprimento acrítico de ordens, independentemente de sua razoabilidade ou dos efeitos adversos que potencializam.[8] As organizações burocráticas enfrentariam também problemas relacionados à fragmentação e à compartimentação de suas estruturas geradas pela especialização, com a

7. Por disfunção, entende-se "o feixe de consequências secundárias inesperadas [ou não pretendidas] que acompanham sempre um plano de ação racional e que freiam ou impedem que se atinjam as metas que são fixadas pelos dirigentes" (Sainsaulieu e Kirschner, 2006, p. 135).

8. Esse tipo de crítica é aprofundado por Crozier (1993), que chama a atenção para o fato de a impessoalidade das regras levar a uma espécie de esvaziamento das relações intraorganizacionais, com a concomitante eliminação de pressões relacionadas a um maior envolvimento no desempenho das ações, restando basicamente a fiscalização da observância destas mesmas regras como instrumento de controle da atuação dos membros da organização.

emergência de suborganizações dentro da organização (SELZNICK, 1957), trazendo consequências disfuncionais, o que se traduz em maior complexidade no processo de coordenação sistêmica de suas atividades. Outro problema assinalado seriam as dificuldades na incorporação de inovações, refletindo uma deformação profissional, explicitada na apatia ou inércia no desenvolvimento das ações, para a qual contribui a já mencionada supressão do arbítrio e da possibilidade de pressão sobre os membros da organização. Além disso, Crozier (1993) afirma que a burocracia leva a uma centralização conjugada à rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide.

Refletindo essa pluralidade de críticas que se fazem à burocracia, a visão mais convencional do termo, segundo Perrow (1976, p. 73), já vem impregnada de forte conotação negativa. Reproduzindo o autor, "burocracia é um palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização. Sugere regulamentos e leis rígidos, (...) impessoalidade, resistência a inovações", entre outros problemas que se interpõem a qualquer interesse em promover melhorias no funcionamento da organização. Assim, dedicação e integridade, que respondem à intenção de evitar favorecimentos e arbitrariedade, assegurando igualdade de tratamento, se reduziriam a uma impessoalidade formalista, denotando falta de afeição ou entusiasmo na relação com o público externo da organização. Regulamentos e normas de conduta, definidos com o intuito de racionalizar e ordenar o desenvolvimento das atividades, e que favorecem as ações de coordenação e controle, seriam seguidos com tal fidelidade que se confundem com resistência a inovações, inércia ou letargia decisória. A divisão do trabalho e a especialização, que fundamentam a eficácia operacional, acabariam por instrumentalizar a ineficiência na *performance* organizacional. Ainda que direcionado ao arquétipo da administração burocrática em geral, tal criticismo remete principalmente às organizações do setor público, em que os problemas tendem a se evidenciar com maior nitidez aos olhos dos usuários dos serviços provisionados pela organização. Estes não têm a opção de saída, configurando-se como consumidores cativos de atividades desenvolvidas em condições monopolistas, sem a concorrência que, em tese, caracteriza a dinâmica de mercado.

No período mais recente, a percepção de que o aparelho administrativo estatal, dotado de uma especial capacidade técnica, escaparia ao controle da política impulsiona uma nova onda de críticas à burocracia pública, sustentada principalmente nas

contribuições advindas da *public choice theory*.[9] A preocupação central dos autores afiliados a esta vertente teórica consiste em demonstrar como e por que os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes. O que está em consideração, na construção do argumento, são as relações que se estabelecem não apenas no interior da burocracia (*the bureau of government*), mas entre a burocracia e os grupos de interesse e a burocracia e os políticos, mais especificamente, o poder legislativo. Em todos os casos, o foco interpretativo radica nos problemas atinentes à obtenção de informações confiáveis relativas aos custos e à avaliação dos produtos da burocracia. Sem informações sólidas o suficiente para dominar a complexidade crescente da gestão pública, os políticos não conseguiriam bloquear a conduta dos burocratas pautada pela busca da maximização do interesse próprio, com implicações perversas para a promoção do bem-estar social (OLSEN, 2005; MERCURO e MEDEMA, 1999; FUKUYAMA, 2005).

Vários modelos analíticos da burocracia que adotam a perspectiva analítica da *public choice* postulam que elementos como "poder, prestígio, tamanho do orçamento, segurança no emprego, gratificação, salário futuro e condições de trabalho entram na função de utilidade dos burocratas" (MERCURO e MEDEMA, 1999, p. 93). Como a promoção destas metas vai de encontro à promoção do bem-estar social, a tendência é que o interesse coletivo, em torno do qual se articulam as ações patrocinadas pelo Estado, seja sistematicamente prejudicado ou sacrificado. O argumento analítico da *public choice* afirma, adicionalmente, que a ação dos políticos, com destaque para o poder legislativo, a quem caberia, numa institucionalidade democrática, o papel precípuo de controlar o desempenho perdulário e ineficiente da burocracia estatal, também não é eficaz no cumprimento de suas atribuições, o que se deve a fatores de escopo variado (MERCURO e MEDEMA, 1999). Tais fatores vão desde a ausência de indicadores de *performance* facilmente identificáveis para os diversos órgãos de governo, capazes de subsidiar ou permitir a avaliação externa de sua atuação, até o fato de as informações referentes à *performance* serem normalmente obtidas junto aos próprios órgãos governamentais que se quer controlar, tornando-as mais suscetíveis ao risco de distorções ou vieses, passando pela formação de coalizões entre a burocracia e os grupos de interesses, que se revelariam suficientemente fortes para assegurar a implementação das decisões políticas originárias da burocracia.

9. Conforme Moe (2007), a *public choice* "dejó su primer rastro em la teoría de la burocracia a mediados de la década del '60 con la aparición de dos libros innovadores, *The Politics of Bureaucracy* (1965) de Gordon Tullock y *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs". Nos anos seguintes, a produção informada por seus pressupostos analíticos experimenta notável expansão para assumir, a partir da década de 1980, caráter doutrinário, dando sustentação teórica ao reformismo da NPM.

Um dos modelos mais influentes de crítica à burocracia informado pelos pressupostos da *public choice* é proposto por Niskanen (1971). Assumindo meramente que as pessoas que trabalham nas organizações burocráticas maximizam o interesse próprio, o autor deriva, como resultado, a tendência à maximização do orçamento, com um excesso de oferta de produtos e serviços por parte das organizações governamentais, ou seja, o crescimento excessivo da burocracia estatal. O argumento construído postula, em síntese, que a relação da burocracia com os políticos assume a configuração de um monopólio bilateral, no qual o burocrata tem duas vantagens principais, ou seja, "poder de informação e poder de agenda", permitindo-lhe atuar como o monopolista na economia, discriminando a quantidade produzida e o custo de produção. Com isto, o governo acabaria "sendo demasiado grande e grosseiramente ineficiente" (MOE, 2007, p. 530).

O ponto incisivo das análises desenvolvidas pela *public choice* é a ruptura com a visão da neutralidade de uma burocracia dedicada exclusivamente à implementação das decisões tomadas no nível da política, que se insinua na interpretação de Wilson. Cabe observar, a esse respeito, que o próprio Weber (1999) reconhecia a tensão existente na relação entre política e burocracia (LOUREIRO, ABRUCIO e PACHECO, 2010). Para Weber, a burocracia configura-se como um ator político estratégico, dotado de relativa margem de autonomia decisória para exercer o poder do Estado. Assim, o controle da burocracia revela-se essencial para evitar que ela tome decisões para as quais não detém legitimidade ou que impliquem o deslocamento do interesse público. A leitura da *public choice* vai além, argumentando que a autonomia decisória da burocracia não se traduz em riscos de deslocamento do interesse público, mas no privilégio sistemático à promoção do autointeresse, consoante a lógica da racionalidade instrumental da economia. Para esta vertente interpretativa, a burocracia pública negligencia o interesse público, subordinando-o aos interesses particularistas de seus membros, e é perdulária em relação à aplicação dos recursos públicos, atuando como *rent seeker*, movida pela busca da maximização de seu orçamento.

É nesse tipo de interpretação, cujo foco recai nos efeitos negativos da administração burocrática, que a NPM se apoia para preconizar uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público, de cunho gerencial, voltada a aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade e a conferir maior responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (HERNES, 2005; OLSEN, 2005; KETTL, 2005). Para lidar com a opacidade de uma burocracia autocentrada, aponta na direção de uma lógica pós-burocrática, operando através de

estruturas descentralizadas de gestão, em articulação com a progressiva substituição de um padrão de controle interno baseado na observância de regras e procedimentos pela *accountability* de resultados (HOOD, 1995; REZENDE, 2002; FUKUYAMA, 2005). Quanto ao desperdício e à *performance* ineficiente, o caminho sugerido envolve a promoção de mudanças institucionais nas estruturas de controle e gestão das organizações tendo como elemento fulcral a delegação ou o aumento da autonomia decisória na alocação de recursos, de forma a permitir a adoção de opções técnicas poupadoras de recursos na consecução dos fins visados, em articulação com a substituição do controle *ex ante* pelo controle *ex post* e a adoção de mecanismos de incentivo com vistas ao alinhamento de conduta. Na síntese feita por Olsen acerca do sentido das mudanças patrocinadas pela NPM, "gerenciamento por contrato e por resultado substitui o gerenciamento por comando" (2005, p.4. Tradução livre.).[10]

2.3 RETOMANDO AS CRÍTICAS À BUROCRACIA: PROBLEMA OU SOLUÇÃO?

Se o que move a NPM é, como visto, o redesenho gerencial da administração pública, informado pela busca de desempenhos e resultados mais satisfatórios que aqueles proporcionados pelo modelo burocrático, o exame da pertinência e adequação das inovações propostas passa por uma visão mais criteriosa do alcance e limites das críticas endereçadas à burocracia. É o se que faz a seguir, salientando quatro aspectos nem sempre devidamente considerados nos esforços empreendidos no sentido de avaliar o funcionamento das burocracias públicas no contexto contemporâneo. Primeiro, o modelo burocrático, na concepção weberiana, expressa um tipo ideal, congregando um conjunto de características que vão ser detectadas ou percebidas, em maior ou menor escala, nas organizações públicas do mundo real. Isto permite falar em graus distintos de burocratização (PERROW, 1976), entendida como movimento na direção de uma maior similaridade ou aproximação com a concepção do modelo descrito por Weber (1982). Segundo, a burocracia se assenta na observância das regras e normas prescritas, mas tais regras e normas "não implicam necessariamente rigidez ou inflexibilidade" (OLSEN, 2005, p. 12), nem são, elas próprias, rígidas e inflexíveis. Terceiro, a burocracia funciona como um instrumento para a produção de resultados, estruturada de forma hierárquica, cujo comando concentra-se no topo da organização, numa circunstância em que a alta direção não é burocratizada. Quarto e último, a burocracia não é, como bem o salienta Olsen (2005), apenas um instrumento para produzir determinados resultados, mas também uma instituição, o que se evidencia, em particular, na menção ao *ethos* burocrático.

10. No original: "*management by contract and result replaces management by command*".

Quanto ao primeiro aspecto, atribuir a ineficiência da administração pública à adoção do modelo burocrático supõe que se averigue, previamente, até que ponto os órgãos governamentais se aproximam do tipo ideal delineado pela concepção weberiana de burocracia. Como se encarrega de alertar Perrow (1993, p. 4), esta forma "ideal" nunca é alcançada plenamente na prática, o que se deve a fatores variados, como a dificuldade de bloquear "as influências extraorganizacionais não pretendidas sobre o comportamento dos membros da organização" e as disparidades que estes apresentam "em termos de inteligência, capacidade de previsão, conhecimento de um modo geral e disposição". Assim, pode ser que a presumida ineficiência seja decorrente não da prevalência de uma administração de moldes burocráticos, mas da inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada, como bem o ilustra o caso brasileiro.[11] Isto se aplica, em especial, à presença de um corpo de funcionários tecnicamente qualificados e profissionalizados – indispensável a que se tenha efetiva capacidade de atuação – e à adoção de critérios de seleção objetivos, lastreados em premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade na concorrência pelo cargo, em oposição a critérios particularistas ou eivados de subjetivismo. Ainda que a pressão social por melhorias de desempenho e, especificamente, por melhores resultados na entrega de serviços públicos à população tenha levado a se repensar o sentido da profissionalização, para além da concepção clássica de burocracia, abrindo espaço para "aspectos relativos a competências, compromisso com resultados" (PACHECO, 2010, p. 302), no Brasil, onde a "norma é a politização e a utilização clientelista do emprego público" (LONGO, 2007, p. 223), não há como descurar a essencialidade da profissionalização lastreada em carreiras, ingresso por concurso e promoção por mérito, consoante as premissas weberianas.

O segundo aspecto condensa parte expressiva dos problemas apontados no funcionamento da burocracia. De fato, parcela não desprezível das críticas ao modelo burocrático feitas pela literatura tem a ver com as regras (OLSEN, 2005), que podem ser, e frequentemente o são, excessivas, provocando letargia, rigidez e ineficiência. Perrow (1993), no entanto, chama a atenção para a centralidade do papel das regras nas organizações, lembrando que não existem organizações complexas sem regras. Na ausência de regras formais, prevalecem regras "informais" ou diretivas não escritas, o que não é necessariamente mais favorável para os membros da organização no desempenho de suas atividades cotidianas, nem para a *performance* organizacional. Problemas

11. Para mais informações, ver Lima Júnior (1998), Abrúcio, Pedroti e Pó (2010); Longo (2007); Loureiro, Abrúcio e Pacheco (2010); Pacheco (2010); Marconi (2010).

caracterizados por excesso de burocracia, na qual se observam regras e procedimentos desnecessários, redundantes ou inconsistentes, certamente existem. São situações que demandam uma racionalização de processos, por meio do redesenho de novas regras, o que em nada conflita com a burocracia, até porque ela se fundamenta em supostos de racionalização. Vale a ressalva de que a engenharia institucional direcionada à eliminação ou simplificação de regras não constitui tarefa simples, dada a interdependência que as envolve e os variados interesses que lhe são afetos. Outra questão também muito mencionada no tocante a regras consiste na sua não observância pela burocracia, o que leva a situações nas quais o conteúdo das decisões políticas é alterado quando de sua implementação pelo aparato administrativo. Para Olsen (2005), tal fato não pode ser atribuído automaticamente ao poder da burocracia, ou seja, ao uso de sua margem de autonomia decisória. Uma explicação alternativa, bastante plausível, é a complexidade das regras, dificultando seu conhecimento e interpretação, de um lado, e fazendo com que a aplicação de um conjunto de regras implique violar outras (KAUFMAN, 1981). Se a questão radica no desconhecimento ou dificuldade de interpretação das regras, programas consistentes e sistemáticos de capacitação contribuem para, pelos menos, minimizar o problema. Se, ao contrário, a questão guarda relação com a incongruência ou inconsistência das regras, não há como escapar de um esforço de engenharia institucional com vistas à sua simplificação operacional, o que não se confunde com iniciativas episódicas e descontínuas de desburocratização – como tende a ocorrer no Brasil –, que pouco contribuem para a resolução do problema.

No que se refere ao terceiro aspecto, Perrow (1993, p. 18), reafirmando Weber, observa que a alta direção da organização nunca é burocratizada. Ter em mente esta questão é importante no sentido de distinguir o processo de tomada de decisões – de responsabilidade da alta direção – da implementação das decisões – de responsabilidade do aparato burocrático da organização. A burocracia confere instrumentalidade aos objetivos e metas traçados pela alta direção, cujas escolhas nem sempre atendem aos interesses e aspirações mais imediatas dos usuários dos serviços prestados pela organização. Atribuir a causa da ineficiência ou inadequação dos resultados produzidos pela organização à *performance* incompetente da burocracia pode servir para mascarar um problema que reside em outra esfera – a incompetência dos dirigentes da organização. Não se pode esquecer que os cargos de alta direção da burocracia, especialmente na administração pública, não são necessariamente preenchidos por critérios de mérito, lastreados em requisitos de *expertise* e qualificação profissional. É esta, em particular, a

situação que historicamente[12] prevalece na administração pública brasileira, nas diversas instâncias de governo, inclusive no nível federal.[13] Assim, responsabilizar a burocracia por ineficiência pode ser um recurso conveniente para determinados interesses no sentido de desviar a atenção dos verdadeiros problemas que acometem o funcionamento da organização ou a implementação de uma dada política.

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, a burocracia, como comentado, baseia-se em regras e normas de procedimento, que instrumentalizam uma racionalização das ações, aumentando a capacidade de coordenação e controle das atividades organizacionais e, com ela, a eficiência operacional. No entanto, o papel desempenhado pelas regras, enquanto instituição, depende do grau de aderência a estas, o que é contingente de uma série de variáveis contextuais. Um mesmo conjunto de regras pode produzir resultados muito díspares em organizações distintas ou organizações similares em contextos distintos. Ao lado disso, as regras organizacionais podem ser, e frequentemente o são, desrespeitadas ou violadas (MEYER e ROWAN, 1991; FRIEDBERG, 1995), onde ganha relevo, na ótica da *public choice*, a adoção de condutas oportunistas. Alternativamente, podem ser respeitadas apenas ritualisticamente, compondo uma fachada de regularidade formal. Vale dizer, o comportamento humano no tocante à observância das regras nas organizações não segue um padrão universal, expressando, ao contrário, um complexo equilíbrio de motivações, que vão do cálculo utilitarista a imperativos de cunho moral. Sobre a questão, Fukuyama afirma que "as normas interiorizadas que motivam os trabalhadores (...) resultam de educação, treinamento e de um processo de socialização que é, em parte, específico de uma dada profissão e, em parte, absorvido da sociedade circundante" (2005, p. 92). Em suma, a cultura importa, notadamente da perspectiva da burocracia, que, na análise weberiana, é, ao mesmo tempo, produto e reflexo do contexto histórico, em sua múltiplas dimensões, na qual esta se inscreve. Para além do formalismo na observância das regras escritas, interessa a prevalência

12. Na tradição administrativa brasileira, apenas o núcleo mais técnico do Estado tende a ter os cargos de alta direção preservados de nomeações marcadamente políticas (Nunes, 1997; Fleury, 2009).

13. Como mostra ampla literatura, é recorrente, no Brasil, o uso de cargos de provimento em comissão, para os quais a nomeação e a exoneração refletem essencialmente atos de vontade da autoridade responsável, ressalvados os requisitos gerais previstos em lei, para além das funções mais altas de direção. Para fins de ilustração, considerando apenas o nível federal, existiam, em 2009, segundo levantamento feito por Fleury (2009), nada menos que 20.961 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), distribuídos em seis faixas salariais, às quais correspondem níveis diferenciados de complexidade e responsabilidade gerencial. A análise realizada pelo autor congrega os seis níveis em dois grupos: o primeiro reúne os DAS de 1 a 3, que corresponde a funções de assessoramento intermediário e atividades de direção ou coordenação de estruturas hierárquicas mais baixas; e o segundo, os DAS de 4 a 6, congregando funções de assessoramento mais especializado e atividades de direção hierarquicamente superiores. Enquanto, no primeiro grupo, prevalece o provimento por servidores efetivos do próprio Executivo federal, no segundo, a situação se inverte, sinalizando a ampla discricionariedade no preenchimento dos cargos de alta direção.

de condutas informadas por considerações de interesse publico. Se a cultura política não é pautada pela aderência a tais valores, à medida que interpenetrada por práticas como patronagem, patrimonialismo e clientelismo, como ocorre no caso brasileiro, aumenta em muito a importância de uma cultura administrativa que o seja. Isto reafirma a centralidade da profissionalização da administração pública, articulada a mecanismos institucionais efetivos de responsabilização de seus agentes, capazes de permitir a introjeção de normas, que é uma tendência natural da burocracia (PAULA, 2005), confluentes com princípios republicanos, democráticos e de respeito aos direitos de cidadania.

Das considerações anteriores decorre que promover reformas gerenciais na administração pública, ainda que de maior envergadura, não implica a necessidade de uma ruptura com o modelo burocrático. Como observa Olsen (2005, p. 14), "várias formas organizacionais coexistem, mas o *mix* se altera ao longo do tempo. Ao contrário da ruptura, as mudanças pretendidas tendem a requerer não a superação da burocracia, mas sua existência, em condições adequadas de aparelhamento. No caso brasileiro, isto requer necessariamente a superação de uma série de vícios presentes em sua trajetória (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010), notadamente no nível local de governo, que vem assumindo responsabilidades ampliadas na provisão de serviços básicos à população. Além disso, a melhoria da gestão não pode se prender a iniciativas voluntaristas, como a reforma pretendida pelo governo federal em meados dos anos 1990, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ao contrário, avançar nesta direção passa por um reformismo mais aberto, na linha da democratização do Estado, balizada por princípios e instrumentos definidos no texto constitucional e na legislação infraconstitucional posterior, notadamente no que se refere à efetividade dos mecanismos de *accountability*, indutores de transparência e responsabilização – questões abordadas mais à frente.

2.4 EMERGÊNCIA, DIFUSÃO (E DESCENSO?) DA NPM

Como já mencionado, a noção de *new public management* foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana. É oportuno salientar que esta designação se dá *a posteriori*, tendo sido cunhada por Hood (1991)[14] com o intuito de prover uma identificação genérica para um processo de mudanças no

14. Ver a respeito em Hood (1991).

sistema de administração pública que, embora não universal, já havia se difundido por número razoável de países no início dos anos 1990 (HOOD, 1995; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002). A característica principal da NPM é a ênfase que atribui a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado, em sintonia com a visão do neoliberalismo (DRECHSLER, 2005).

A ideia central que sustenta essa onda reformista consiste em conferir um enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados, à administração pública (HOOD, 1995; HERNES, 2005), de forma a assegurar maior responsividade e melhor desempenho na provisão de serviços públicos à população (MANNING *et al.*, 2009). Este propósito mais geral converge na direção da concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações de governo, "por meio da desregulamentação, da flexibilização e da gestão por resultados (NOGUEIRA, 2003, p. 6), bem como da concorrência administrada, num processo que extravasa os limites estritos da esfera estatal para envolver articulações com atores privados e organizações da sociedade civil (HOOD, 1995; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002).

Os empreendimentos reformistas que se acomodam debaixo do guarda-chuva da NPM, contudo, passam longe de uma concepção globalizante, apresentando, ao contrário, configurações muito variadas entre os diferentes países ou num mesmo país ao longo do tempo (HOOD, 1995; FERLIE *et al.*, 1999; KETLL, 2005; ABRUCIO, 2005; PACHECO, 2010). São distinções que guardam relação com aspectos como origem ou fator que desencadeia a reforma, objetivos visados, alcance das iniciativas, estratégias utilizadas, conteúdos dominantes e formas de execução, entre outros (NOGUEIRA, 2003). Sem qualquer pretensão de construção de tipologias com o intuito de enquadrar as reformas ao redor do mundo, é possível apontar algumas características de similaridade entre os experimentos reformistas nacionais, agrupando-os em três conjuntos principais, com afinidades e desafios distintivos entre si, numa simplificação que passa ao largo das nuances, particularidades e riquezas de situação internas a cada um deles, além de não ter caráter exaustivo.[15]

15. Esforço nesse sentido foi feito por Pollitt e Bouckaert (2000), a partir do estudo de dez países de três continentes: Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia. Os autores desenvolveram modelos ou taxonomias de reformas gerenciais e identificam os resultados das reformas em cada país; os potenciais das reformas; e suas limitações como meio de ampliar a governança democrática. O argumento dos autores é que os países combinaram e alteraram os ingredientes das reformas difundidas de maneiras muito diversas, e usam o conceito de trajetória para descrever as várias combinações de ideias, ações e inações que estes países adotaram.

Um primeiro conjunto congrega as experiências de países anglo-saxões, com destaque para Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, que são consideradas referências recorrentes na literatura das reformas inscritas na NPM, tanto pelo pioneirismo quanto pela amplitude dos objetivos pretendidos e o impacto das ações empreendidas, que implicaram alterações substantivas na forma, organização e funcionamento da administração pública (BOSTON, MARTIN e WALSH, 1996; FERLIE *et al.*, 1999; BARZELAY, 2001; RICHARDSON, 2005). Os propósitos visados gravitaram em torno da melhoria da *performance* e do incremento da *accountability*, lançando mão de instrumentos com vistas à avaliação do desempenho organizacional, com a implantação de novos sistemas de regras e incentivos para o emprego público, com destaque para a adoção de padrões explícitos de avaliação de desempenho, articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado. Das medidas adotadas, resultaram mudanças no papel do Estado, correlativamente ao mercado e à sociedade, articuladas com redefinições abrangentes nas "modalidades e estilos de gestão" (NOGUEIRA, 2003, p. 8), incorporando aspectos como aumento de competição, contratação e remuneração com base em avaliação de desempenho, que se descolam da concepção burocrática weberiana.

Um segundo conjunto abrange experiências de países da OCDE e, mais especificamente, de países da Europa continental. Ao contrário dos países anglo-saxões, as reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se em iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsividade e melhoria de *performance*. A atenção se dirige para mudanças focalizadas em áreas consideradas estratégicas, com destaque para o gerenciamento de recursos humanos, a provisão alternativa de serviços públicos e a gestão do gasto público e a transparência financeira (KELLY e WANNA, 2001; MANNING *et al.*, 2009). Entre as medidas mais usuais, aparecem a descentralização e a desconcentração, a mensuração de resultados e a avaliação de *performance*, ao lado de reformulações orçamentária e no uso de mecanismos de mercado ou quase-mercado na provisão de serviços públicos (NOGUEIRA, 2003).

Um terceiro conjunto refere-se aos países da América Latina, que apresentam características bastante distintivas em relação às experiências dos países desenvolvidos, a começar da origem e motivações dos intentos reformistas, em que se observa um forte

componente de isomorfismo coercitivo e mesmo normativo[16] na difusão da NPM.[17] Os esforços empreendidos focaram[18] mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal. Pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração, que contemplam privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal. O que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, entre outras, que ficam distantes da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão, aderentes à NPM.

Além de conteúdos distintos, a NPM passa também por transformações ao longo do tempo, que envolvem tanto os objetivos visados quanto os instrumentos mobilizados para sua promoção (FERLIE *et al.*, 1999; HOOD e PETERS, 2004), como bem o evidencia o reformismo britânico.[19] São mudanças relacionadas principalmente à provisão de bens e serviços à população, compreendendo a crescente incorporação e refinamento de mecanismos baseados na ideia de mercado, bem como o empoderamento dos usuários para vocalizar suas preferências, transmutando cidadão em consumidor. No percurso, novas questões vão emergindo, em que se destacam a maior preocupação com a transparência e o reforço dos mecanismos de *accountability,* enquanto outras saem de cena.

Para Dunleavy *et al.* (2005), a NPM é um fenômeno de dois níveis. No primeiro, trata-se de uma teoria de mudanças gerenciais baseada na importação para o setor público de conceitos centrais das práticas modernas dos negócios e influenciada pela *public choice*. Os temas principais são focados em três elementos: desagregação, competição e sistemas de incentivos. A desagregação remete à ideia de recortar hierarquias

16. O isomorfismo institucional traduz uma tendência à homogeneização da estrutura e práticas das organizações que se defrontam com um mesmo conjunto de condições ambientais. Powell e DiMaggio (1991) distinguem três tipos de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. O primeiro decorre de pressões advindas do ambiente institucional e que podem ser sentidas tanto como imposição quanto como indução. O segundo é associado à profissionalização, e o terceiro, a uma espécie de resposta organizacional às incertezas.

17. A adesão às reformas é, em larga medida, induzida e apoiada externamente, por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do mecanismo da condicionalidade na concessão de empréstimos e financiamentos (Rezende, 2002; Olsen, 2005; Nogueira, 2003).

18. Conforme Nogueira (2003, p. 8), "somente em alguns poucos países [como Chile e Brasil] procurou-se enriquecer o conteúdo das reformas uma vez concluída essa primeira fase".

19. Ver, a respeito, a discussão efetuada por Abrúcio (2005). De acordo com o autor, o reformismo britânico envolve três modelos, que se sucedem no tempo: o gerencialismo puro; o *consumerism*; e, mais recentemente, o *public service orientation*.

grandes, especificando sistemas de informação e gerenciais para facilitar esse diferente padrão de controle; implica flexibilização de práticas governamentais de pessoal, tecnologias da informação, compras e outras funções. A competição envolve a separação entre comprador e provedor e formas diferentes de provisão, com vistas a criar competição entre provedores como forma de alocação de recursos, no lugar de decisões hierárquicas. A definição de incentivos visa substituir recompensas por desempenho em termos de um difuso *ethos* do serviço público ou profissional, pela ênfase em incentivos por desempenhos específicos e baseados em recompensas pecuniárias.

Por sua vez, as mudanças de segundo nível associadas à NPM referem-se a um conjunto de inovações específicas e extensões de tecnologias de políticas públicas. Trata-se de mudanças decorrentes da aplicação de ideias da economia, dos negócios e da *public choice* a problemas pragmáticos na provisão de serviços públicos. Estas mudanças se encaixam em um movimento maior de reforma e ganham coerência intelectual em função de sua ligação com as ideias de primeira ordem descritas acima, sendo distinguidas também pelos três grandes temas elencados anteriormente. Entre elas, no eixo desagregação, situam-se o processo de agencificação; o crescimento de agências quase governamentais; a competição por comparação; a ampliação de medidas de desempenho etc. No eixo competição, destacam-se a criação de quase-mercados; esquemas de *vouchers*; contratos intra e intergovernamentais; polarização entre setores público e privado; liberação de mercado; desregulação etc. No eixo dos sistemas de incentivos, incluem-se, entre outras mudanças, o envolvimento de mercado de capitais em projetos; a privatização; medidas *antirent-seeking*; pagamento relacionado a desempenho; parcerias público-privadas etc.

Ao lado disso, a forma como o ideário da NPM se difunde na comunidade internacional não constitui um processo linear, em que etapas relativamente previsíveis se sucedem, nem padronizado, com variações tanto nos objetivos visados quanto nas soluções adotadas (HOOD e PETERS, 2004). Observam-se trajetórias as mais diversas entre os países no tocante aos respectivos experimentos reformistas (REZENDE, 2002; POLLIT, 2004; POLLITT e BOUCKAERT, 2002), que podem ser esquematicamente descritas e interpretadas recorrendo-se ao modelo analítico construído por Hernes (2005).[20] A primeira

20. Tal constructo analítico busca examinar, da perspectiva da teoria organizacional, como se dá a difusão de inovações informadas pela NPM em organizações do setor público, definindo quatro tipos de respostas organizacionais à introdução das referidas reformas: *paralysis*, *loose coupling, ritual decoupling, organic adaptations*. Ver a respeito em Hernes (2005).

consiste na implementação parcial ou paralisia, gerando problemas como as denominadas falhas sequenciais (REZENDE, 2002), que denotam incapacidade de levar em frente as reformas ou a inconsistência do esforço reformista. A segunda traduz adesões formalísticas ou cerimoniais às reformas, num reformismo de fachada que pode ser movido quer pelo interesse dos gestores na acessibilidade a financiamentos e fontes de recursos, na linha do isomorfismo coercetivo, quer na transmissão de uma imagem positiva à opinião pública, lastreada na associação da NPM à gestão moderna e inovadora (HOOD e PETERS, 2004; POLLITT, 2004), na linha do isomorfismo mimético. Por fim, têm-se empreendimentos reformistas que buscam incorporar, de forma mais orgânica e sistematizada, novas técnicas e práticas de gestão, consoante as premissas orientadoras da NPM.

Essa difusão irregular e descontínua pode ser atribuída a alguns problemas básicos da NPM, a começar pela tibieza dos resultados alcançados quanto à pretendida melhoria de eficiência. O fato notável é que não há uma avaliação criteriosa e suficientemente abrangente capaz de atestar, de forma categórica, nem os ganhos de produtividade (POLLITT e BOUCKAERT, 2002; HERNES, 2005) nem a melhoria de bem-estar pretendidos pelas reformas patrocinadas sob o signo da NPM (MANNING, 2000; POLLIT e BOUCKAERT, 2002; HERNES, 2005; DRECHSLER, 2005). A esse respeito, van Mierlo (1998, p. 401 *apud* DRECHSLER, 2005, p. 2) afirma que "vários anos de esforços e experiências de reformas gerenciais na administração pública na Europa Ocidental e em outros países da OCDE fornecem evidências mais de fracassos que de sucessos".

Outra questão que se reflete sobre a forma como se dá a difusão da NPM tem a ver com a complexidade imbricada no processo de reaplicação de instrumentos e práticas que compõem sua agenda reformista em contextos distintos, configurando o que Pollit (2004) designa como "ilusão de soluções padronizadas". A transferência de tecnologias gerenciais, seja por indução ou por mimetismo, está longe de ser um processo trivial, já que, usualmente, envolve a necessidade de adaptações e ajustamentos, além de ser influenciada por uma série de variáveis intervenientes, como a conformação do arcabouço institucional, a cultura organizacional e a capacidade técnica da administração pública, entre outros. São problemas que conduzem, com frequência, a paralisias, descontinuidades e formalismos na adoção de intentos reformistas, anteriormente mencionados.

Ao lado disso, devem ser mencionados os tensionamentos suscitados pelos princípios e práticas da NPM quando de sua aplicação à administração pública. Um primeiro aspecto tem a ver com a dimensão institucional, em que a orientação no sentido da

flexibilização processual e do incremento da autonomia decisória dos gestores públicos vai de encontro a um sistema no qual a legitimidade se ancora primariamente na observância de regras de fundamentação legal, que balizam a conduta adequada e pertinente no trato da coisa pública. Um segundo aspecto remete à aproximação da provisão de bens e serviços pelo Estado da lógica de funcionamento do mercado, o que implica tratar o cidadão como consumidor, numa pretensa diluição das fronteiras entre os setores público e privado. Com isto, a NPM subverte o sistema de controle político da sociedade sobre as atividades de governo, com consequências não apenas para a ordem democrática fundada na soberania popular, mas também para a noção e o conteúdo objetivo da política de seguridade e proteção social.

Para além da difusão irregular e descontínua, uma vertente da literatura acerca da NPM se dedica ao exame de seus alcances e limites, do qual resulta um balanço não muito favorável, a começar por Hood (1996), que questiona a interpretação do desmoronamento da administração pública progressiva e a emergência da NPM por várias razões. Para o autor, não há evidências do referido desmoronamento com a emergência da NPM, cujo desenvolvimento teria sido conduzido mais pela prática do que pela teoria. Assim, as novas doutrinas não seriam de fato novas e seus temas básicos não acrescentaram muito a doutrinas utilitaristas da gestão pública como as desenvolvidas por Bentham e outros, baseadas nos princípios da concorrência, transparência, atenção aos consumidores e mecanismos de incentivo. Vale dizer, a NPM seria mais um novo lustro para um velho tema do que propriamente um novo paradigma. Isto posto, Hood sugere que a NPM marca uma nova fronteira no desenvolvimento da burocracia weberiana – um modelo *Weber pós Weber*; aspecto a ser retomado mais à frente –, na medida em que, em um novo *habitat*, foi possível que a visão clássica de burocracia weberiana rompesse com os constrangimentos tecnológicos anteriores, tendo como suporte o desenvolvimento da tecnologia da informação.[21] Em sua interpretação, a NPM representaria simplesmente um desenvolvimento de "contabilização" mais além do que Weber pôde imaginar e a automatização de muitos procedimentos para enquadrar casos em categorias que nos tempos de Weber se faziam manualmente (HOOD, 1996, p. 488).

21. A informatização facilita maior desenvolvimento dos indicadores de gestão e dos centros de custo por meio do controle e avaliação, mais difíceis de pôr em prática anteriormente.

Se Hood (1996) questiona a NPM como um novo paradigma, distinto da burocracia weberiana, outras interpretações apontam na direção de sua exaustão como movimento reformista. Em artigo cujo título menciona a morte da NPM – de fato, mais como retórica –, Dunleavy *et al*. (2005) consideram que algumas práticas ligadas à NPM estão muito institucionalizadas e ainda irão permanecer, da mesma forma como ela própria não deslocou muitos elementos das ortodoxias prévias referentes à administração pública progressiva. Segundo os autores, algumas ideias da NPM ainda estão ganhando influência em países antes resistentes, como a Alemanha, aos quais se podem acrescentar países que chegaram de forma mais tardia a este movimento reformista, como o Brasil. De qualquer forma, no entanto, não se trata mais de algo novo, mas de ideias e práticas com mais de duas décadas e em declínio ou estagnação. Drechsler (2005, p.10-11), contudo, é mais enfático acerca do descenso da NPM. A este respeito, afirma que, se, em 1995, ainda era possível acreditar na NPM, a despeito de fortes e substanciais críticas a ela dirigidas; em 2000, a NPM já estava na defensiva, acuada por evidências empíricas que iam de encontro aos resultados por ela prometidos; isto para, em 2005, não se revelar mais um conceito ou ideia viável.

A próxima seção faz uma revisão, não exaustiva, das críticas à NPM tendo como referência suas principais características. São ainda apresentadas algumas das alternativas que vêm sendo propostas na literatura acadêmica, que têm, em perspectiva, uma releitura do papel do Estado e da burocracia, articulada com uma aposta nas dimensões participativa e deliberativa da democracia e seus rebatimentos na gestão pública.

3 CRÍTICAS, PROPOSTAS E DESAFIOS: A LITERATURA PÓS A "HEGEMONIA" DA NPM

Depois de duas décadas de hegemonia, a NPM vem sendo criticada não apenas em seus pressupostos e fundamentos, mas também por seus resultados – tanto por não entregar os produtos prometidos quanto por ser portadora de consequências não esperadas nem pretendidas, o que reforça a percepção do relativo esgotamento de suas proposições reformistas. A partir desta percepção, vem emergindo uma produção acadêmica que aponta novos rumos para a reforma do Estado, reafirmando o papel da burocracia weberiana para reinscrevê-la numa concepção de gestão, que procura recuperar suas dimensões política e social, sem descurar a busca da eficiência.

3.1 AS CRÍTICAS MAIS GERAIS

Hood e Peters (2004) identificam uma "indústria epistêmica" da NPM, relacionando três fases no desenvolvimento intelectual deste campo. A primeira se desenvolve no final dos anos 1980 e reflete um conjunto de conceitos normativos e o mapeamento de inovações institucionais no contexto da agenda da *nova direita*, que se revela dominante nas agências de cooperação e desenvolvimento[22] até o início dos anos 1990. Nesta fase aparece também uma crítica filosófica à nova geração de gerencialismo no setor público, sem que nenhum tratado teórico geral tivesse emergido da academia. As ideias pioneiras vieram do campo da prática, cuja descrição baseava-se na observação do que ocorria nos Estados Unidos e no Reino Unido, visando distinguir os princípios das reformas daqueles anteriormente vigentes, mesmo que a lista de características variasse muito entre os autores dedicados a tal empreendimento.

Após um período de identificação das similaridades das reformas do setor público, numa segunda fase de desenvolvimento do tratamento dado à NPM, a ênfase da literatura recai sobre a identificação das variações e diversidade de estágios da reforma gerencial, a partir de estudos comparativos em diferentes países. No final dos anos 1990, numa terceira fase do seu desenvolvimento intelectual, o tema alcança maior formalização no estudo das reformas do setor público. Nela, a análise comparativa da gestão pública busca se localizar dentro da estrutura teórica da ciência política. Neste período, que Hood e Peters (2004) denominam da meia idade da NPM, passam a ser identificados paradoxos e surpresas na implementação de suas proposições reformistas, na linha de resultados não esperados ou não pretendidos. Em revisão de vários estudos sobre as reformas da NPM, os autores exploram três abordagens sobre o tema dos efeitos paradoxais da ação humana nas ciências sociais e apresentam exemplos da aplicação de cada um delas, sintetizados a seguir.

A primeira tem a ver com a análise dos efeitos não pretendidos da ação humana, na tradição de Merton, que considerou, como fontes de consequências não previstas, as informações limitadas e os pressupostos equivocados, de um lado, e a análise de efeitos inesperados de mudanças institucionais, de outro (SIEBER, 1981; MARCH e OLSEN, 1989).

22. Com destaque para os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Um dos paradoxos das reformas do setor público é a utilização da abordagem da produção como forma de controle, que envolve especificação e mensuração de resultados por meio de indicadores em contratos de desempenho aplicados a tipos de serviços públicos nos quais tanto as atividades quanto os resultados não são prontamente observáveis ou mensuráveis.[23] Em alguns casos, isto leva ao obscurecimento em vez de clareamento das responsabilidades gerenciais dentro do governo (GREGORY, 1995, *apud* HOOD e PETERS, 2004). Outro paradoxo está relacionado à ênfase na diminuição dos controles *ex ante* e processuais baseados em regras e rotinas, que são substituídos por avaliações *ex post* de resultados, de forma a possibilitar maior discricionariedade para os gerentes e agregar valor ao serviço público. Embora em algumas áreas estes resultados tenham sido observados, estudos mostram que a efetivação de uma reorientação geral dos controles em tal direção é questionável. Além disso, em alguns casos, aumentaram os controles sobre a burocracia, com uma crescente regulação sendo imposta sobre esta, como nos processos de compra com vista à redução de corrupção. Auditorias também permanecem processuais em vez da retórica de julgamento de resultados.

A segunda abordagem – a teoria cultural – trata de formas de surpresa cultural causadas por desenvolvimentos no ambiente e que estimulam mudanças nas visões de mundo. A ideia básica é que mesmo um ambiente estável não produz consensos, o que se expressa pelo *teorema da impossibilidade,* ou seja, visões de mundo culturais serão sempre opostas e plurais. Daí que os efeitos não antecipados ou não pretendidos da ação social são culturalmente variáveis e não universais, o que produz as surpresas. Algumas análises localizam as surpresas da reforma da NPM em confrontos culturais e pontos cegos culturais. Elas incluem paradoxos da resistência organizacional a pressões de mudanças de segunda ordem,[24] variações na autorreprodução dos paradoxos institucionais e o "triunfo da esperança sobre a experiência" – paradoxos nos quais o aprendizado a partir dos erros é suprimido.

23. Um exemplo seria a utilização de taxas de criminalidade a partir do pressuposto de que a atividade pode ser controlada sob a forma de produção. Outro exemplo são os resultados perversos da noção de difusão de boas práticas (Frederickson, 2003, *apud* Hood e Peters, 2004) que podem promover isomorfismos em vez de inovação radical e que seja desviante do que outras organizações fazem.

24. A teoria institucional distingue as respostas organizacionais a distúrbios do ambiente em respostas de primeira e de segunda ordem: suavizando ou abrandando os efeitos desses distúrbios (respostas de primeira ordem) e assumindo novos valores subjacentes que são alinhados com esses distúrbios do ambiente (respostas de segunda ordem).

De acordo com Laughlin (1991, *apud* HOOD e PETERS, 2004), as estratégias para a reforma gerencial do setor público são baseadas no pressuposto racionalista de que organizações podem se mover das respostas de primeira ordem para as de segunda ordem em função de pressões externas, financeiras ou outras. A partir de algumas observações empíricas de organizações submetidas a fortes pressões para mudança, este pressuposto revela-se duvidoso, dado que as respostas parecem paradoxais e organizações não fazem mudanças profundas mesmo que sejam penalizadas por isto. Com isto, passa a ser questionada a ideia de que as reformas gerenciais foram movidas por forças econômicas globais inexoráveis e ligadas a demandas por maior competitividade internacional, uma vez que os sistemas administrativos de desempenho mais pobre estão entre os que mais retardaram as reformas, enquanto outras administrações mais efetivas foram objeto de reformas mais precocemente. A tendência é de que uma visão de mundo pró-mudança seja transformada em algo bem diferente quando é levada para outro nível de organização ou para um ambiente cultural diferente.[25] Outra questão ligada à inter-relação de culturas no setor público é a introdução reiterada das mesmas reformas, a despeito de desapontamentos recorrentes, como a tentativa de introduzir pagamento por desempenho apesar dos resultados negativos observados.[26]

Por sua vez, Collingridge (1992) identifica uma síndrome recorrente de surpresa e desapontamento associada ao desenvolvimento de tecnologias inflexíveis, entendidas como formas de produção ou provisão desenvolvidas em escala maior do que a requerida e que atuam contra o aprendizado normal baseado em ensaio e erro, porque são capturadas por interesses corporativos e governamentais. Este padrão produz uma cultura de crença oficial inquestionável na racionalidade de determinadas abordagens que adquirem o *status* de melhor prática, podendo levar a surpresas.

25. Um exemplo seria a transposição de sistemas de avaliação focados em resultados que são transformados em observação de processos; ou tentativas de redução de funcionários públicos que paradoxalmente resultam na expansão do Estado.
26. Na mesma linha, podem ser citadas tentativas de mudar o comportamento político da burocracia por meio de técnicas racionais de controle do orçamento, apesar da persistência do comportamento tradicional e orçamentos incrementais; tentativas de basear a reforma do setor público em modelo de planejamento estratégico, apesar dos sucessivos fracassos deste modelo como resultado de ambiguidades da política e da legislação; a crença de que sistemas tecnológicos de informação podem produzir queda no custo operacional dos governos e ampliação expressiva da qualidade do serviço, apesar das experiências contrárias, entre outras.

A terceira abordagem remete à análise do comportamento de sistemas complexos e interações tecnológicas institucionais, levando a descontinuidades e não linearidades no desenvolvimento da NPM. Em princípio, qualquer abordagem de desenho institucional deve esperar efeitos não esperados se ela se torna o que, seguindo Brooks (1986), Hood e Peters (2004) denominam de "monoculturas tecnológicas" referindo-se ao fato de que, quando uma tecnologia se torna dominante, o foco do desenvolvimento tende a ser mais sobre o controle de custos e a rotinização do que no gerenciamento mais amplo dos riscos ou dos impactos sobre a ordem social. A inovação bem-sucedida em um período longo torna-se, assim, autolimitada, por fracassar em ampliar o escopo da agenda de inovação para além de sua matriz original. Algumas análises das reformas gerenciais começam a revelar estes efeitos não lineares, como a identificação de processos *garbage can*,[27] efeitos inesperados de complexidade sistêmica e paradoxos do tipo "a tartaruga e a lebre", referindo-se à fábula de Esopo, na qual a tartaruga, mesmo sendo muito mais lenta, vence uma corrida com a lebre, ilustrada por exemplos de reformas mais lentas e retardatárias que obtiveram melhores resultados.

Hood e Peters (2004) concluem que alguns elementos paradoxais, no sentido de efeitos não previstos, são inevitáveis em qualquer programa de reforma administrativa em função dos limites do conhecimento humano, da complexidade dinâmica das organizações humanas e das dificuldades inerentes à experimentação de alguns tipos de engenharia social. Estes efeitos são similares aos ocorridos no desenvolvimento da ciência administrativa e gerencial um século antes, mas os reformadores podem ignorá-los em função da superconfiança na eficácia das soluções que defendem, como parece ocorrer com os reformadores da NPM.

Assim, os paradoxos podem ser explicados, pelo menos em parte, pelo fato de que os reformadores ignoraram a ciência administrativa como um todo e tenderam a ser seletivos no tipo de ciência e nas evidências que escolheram. Os principais aspectos desta seletividade são a adoção de modelos pouco fundamentados, a desconsideração das evidências históricas e a abordagem seletiva de evidências, além de ativa resistência para aprender. Isto se deve ao caráter ideológico do movimento da NPM, ligado à falta de condições associadas ao efeito de aprendizagem. Este aprendizado efetivo na gestão pública depende

27. Como objetivos de médio prazo não partilhados e vagos, mudanças de personagens e relações meio-fim pouco claras.

da combinação de condições que raramente ocorrem na prática e, mais importante, que não ocorreram nas reformas da NPM[28] (HOOD e PETERS, 2004).

Entre os paradoxos explorados por Hood e Peters (2004), está a observação de que os reformadores da NPM criticaram a burocracia por ser padronizada, mas, com frequência, recorreram à padronização na prática, por meio da adoção universal de fórmulas pouco fundamentadas para desenho institucional, consoante o denominado isomorfismo mimético. Isto produziu um caso de "paradoxo da monocultura", ou seja, a adoção de modelos inferiores como padrão universal.

Peters (1996) usa a expressão "Estado esvaziado" como recurso para capturar a natureza dessas transformações do governo e suas implicações para o Estado e sua capacidade de governar. Em sua perspectiva, a expressão tem três significados, cada um representando níveis diferentes de poder e influência do Estado. O primeiro, de nível macro, refere-se à ameaça de perda de legitimidade dos governos, gerando progressiva desconfiança em relação à capacidade de atuação do Estado. Esta desconfiança teria sido um ingrediente utilizado por alguns governos, como Thatcher e Reagan, para implementar reformas. A aparente perda de legitimidade levou a uma reconceituação da natureza e do papel da administração pública. Em geral, isto significou repensar a relação entre Estado e sociedade, entrando na agenda um modelo de menor intervenção na economia e na sociedade.

O segundo significado situa-se num nível intermediário e se refere à disposição de retirar programas e ações da provisão direta pelo Estado. Privatização e desregulação foram bandeiras das reformas dos anos 1980 e ainda nos 1990, acompanhadas de diferentes fórmulas para reduzir a participação direta dos governos na prestação de serviços, transferindo-as para níveis inferiores de governo ou para instituições semipúblicas por meio de mecanismos de cooperação. Além de "esconderem" os custos, estas estratégias tendem a diluir as responsabilidades a respeito do conteúdo e gestão dos programas. Um dos problemas associados à sua adoção é, assim, a ameaça à legitimidade democrática, dado que diversos atores atuam em nome do Estado sem estarem submetidos aos controles definidos para servidores públicos. Apesar da retórica de menos Estado

28. Para os autores, tal combinação envolve a existência de grupo de gestores influentes no topo do executivo que tenha motivação para modificar seu comportamento à luz da experiência e que tenha a oportunidade para tentar uma direção diferente em função de uma segunda chance no serviço público, além do acesso a uma frouxidão organizacional que lhes permitam experimentar e inovar.

que acompanha as reformas gerenciais, a privatização ou as parcerias requerem um Estado forte, dado que aumentam as regulações e os incentivos por meio dos quais se busca assegurar o interesse público. Ao lado disso, subcontratações demandam ferramentas para garantir o cumprimento dos contratos, fiscalizar e avaliar os resultados. Na ausência destas condições, há o risco de substituição dos valores fundamentais da responsabilidade por uma concepção estreita de eficiência.

Por fim, o terceiro significado do "Estado esvaziado" está no nível micro e refere-se ao papel dos servidores públicos. As reformas levaram a um retrocesso e a certa marginalização na participação dos funcionários públicos no processo de elaboração das políticas públicas, visando diminuir seu poder e autonomia. Este retrocesso é explicado por Peters (1996) como resultado de duas tendências. A primeira é a ênfase na satisfação do consumidor, tal como no mercado empresarial, que pode conflitar com a responsabilidade legal e ética de servir ao Estado com decisões que, por sua vez, podem não coincidir com os desejos dos cidadãos. Tanto políticos como cidadãos reclamam maior controle sobre a função pública, mas, ao mesmo tempo, há pressões para politizar o serviço público de forma que a confiança política se torne fator importante para recrutamento. Em decorrência, os ocupantes de cargos de confiança intervêm mais ativamente nas decisões, anteriormente de responsabilidade de servidores de carreira. Esta politização, além de diminuir o poder e a autonomia dos servidores, torna a institucionalizar a criticada dicotomia política-administração, uma vez que os funcionários públicos estão sendo convertidos em meros gestores.

Ainda no contexto das reformas gerenciais, Peters (1996) destacava a necessidade de defender o conceito tradicional de burocracia pública e de reforçar seu papel. O argumento básico é simples: se a falta de competência e de capacidade de resposta do Estado foi uma das principais motivações das reformas, para responder às críticas, líderes políticos precisam de melhores burocracias, o que remete à necessidade de um serviço público relativamente estável e tecnicamente eficiente. Governos necessitam dos conhecimentos dos servidores públicos em muitas áreas, sem descartar a importância de aconselhamentos externos, seja de redes temáticas ou de comunidades epistêmicas. Mas são os servidores públicos que podem oferecer uma visão para além dos interesses políticos imediatos e resguardar os interesses públicos e os valores intrínsecos das políticas estatais. Daí que eficiência nem é o único objetivo e nem um Estado esvaziado é capaz de maximizá-la.

Da mesma forma, processos de descentralização, desconcentração e privatização geram problemas de coordenação e a necessidade de se centrar nas interações que ocorrem na prestação de serviços. Mas a possibilidade de coordenação efetiva pode ser menor quando se recorre a organizações privadas, se de fato assume-se o pressuposto de que elas sejam maximizadoras de utilidade. É exatamente este o argumento que fundamenta a justificativa de usar o setor privado no âmbito das reformas, ou seja, é a busca da maximização da utilidade que provocaria sua eficiência. Decorre daí a conclusão de Peters (2004) de que os incentivos de mercado não são as únicas ferramentas do governo para obter seus objetivos e alcançar eficiência e eficácia. É necessário desenhar métodos de provisão de serviços, mesmo que quase privados, mas mantendo as características públicas mais relevantes. Para alcançar este equilíbrio, mais uma vez, destaca-se o papel dos servidores públicos.

Outra vertente de crítica ao reformismo da NPM, na linha da produção de efeitos não esperados, pode ser encontrada em Dunleavy *et al*. (2005), que se baseiam em pesquisa realizada em sete países.[29] A crítica principal dos autores é dirigida para os efeitos adversos sobre a capacidade dos cidadãos para resolver problemas sociais em função do aumento da complexidade institucional e das políticas públicas, os quais geram resultados negativos a partir dos pilares na NPM e justificam o seu declínio. Estes efeitos indiretos da reforma, particularmente sobre a sociedade civil, são vistos pelos autores não como consequências inesperadas, mas como algo inerente às características da NPM, à medida que esta foi fundada em termos de desagregação, competição e incentivos.

Para Dunleavy *et al*. (2005), ao focar na desagregação e competição, a NPM automaticamente aumenta o número de unidades administrativas e cria inter-relações mais complexas e dinâmicas entre elas. Amplia-se a demanda por informação e criam-se crescentes problemas de coordenação. Como ilustração, os autores citam a fragmentação administrativa ocorrida na Nova Zelândia, gerando inefetividade, e a fragmentação em agências quase governamentais no Reino Unido, duplicando o custo de gerenciar hierarquias separadas para funções similares.[30] A NPM declara também forte orientação para o cliente e, muitas vezes, abre-lhe oportunidades de escolha, o que gera custos na capacidade para a

29. Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Países Baixos (Holanda) e Japão.
30. Como exemplos de reversão dessas tendências após as reformas baseadas nos princípios da NPM, os autores citam como o conceito de quase-mercados foi descartado no sistema de saúde britânico no final dos anos 1990. Também no sistema de saúde da Itália, observa-se movimento recente de substituição de mecanismos de quase-mercados por controles governamentais diretos.

ação coletiva quando o serviço público é diferenciado e fragmentado. A complexidade das políticas públicas tem também efeitos negativos sobre a competência do cidadão, ao tornar mais difícil entender os arranjos internos do Estado, e para operar apropriadamente os pontos de acesso para representar seus interesses, política e administrativamente.

Os componentes competitivos da NPM revelam-se menos reversíveis que os da desagregação, mesmo não sendo bem-sucedidos, embora se apresentem em situação estacionária, como ocorrido com a terceirização das funções de tecnologia da informação (TI) para o setor privado na Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia. Constata-se também que a entrega para o mercado de serviços governamentais ainda está se expandindo em alguns setores nos países desenvolvidos, mais como uma resposta pragmática para problemas imediatos que propriamente com a expectativa de redução de custos e melhoria da qualidade.

Por sua vez, a criação de incentivos, em conflito parcial com os instrumentos do *ethos* do serviço público, como a carreira no serviço público, são instrumentos da NPM ainda em desenvolvimento, apesar de sua baixa eficácia. O impacto inicial tende a ser positivo, mas é seguido de impacto negativo na capacidade de resolver problemas; além disso, incentivos perversos podem aparecer em sistemas com alta mensuração de desempenho. Estudos realizados na Suécia sugerem que a NPM criou identidades organizacionais heterogêneas, conflitivas e fluidas, ao invés de identidades estáveis e uniformes como no mundo dos negócios. Na mesma linha, em estudo comparativo entre dez países, Pollitt e Bouckaert (2002)[31] apontam que os incentivos para melhorar a produtividade no serviço público e para promover empreendedorismo levaram, em alguns casos, à tendência de criação de discórdia e divisão relacionados a estes esquemas de remuneração, gerando demandas no sentido da necessidade de desenvolver confiança e restabelecer certos padrões éticos entre os servidores públicos. Mas, mesmo que as expectativas de que o pagamento por resultados melhore o desempenho da administração tenham diminuído, tais sistemas continuam sendo aplicados em países como Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. Pode-se acrescentar o Brasil nesta lista, em que se registram crescentes experiências de utilização de incentivos pecuniários ao desempenho de agências públicas e a servidores públicos, mas que ainda não foram consistentemente avaliadas em seus resultados efetivos para a qualidade do serviço prestado.

31. Os países pesquisados foram Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia.

A partir desse balanço crítico da implementação das reformas associadas à NPM, que, vale reiterar, não tem propósito exaustivo, a próxima seção apresenta uma visão panorâmica do debate mais recente acerca da reforma do Estado e seus desdobramentos no tocante à gestão pública.

3.2 ALGUMAS REVISÕES E PROPOSTAS CONTEMPORÂNEAS

Partindo do pressuposto de que a gestão pública é indissociável da discussão do Estado, análises contemporâneas refletem sobre seu papel no século XXI e os desafios postos à gestão pública. Isto se faz num contexto pós-"onda" neoliberal que, como já mencionado, teve a NPM como um de seus desdobramentos. Se não se pode dizer que os pressupostos normativos e ideológicos que lhe deram sustentação foram abandonados, estes não constituem, no entanto, a concepção atualmente dominante, pelo menos na literatura acadêmica – também não destituída de elementos normativos. Isto é reforçado na medida em que as reformas do Estado e as reformas administrativas das duas últimas décadas do século passado não produziram os efeitos apregoados. Como afirma Chang (2003, p. 230, *apud* DINIZ, 2007):

> As políticas e instituições supostamente "boas" não conseguiram gerar o prometido dinamismo do crescimento, nos países em desenvolvimento, nas últimas duas décadas em que foram tão vigorosamente promovidas pelo EIPD.[32] Pelo contrário, em muitos países, o crescimento simplesmente desapareceu.

O debate internacional nos anos 2000 abandonou a uniformidade e abriu-se ao confronto de ideias e a era das reformas orientadas para o mercado deixou de ser inquestionável (DINIZ, 2007), apostando-se nas escolhas específicas, na criatividade e especificidades de cada país. As condições políticas também se mostraram favoráveis a posturas mais receptivas à inovação, particularmente com o movimento de inflexão à esquerda nas eleições dos países latino-americanos. Na análise de Diniz, estes resultados eleitorais refletem a frustração diante dos resultados das políticas anteriores e aspiração por estratégias menos excludentes e mais igualitárias. A inflexão na agenda contemporânea, entre outras questões, aponta para os desafios de formulação de vias alternativas de desenvolvimento e a discussão do papel do Estado neste processo, em período que pode ser considerado como o pós-Consenso de Washington.

32. *Establishment* internacional da política de desenvolvimento.

Em documento do Ilpes/Cepal (2011) voltado para a planificação visando ao desenvolvimento, destaca-se o papel do Estado na condução das estratégias de desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, incluindo a provisão de bens públicos e a proteção social com vocação universalista e redistributiva. Na perspectiva da Cepal, a questão que se coloca para a região – e o Brasil não é exceção – consiste em definir e construir um tipo de Estado que permita superar as brechas em relação a outros países e alcançar o objetivo de crescimento com igualdade. Ao focar a planificação, destaca-se, no entanto, que isto não significa estatismo, mas a definição de um projeto de país e de instrumentos para conduzir o processo de modernização da gestão pública e da sociedade, na medida em que deve estar sujeito a uma concertação nacional e com sinergias público-privadas. Nessa perspectiva, a planificação, entendida enquanto definição de prioridades, é fundamental para se obter uma administração pública transparente e interativa com a sociedade civil. Além da dimensão técnica, a dimensão política é a chave para a eficácia do processo e deve ser situada nos marcos da democracia por meio de uma gestão pública de qualidade, eficaz e eficiente, honesta, transparente, que preste contas e dialogue com a sociedade civil para resolver os problemas nacionais. O papel do governo eletrônico é enfatizado e visto como uma mudança de paradigma da gestão governamental ou um novo conceito de governo, e sua aplicação na administração pública tem como objetivo melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã. Ou seja, utilização de tecnologia de informação tanto para ampliar a eficácia e eficiências na prestação de serviços, como um elemento de responsabilização e, portanto, de democratização do Estado.

Apostando também no planejamento e referindo-se especificamente ao Brasil, Cardoso Júnior (2001) argumenta que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas de modo melhor e mais eficiente. Mais do que isto, cabe-lhe a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país. Em sua visão, torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Esta proposta é construída a partir da constatação da primazia adquirida pela gestão na década de 1990, ao lado do desmonte da função e das instituições de planejamento governamental no contexto da reforma do Estado brasileiro. Em defesa do planejamento, considera que a gestão, embora seja atividade de gerenciamento

cotidiano da máquina pública, apenas pode fazer sentido estratégico se for portadora de conteúdos e de orientações que impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal. Daí que

> gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar "modos de fazer" que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto (CARDOSO JÚNIOR, 2001, p. 13).

Esse renovado debate sobre Estado e desenvolvimento ecoa na reflexão sobre a gestão pública, o que permite situar a NPM como algo que deixou de ser novo, está na meia idade (HOOD e PETERS, 2004), está morta (DUNLEAVY *et al*., 2005; DRECHSLER, 2005) ou à morte (POLLITT e BOUCKAERT, 2002), conforme o ângulo da análise. Apesar das diferenças de enfoque, é possível situar alguns elementos comuns que articulam estas análises mais recentes e as proposições normativas a elas associadas. Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e bem-estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos. São elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social. A seguir, apresentam-se questões básicas de algumas dessas análises que poderiam ser chamadas de pós-NPM, enfatizando aspectos mais próximos da realidade dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

3.2.1 O papel do Estado e da burocracia no desenvolvimento no século XXI e a repolitização da gestão pública

Buscando responder à pergunta sobre qual seria o papel do Estado no século XXI, especificamente para os países em desenvolvimento, Evans (2008) considera que o Estado continuará a ter um papel crucial no desenvolvimento econômico e na transformação

social, tal como teve na segunda metade do século passado. Trata-se, no entanto, de um papel mais radical, com a ampliação das estratégias focadas na tradicional acumulação de capital. A partir de uma revisão das novas teorias do desenvolvimento, o autor identifica convergências com a abordagem das capacidades e conclui que as duas facetas deste novo Estado desenvolvimentista do período contemporâneo são exatamente a capacidade burocrática e a inserção na sociedade.

As novas teorias do desenvolvimento assumem que o crescimento econômico depende de instituições políticas e da capacidade de usar bens coletivos, de forma que o desenvolvimento não é mais visto apenas como um processo de acumulação de capital, mas como um processo de mudança organizacional (HOLF e STIGLITZ, 2001, *apud* EVANS, 2003; 2008). Ao lado disso, atribuem centralidade à produção de ideias e ao conhecimento, bem como às habilidades enraizadas nas capacidades dos indivíduos e nas redes que os conectam. A abordagem institucional, que domina o *mainstream* da economia do desenvolvimento, salienta o papel chave de expectativas normativas partilhadas ou regras do jogo. Combinando as duas ideias, a questão central para o desenvolvimento é a definição do arranjo institucional que capacita as sociedades a gerar novas habilidades, conhecimento e ideias e das redes necessárias para tanto. Evans (2008), no entanto, critica a implementação desta percepção nos países do Sul, traduzida na tentativa de impor planejamentos institucionais uniformes, estabelecendo uma espécie de "monocultura institucional".[33] Para o autor, os resultados da imposição de um conjunto uniforme de estruturas e regras organizacionais têm sido frustrantes, seja para produzir crescimento acelerado ou para a melhoria na distribuição de bens coletivos. A evidência é que os países que mais cresceram nas últimas décadas foram exatamente aqueles que adotaram padrões institucionais híbridos em relação à monocultura, como China, Vietnã e Malásia, o que reforça a necessidade de respostas criativas para a questão institucional.

Na busca de uma nova síntese, Evans (2008) analisa outra renovação teórica na literatura sobre desenvolvimento, que é a abordagem das capacidades de Sen (1999; 2001), a qual se caracteriza por levar mais a sério a proposição universalmente aceita de que crescimento do PIB *per capita* não é um fim em si mesmo, mas uma *proxy* para melhorias no bem-estar humano. Para Sen, o desenvolvimento é avaliado em termos da expansão das

33. Monocultura institucional seria o equivalente a estratégias de monocultura agrícola, por meio da aplicação de respostas padrão impingidas por organizações internacionais, formadores de políticas locais e consultores de planejamentos institucionais dos países avançados.

capacidades das pessoas para ter a vida que valorizam e que tenham razões para valorizar. A expansão de capacidades é não apenas o objetivo primário do desenvolvimento, mas o meio principal para obtê-lo. Daí defender o foco em instituições que envolvam debate e intercâmbio públicos: as instituições deliberativas. Estas são consideradas eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social e aumentarem a disposição dos cidadãos de investir em bens públicos e melhorar sua distribuição – o que tem contribuição potencial para o desenvolvimento em longo prazo. Instituições deliberativas não substituem outros insumos, como capital e tecnologia, mas ajudam a fornecer condições de governança, tornam estes insumos eficazes e fornecem base mais sólida para avaliar as prioridades de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que dão oportunidade de exercício da capacidade humana fundamental: a de fazer escolhas. O ponto de partida é a ideia de que apenas o intercâmbio público e a deliberação aberta podem efetivamente definir os objetivos do desenvolvimento e elaborar os meios para atingi-lo. Nesta perspectiva, a construção de regras e fóruns organizacionais torna-se uma tarefa fundamental do desenvolvimento, evitando-se os atalhos tecnocráticos para construção de instituições, pois "a questão de atribuir valores refere-se à avaliação e julgamento, e não a alguma tecnologia impessoal" (EVANS, 2003, p. 34).

A partir dessa revisão, Evans constrói seu argumento e defende que as instituições políticas e a sociedade civil estão no centro dos objetivos do desenvolvimento, o qual depende da capacidade burocrática e da inserção do Estado na sociedade. Para reforçar o argumento, o autor revisa o caráter institucional dos Estados desenvolvimentistas mais bem-sucedidos no século XX. Com foco nos países do Leste Asiático, aponta como base institucional fundamental do milagre econômico neles ocorrido a capacidade das burocracias públicas, as quais se aproximam do ideal weberiano, especificamente com as características de recrutamento meritocrático e carreiras de serviço público que oferecem recompensas de longo prazo equiparáveis às do setor privado.

Em estudo comparativo anterior dos efeitos das estruturas weberianas de Estado sobre o crescimento econômico, em amostra de 35 países em desenvolvimento, Evans e Rauch (1999) analisam características das agências econômicas estatais centrais no período de 1970-1990 e os efeitos de certas características estruturais que eram elementos chaves na caracterização original da burocracia por Weber. Para isso, estabelecem uma escala de "weberianismo", considerando duas características do conjunto considerado por Weber, que é uma medida do grau em que estas agências empregam recrutamento

meritocrático e uma ascensão previsível na carreira que oferece recompensas tangíveis e intangíveis previsíveis para aqueles recrutados na burocracia.[34] A partir desta escala, identificaram a variação da estrutura das burocracias entre países, estabelecendo uma conexão entre estas características e a maior habilidade organizacional para prover bens coletivos, o que constitui a contribuição potencial do Estado para o crescimento econômico.

A conclusão do referido estudo foi que características weberianas aumentam significativamente as perspectivas de desenvolvimento econômico, mesmo quando este efeito é controlado pelo nível inicial de PIB *per capita* e pelo capital humano – variáveis classicamente associadas com desenvolvimento econômico. Países cujas estruturas burocráticas incorporaram características weberianas experimentaram crescimento econômico mais rápido no período de 1970 a 1990. Daí que Evans e Rauch (1999) sugerem que burocracias no estilo descrito por Weber devam ser incluídas como um fator nos modelos de crescimento econômico, sendo necessária maior atenção dos decisores no sentido de construir burocracias melhores – meritocráticas e com perspectiva de carreiras.

Apesar dessa centralidade da capacidade da burocracia, Evans (2002) chama atenção para o fato de que burocratas não constroem políticas de forma isolada da sociedade. Ou seja, se um aparato burocrático público capaz e coerente é o fundamento, entretanto, não é suficiente para enfrentar os desafios do século XXI. Conciliando as novas teorias do desenvolvimento, a abordagem das capacidades e seus achados empíricos anteriores, Evans considera necessário construir novos laços com a sociedade não restritos às elites, tal como foi importante para o desenvolvimento dos "Tigres Asiáticos".[35] Se capacidade burocrática e organizacional é crucial para a provisão de bens coletivos que expandam as capacidades, elas devem ser acopladas com novas capacidades políticas. Conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil são a única maneira de garantir o fluxo de informação necessário para guiar a alocação de recursos públicos ou a coprodução necessária para a efetiva provisão de serviços que levem à ampliação das capacidades.

34. Na perspectiva de Weber, o recrutamento meritocrático não só aumenta a possibilidade de competência mínima, mas ajuda a gerar coerência corporativa e espírito de corpo, o que tem efeitos na motivação. Recompensas associadas a carreiras também aumentam as competências em longo prazo e aumentam a coerência corporativa; reduzem a atração de recompensas rápidas por meio de práticas de corrupção.

35. No Leste asiático essa conexão se deu em dois níveis: gerar senso para envolvimento em um projeto de desenvolvimento nacional e um conjunto denso de laços interpessoais que permitia a determinadas agências e empresas construírem projetos, o que Evans denomina de "*embeddedness*", referindo-se ao grau em que indivíduos ou firmas estão imersos em redes sociais. Esta simbiose não é livre de tensões, pois o Estado precisa manter laços fortes com elites empresariais, ao mesmo tempo evitando ser capturado e ainda ser capaz de discipliná-las.

A crítica recente de Evans ao modelo de Estado desenvolvimentista que impulsionou o crescimento no Leste Asiático é a de que os laços com elites não eram balanceados com conexões com outros grupos sociais e a sociedade civil como um todo era excluída do processo de sinergia Estado/sociedade. Este modelo não parece adequado ao século XXI, quando mudanças históricas no caráter da economia fizeram crescer a importância do papel do Estado. Além disso, o modelo não se encaixa nem com a ênfase em investimentos em serviços que ampliam as capacidades ao garantir acesso a bens intangíveis, nem com a ênfase em objetivos coletivos. Acelerar a economia requer expandir acesso ao estoque de ideias, impendido seu controle monopólico, ampliando sua efetiva utilização e gerando novas ideias adequadas às circunstâncias específicas de cada país. Isto depende de expansão das capacidades humanas, como educação e saúde, que os mercados não serão capazes de prover, sendo necessário engajamento agressivo e eficiente de instituições públicas.

Daí que, se inserindo na mesma perspectiva de Sen, Evans assume que as instituições políticas são fundamentais e a deliberação democrática é a única maneira de definir adequadamente quais devem ser os objetivos econômicos. Dado que fazer escolhas é uma das capacidades humanas mais importantes, o processo de participação deve ser entendido como parte constitutiva dos fins do desenvolvimento.[36] A centralidade de conexões densas com a sociedade civil e a construção de instituições deliberativas farão do Estado do século XXI a antítese política da versão do século XX. Nesse sentido, eleições regulares e a proteção nominal dos direitos civis, que garantem uma democracia esvaziada ou frágil (EVANS, 2003; YUSEF e STIGLITZ, 2001), não são suficientes para garantir o debate público relativo à definição dos objetivos de desenvolvimento ou à alocação de recursos coletivos – embora sejam pré-requisitos para processos deliberativos mais fortes. Instituições de governança desempenham papel essencial no fomento ao desenvolvimento – aspecto que será retomado mais à frente.

Especificamente em relação à gestão pública, Evans (2002) defende uma estratégia administrativa híbrida, que combine capacidade administrativa com sinais de mercado e democracia deliberativa enquanto mecanismos de controle. Seu argumento está diretamente articulado com a concepção anterior de desenvolvimento e do papel do Estado neste processo: uma administração pública efetiva, particularmente quando o objetivo é o desenvolvimento, requer integração sinérgica destes três modos de controle para buscar

36. Entretanto, Evans (2003) alerta para o perigo de cair na armadilha da monocultura e tentar impor o desenvolvimento deliberativo como alternativa para o planejamento, pois ele só tem êxito quando emerge da dinâmica de políticas locais. Desenvolvimento deliberativo é apenas uma das maneiras de ir além da monocultura institucional.

a efetividade do aparato do Estado, a denominada hibridez. As reformas do Estado do último quartel do século passado alteraram o balanço entre os três elementos, expandindo o papel dos sinais do mercado à custa dos outros dois fatores, particularmente usando mercados ou mecanismos de mercado para substituir o controle pelas hierarquias administrativas tradicionais e pelas normas profissionais, como ao transferir tarefas dos aparatos administrativos públicos para corporações privadas e ao submeter as organizações administrativas a disciplinas baseadas em medidas de *performance* como os mercados.

Evans (2002) enfatiza que, apesar de ineficiências, burocracias podem ser poderosos instrumentos para alcançar os fins públicos e muitas das consequências perversas atribuídas à organização burocrática são, de fato, consequências da falta de verdadeiras estruturas e normas burocráticas, como anteriormente discutido. A confiança nos sinais de mercado dentro de uma campanha ideológica pode enfraquecer as estruturas normativas que sustentam a efetividade administrativa. Pode ainda legitimar a corrupção por implicar, como um princípio geral, que a maximização individual de recompensas materiais deva ser valorizada sobre as normas tradicionais do serviço público.

O terceiro modo de controle, a institucionalização de processos democráticos para envolver a cidadania no processo decisório público, também foi negligenciado. Mas ampliar o controle real do cidadão sobre a alocação de recursos públicos amplia a identificação com as instituições públicas e valoriza a noção de serviço público, podendo ser muito eficaz em melhorar a qualidade da administração pública. Recapturar a hibridez é, assim, o próximo desafio da reforma do Estado, na aposta de Evans, e as instituições deliberativas podem ter efeitos também sobre a eficiência da administração pública,[37] o que traz para o cerne das reformas a relação Estado-sociedade e a democratização do processo decisório e da gestão pública.[38]

37. Os efeitos de instituições deliberativas na eficiência da administração pública estão relacionados a seu impacto no fornecimento de bens coletivos. Processos deliberativos dão aos cidadãos informações sobre a alocação de recursos públicos, permitem participação nas decisões e produzem maior interesse em monitorar a implementação destas decisões. Traduzindo-se em maiores investimentos em bens coletivos, permite melhorar a qualidade de vida. E melhor distribuição de serviços básicos é bom para o crescimento em longo prazo.

38. Uma publicação brasileira recente (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010) também sinaliza em seu título para a preocupação com a gestão pública, colocando a relação entre burocracia e política como parte dos "desafios para o Estado democrático no século XXI". O tom geral do livro trata da gestão pública não apenas do ponto de vista administrativo, mas dá ênfase à perspectiva democrática e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre os governantes, como modo também de aprofundamento da democracia representativa, entendida de forma mais ampla do que a dimensão exclusivamente eleitoral (*op. cit.*, p. 15). Mas distancia-se da discussão feita aqui, enfatizando que não se enquadra em uma reflexão sobre a burocracia marcada pela preocupação com o papel do Estado, mas destina-se a entender "suas entranhas ou sua relação com o sistema político" (*op. cit.*, p. 18).

Nesse mesmo diapasão, a literatura latino-americana de natureza mais analítica, ainda que também não isenta de elementos normativos, destaca a pretensa despolitização pretendida pela NPM e sua ênfase reducionista na busca de eficiência. Garnier (2004) chama a atenção para o fato de que muitas das propostas de reforma do Estado com leitura econômica e gerencial consideravam que o problema estava no caráter político do Estado, dificultando decisões eficientes e tecnicamente corretas. Diferente desta concepção, o argumento do autor é de que é necessário que o Estado e suas instituições sejam capazes de fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica. Partindo de reflexão sobre o processo de alocação de recursos, Garnier (*op. cit.*) demostra que esta é uma tarefa política e não um problema técnico que possa ser resolvido apenas com o melhor uso dos instrumentos disponíveis e nem com o aperfeiçoamento da capacidade para descobrir o que as pessoas querem. Frente à impossibilidade de conhecer com alto grau de certeza técnica os custos e benefícios sociais e de longo prazo de diversas atividades econômicas que os mercados não atendem de forma adequada, sociedades tendem a recorrer a um processo político de construção de acordos, preferivelmente democráticos. Este é um processo em que não existem ótimos – como a abordagem economicista neoclássica do papel do Estado tenta demonstrar –, mas acordos possíveis; daí que o processo político seja visto como a busca de segunda melhor solução (*second best*).

A construção de acordos democráticos demanda grande capacidade de síntese pelo sistema político para explicitar os diversos interesses particulares e articulá-los no sentido de construir prioridades estratégicas. Nesta perspectiva, a qualidade da gestão pública se avalia pela eficiência na alocação e utilização de recursos públicos, mas eficiência entendida como "social", ou seja, que expressa um sentido de relevância refletida nas prioridades estratégicas do governo e que se referem à sua qualidade política. Assim, a busca da eficiência deve se basear em um balanço entre três elementos: o custo para a sociedade ao se produzir um bem ou serviço, a qualidade com que se produz este bem ou serviço e a cobertura com que chega à população. Este balanço só pode definir-se no contexto das prioridades estratégicas que a sociedade definiu, ou seja, não há prioridades predefinidas.

Contra as soluções que, segundo Garnier (2004), reproduzem a retórica da antipolítica, a eficiência deve ser vista não da perspectiva da utilização dos recursos públicos, mas de sua alocação. Como consequência, não existe uma melhor solução ou "melhor prática" que possa aplicar-se sempre na gestão pública, pois, na política, não há uma

melhor solução para todos, mas aquelas que correspondem às prioridades democraticamente escolhidas. Em suma, os instrumentos para uma "nova" gestão pública devem apostar em uma dupla via: a política e a gestão.

Na mesma linha, Grau (2004) considera que a boa administração pública é aquela conduzida politicamente, buscando realizar o interesse público da melhor maneira possível, ou, ao menos, minimizando os conflitos de interesse. Nesta perspectiva, considera que os movimentos para incremento da eficiência da administração pública foram pouco exitosos, pois não aumentaram a equidade. O problema básico da administração pública continua sendo o déficit de controle da sociedade sobre o Estado, ainda dominado por interesses particulares. Na sua visão, para que a eficiência melhore significativamente, é necessário não apenas a democratização do sistema político, mas também a inclusão de mecanismos democráticos internos à administração pública, relacionados com a formação das políticas públicas e das decisões, além da construção de uma função pública profissional.

O argumento da autora é que a democracia na administração pública pode melhorar o controle e a eficiência, fortalecendo, simultaneamente, a cidadania, direta e indiretamente. Esta democratização obriga a assumir a reforma administrativa como uma reforma política que constrói a cidadania como um ator político, dotando-a de meios de influência sobre a administração, de forma a conectar democracia, controle e eficiência. Completa o argumento a ideia de que a transparência está no centro do processo e é o principal meio para o exercício do controle direto sobre a administração, além de um instrumento da democracia na medida em que ajuda a incluir os princípios da igualdade e o pluralismo político na representação que se exerce por meio das instituições políticas. A transparência é também um meio para impedir a captura da administração pública por interesses particulares, além de favorecer a prestação de contas, na medida em que pode facilitar a justificação das decisões e revelar falhas das decisões, propiciando o debate público em torno delas. Transparência pode ser também um instrumento da eficiência, dado que a exposição pública dos resultados pode servir de estímulo à eficiência, atuando ainda contra a corrupção.

Bourgon (2010a; 2010b), ao refletir sobre novas direções para as reformas do serviço público, chama atenção também para a necessidade de uma definição expandida de resultados públicos, com visão mais ampla do papel do governo, cidadãos e

outros agentes da sociedade de forma a desenvolver a "capacidade coletiva" do Estado para atingir resultados públicos. Para isso, considera necessário tanto a conformidade[39] quanto o desempenho, mas algo mais, que chama de foco na resiliência, referindo-se à capacidade do Estado de inovar, aprender e se adaptar, assegurando uma distribuição mais equitativa dos riscos. Futuras reformas do setor público precisarão continuar empurrando o governo para além do seu papel tradicional de tomador de decisões em nome dos cidadãos e de prestador de serviços para os cidadãos. Estas reformas exigirão uma definição mais ampla de resultados públicos que enfatize a importância das políticas públicas e dos resultados cívicos; uma visão ampliada dos papéis do governo e dos cidadãos, que promova o uso da autoridade do governo para liberar o poder coletivo dos cidadãos e da sociedade de forma a obter resultados de alto valor público; uma compreensão mais dinâmica de governança e da administração pública que dê suporte à construção das capacidades necessárias para se buscar os interesses coletivos e o bem público, em um ambiente global cada vez mais imprevisível. Isto exigirá o reconhecimento de que "menos governo" ou "governo mais eficiente" não significa necessariamente "melhor governo".

Nessa visão mais ampliada, os resultados mais relevantes para os cidadãos e gestores eleitos normalmente ultrapassam o âmbito dos programas e projetos públicos em si, dos diferentes serviços e das organizações individuais; é algo mais do que a mensuração do desempenho no nível micro. A verdadeira medida do sucesso da intervenção governamental é sua contribuição para os resultados sociais e do sistema como um todo (BOURGON, 2010b), obtidos por todos os agentes, tanto da esfera pública ou privada quanto da sociedade civil.

Resultados cívicos têm a ver com o que a OCDE chama de governo aberto e inclusivo,[40] que inclui medidas para remover as barreiras que impedem a cidadania ativa e incentiva a construção de capacidades comunitárias e coletivas. Bourgon (2010a; 2010b) faz cinco sugestões para melhorar os resultados cívicos. A primeira remete à

39. Inclui preservar as capacidades existentes, como o respeito pelo Estado de direito e pelas instituições públicas e a observância dos valores do serviço público, como integridade, probidade e imparcialidade, entre outros aspectos.

40. Em um governo aberto e inclusivo, é preciso que as organizações do setor público satisfaçam o ideal dos princípios democráticos e fomentem os resultados cívicos, o que inclui: permitir a fiscalização pela Assembleia Legislativa; garantir que os titulares de cargos públicos sejam responsabilizados pelo exercício do poder; prover a transparência; garantir o acesso dos cidadãos à informação; incentivar a participação do cidadão no ciclo de política pública para garantir uma representação de interesses mais ampla e equitativa; e maior comprometimento e apoio às iniciativas do governo (Bourgon, 2010a).

expansão do conceito de responsabilização (*accountability*) de um processo de prestação de contas para a responsabilização pública visando resultados sociais e sistêmicos. Pode assumir a forma de um sistema abrangente de informação/notificação pública. A segunda é o acesso, entendido como ampliação do governo eletrônico, permitindo a acessibilidade dos cidadãos ao governo não como fim em si mesmo, mas para garantir seu uso inclusivo e pedagógico para os cidadãos. A terceira refere-se à expansão das vias para integrar as vozes dos cidadãos e suas comunidades nos aspectos relevantes da administração pública. A quarta é permitir que os cidadãos e as comunidades exerçam a discricionariedade em seu próprio nome para satisfazer suas próprias necessidades, dentro da lei, e respeitando as responsabilizações profissionais e políticas. Por fim, a quinta consiste em incentivar o papel ativo dos cidadãos e das comunidades como criadores de valores e como agentes ativos na produção de bens públicos, produzindo soluções para problemas comuns e delineando o futuro que desejam.[41]

Enfim, a ideia é que o papel do governo está tomando forma em um espaço cada vez mais amplo de possibilidades que não é definido por um conjunto rígido e convencional de papéis e relacionamentos. Em vez disto, os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de *governança*, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos. Nesta visão, administradores públicos devem fazer a mediação entre ganhos de eficiência e a necessidade de envolver cidadãos e comunidades, mesmo à custa de algum grau de eficiência no curto prazo.

Em artigo provocativo, a partir do reconhecimento da dimensão política e ideológica do debate em torno da modernização da administração pública – inclusive como crítica ao caráter pretensamente neutro da NPM –, Brugué (2004) se alia à proposta de reforma no sentido da construção de uma administração deliberativa. Nesta perspectiva, o autor considera importante incorporar, ao funcionamento da administração pública, elementos de natureza política como o diálogo, a negociação, o pacto. Modernizá-la deve ter, como objetivo, não a eficiência instrumental, mas a inclusão substantiva, pois não se trata de melhorar os instrumentos da gestão pública, mas de responder às exigências e às demandas substantivas de uma nova ordem social, desenvolvendo capacidade para responder à complexidade e incluir a sociedade na recente e crescente diversidade

41. Para a autora, a participação dos cidadãos tem valor intrínseco e instrumental. Intrínseco na medida em que incentiva uma cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico; tem valor instrumental na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e a melhorar resultados das políticas públicas.

que a caracteriza. Em consonância com tal proposta, os objetivos da modernização se deslocam do interior para o exterior da administração – resolver conflitos e gerar bem-estar coletivo – de forma a não converter a administração em uma finalidade nela mesma, esquecendo suas finalidades substantivas. A chave para isso deriva do diálogo, da facilitação do intercâmbio de perspectivas e de recursos entre as diferentes partes da administração e entre a administração e seu entorno. Vale dizer, as respostas não têm que ser tecnicamente melhores, mas devem representar um ponto de equilíbrio, um compromisso entre as diversas visões de um mesmo problema. Se o problema é complexo e poliédrico, é mais adequada uma resposta dialogada e de equilíbrio.

A par desses objetivos que são externos às organizações, Brugué (*op. cit.*), entretanto, foca sua proposta de materialização da administração deliberativa no funcionamento interno da administração pública, fundamentando-a em dois pilares: a confiança e a mediação. No primeiro caso, trata-se de substituir a autoridade como cimento da organização por uma integração alcançada por meio da comunicação e do diálogo, o que pressupõe autonomia e descentralização, de modo que as partes em interação tenham margem de manobra e relações entre elas dotadas de confiança – que é um fator de gestão a ser construído e não um fator intangível. Por sua vez, a ideia de uma reforma que se fundamente na mediação e no diálogo se propõe a substituir a direção de cima, típica de uma administração hierárquica, e que se fundamente em lideranças mediadoras, não autoritárias, mas potentes, a partir do desenvolvimento de habilidades relacionais e não tecnocráticas.

A concepção estreita do conceito de eficiência e a despolitização que a acompanha são também criticadas por Drechsler (2005) como um sintoma de tecnocracia e burocracia aos quais a NPM professa se opor. Eficiência é um conceito relativo, baseado em contexto e adequação; é eficiente obter um efeito com um mínimo de recursos, mas este efeito, no caso do Estado, é marcado por algumas condições necessárias como a orientação para o bem público ou o bem comum e nunca à maximização do lucro, como no setor privado. Mas, mesmo considerando os padrões da eficiência de mercado, não há evidências de que as reformas da NPM levaram ao aumento de produtividade ou maximização do bem-estar. As evidências, muitas das vezes, apontam em direção oposta. Entre outras ilustrações, o autor assinala que a transformação do cidadão em consumidor esvaziou seus direitos de participação; a abolição da carreira civil conduziu à erosão da capacidade administrativa, à despolitização e, portanto, ao retrocesso democrático – o retorno do "Estado imperial" (DRECHSLER, 2005); e a contratação provou ser excessivamente cara e às vezes infringia as competências do Estado e os padrões de equidade.

A crítica aos fundamentos e resultados da NPM leva à afirmação de que o Estado se faz ainda mais necessário do que o era há duas décadas. Questões-chaves econômicas e do desenvolvimento na atualidade – sustentabilidade, desenvolvimento dinâmico, inovação e tecnologia – ampliam o papel do Estado no crescimento econômico; a entrada na fase de sinergia da tecnologia de informação e de comunicação requer um Estado ativo com forte capacidade administrativa. Para Drechsler (2005), o Estado não só é capaz de agir, mas é necessário como nunca foi, e as ferramentas que hoje o desafiam, como os novos meios de comunicação e organização, ao mesmo tempo, aumentaram seu poder.

Se o Estado é crucial, também os critérios da burocracia descritos por Weber não estão obsoletos, revelando-se, ao contrário, próximos da maioria dos mais recentes princípios das agendas de reforma da gestão pública no mundo. A partir desta percepção, Pollitt e Bouckaert (2000) cunharam o termo "Estado neoweberiano", que combina elementos weberianos e neoweberianos. Quanto aos primeiros, os autores relacionam a reafirmação do papel do Estado como facilitador de soluções para novos problemas da globalização, mudanças tecnológicas, mudanças demográficas e tratamento ambiental; a reafirmação do papel da democracia representativa como elemento de legitimação dentro do aparato do Estado; a reafirmação da lei administrativa para preservar os princípios básicos da relação Estado-sociedade, incluindo igualdade perante a lei e segurança legal; e a preservação da ideia de um serviço público com *status*, cultura e termos distintos. Quanto aos elementos neoweberianos, são colocados em destaque a mudança de uma orientação interna por regras burocráticas para uma orientação externa em direção às necessidades e desejos dos cidadãos, por meio da criação de uma cultura profissional de qualidade do serviço; a complementação do papel da democracia representativa por um conjunto de instrumentos para consulta e representação direta dos cidadãos; a modernização de leis para encorajar maior orientação para obtenção de resultados do que apenas seguir um procedimento, o que expressa em parte a mudança para controles *ex post* sem abandonar os controles *ex ante*; e a profissionalização do serviço público de forma que o burocrata seja também um profissional orientado para identificar as necessidades de cidadãos e usuários. Enfim, a chave para o sucesso de uma reforma da administração pública seria aumentar a capacidade e a competência administrativa de um Estado responsivo e responsável, e a solução ótima para isso é um sistema pós-pós-NPM, baseado no weberianismo, mas levando em conta as lições aprendidas da NPM, ou seja, neoweberiano (POLLITT e BOUCKAERT, 2000).

3.2.2 Controle, *accountability*, democracia e deliberação: gestão democrática ou governança participativa

A revalorização da burocracia e de suas capacidades, bem como a ênfase da ligação entre a burocracia pública e a sociedade trazem à tona uma rediscussão da questão do controle e de *accountability*. Por essa via, retorna-se de forma renovada à antiga discussão da relação entre política e administração e, por fim, à própria reflexão sobre a democracia. Neste debate, ganha força, de forma ressignificada, a ideia de governança.

Da mesma forma em que o estilo de reforma administrativa da NPM foi difundido, a nova governança se tornou uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade. O termo governança tem sido utilizado de forma bastante heterogênea, o que se insinua na variada adjetivação que o acompanha, como governança empreendedora, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras.[42] Isto leva a que seja considerado como um conceito vago e pouco útil (BOGASON, 2006). No entanto, em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional. Enquanto tal, marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

No contexto da NPM, governança foi associada à metáfora do Estado que pilota e não rema (OSBORNE e GAEBLER, 1994), que se mostrou bastante influente na redefinição do papel do Estado, impulsionando a transferência de atividades e funções para agentes privados. Nesta perspectiva, a transformação do setor público envolveria menos governo e mais governança – uma metáfora para descrever os padrões de interação em sistemas ou redes multiorganizacionais. Ponto chave nesta discussão não é o que o governo faz, mas o que ele não faz. E a maioria dos modelos emergentes de governança buscava primariamente objetivos relacionados à eficiência e desempenho e menos os objetivos de democracia e *accountability* (PIERRE, 2009).

42. De acordo com Rhodes (1997, *apud* Bogason, 2006, p. 107), existiriam pelo menos seis significados para o conceito de governança: o Estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistemas sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas.

A expressão foi difundida pelo Banco Mundial como parte da discussão das condições que garantem um Estado eficiente. Na análise de Diniz (1997, p. 37), essa preocupação deslocou a atenção das instituições econômicas para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública, dado que a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas, mas pela forma pela qual o governo exerce seu poder. Nesta perspectiva, ganham relevo os procedimentos e práticas governamentais, o que envolve o formato institucional do processo decisório, a articulação público e privado na formulação de políticas e a abertura à participação de setores interessados. O termo foi usado também em uma perspectiva normativa, sob o rótulo de boa governança, por meio da associação entre capacidade governamental e democracia política com vistas à obtenção de objetivos como igualdade e justiça.

Do ponto de vista teórico, uma interpretação compreensiva de governança sugere que as relações hierárquicas entre Estado e sociedade estejam sendo substituídas por outras formas de relacionamento que normalmente implicam uma atuação conjunta do público com o privado. Esta interpretação pode levar a uma reconceitualização do Estado para entendê-lo como uma rede entremeada à sociedade, de tal forma que a ação política mude de significado. O interesse analítico sai do foco nos processos parlamentares e burocráticos de negociação para a identificação de padrões de interação entre vários interesses em torno da explicitação e promoção do interesse coletivo.

Na vertente mais atual e crítica da gestão pública, a utilização do termo coloca como elemento central da noção de governança a ênfase conferida à participação da sociedade nos processos decisórios. Esta perspectiva tem rebatimentos no debate político e se insere em matrizes teóricas da teoria democrática contemporânea nas vertentes participativa e deliberativa. A proposta de uma "governança participativa" aponta para o compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, com o foco privilegiado nos arranjos institucionais estabelecidos para isto. Em função das complexidades da governança moderna, Fung (2004a; 2004b), entre outros, considera que as formas participativas e deliberativas de democracia podem colaborar para o enfrentamento dos desafios da ação pública contemporânea, contribuindo tanto para a ampliação das capacidades do Estado, como para corrigir os déficits da democracia representativa.

Nesse último caso, o suposto é que os mecanismos eleitorais fornecem sinais muito fracos sobre as preferências dos cidadãos, que, em geral, não são claras nem

estáveis. Nestas condições, as escolhas políticas e de políticas públicas são feitas sobre bases instáveis, e os mecanismos eleitorais são frágeis para responsabilizar os políticos e a máquina administrativa do governo. Tal problema revela-se ainda maior em função da ampla delegação de poder e autoridade para agências administrativas e privadas, promovida pelas reformas da NPM. Mesmo quando políticos podem ser responsabilizados, eles não necessariamente conseguem controlar e monitorar o aparato administrativo. Decorre, deste diagnóstico, a proposição de que mecanismos democráticos e deliberativos podem corrigir os déficits democráticos em questão e melhorar a dinâmica de formação de preferências, representação e *accountability,* suplementando as eleições com participação e deliberação diretas (FUNG, 2007).

No outro tipo de déficit, mesmo quando mecanismos de representação e *accountability* permitem aos cidadãos controlar os agentes políticos e administrativos, o Estado pode não ter a capacidade de produzir resultados de acordo com os interesses dos cidadãos em áreas que dependem da cooperação e colaboração de atores não estatais, como desenvolvimento econômico, meio ambiente, segurança pública e outras. A participação e deliberação diretas podem ajudar a transcender as limitações da capacidade do Estado, ao trazer as energias, recursos e ideias de cidadãos, além de *stakeholders* para lidar com problemas complexos e definir estratégias e soluções inovadoras.

Para Pierre (2009), a maioria dos modelos de governança emergentes nas últimas décadas busca primariamente objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho e menos os objetivos de democracia e *accountability.* Como resultado, tendem a criar iniquidades entre grupos de cidadãos e desagregar a *polity* (sociedade política). De acordo com seu argumento, os arquitetos das reformas das últimas décadas não combinaram as exigências da democracia tradicional com os requerimentos de flexibilidade e autonomia que levam ao aumento da eficiência, deixando as instituições democráticas tradicionais de *accountability* em uma posição complicada. A reforma institucional da gestão pública mudou o controle pelas instituições representativas para as instituições executivas e enfraqueceu a ligação entre estes dois tipos de instituições. Mais do que isso, as reformas gerenciais tenderam a perceber estas instituições de controle como barreiras para ampliar a eficiência, uma vez que controle pressupõe algum grau de hierarquia, alocação política de recursos e centralização, elementos criticados pela NPM.

O ponto central do argumento do autor é que, dadas as transformações no processo de governar e de prover serviços,[43] a noção clássica de *accountability* se torna indefensável, pois poder e *accountability* se divorciaram. Se, na administração pública tradicional, o governo tinha controle sobre a provisão de serviços e a implementação de políticas públicas, por meio de sistemas hierárquicos, a introdução de atores não governamentais destruiu a lógica de hierarquia, controle e *accountability.* As reformas gerenciais concebem a *accountability* como exercida por cidadãos enquanto clientes, movendo-a para mais perto da produção de serviços e longe dos políticos eleitos, cujo papel consiste em definir objetivos e metas de longo prazo. Se os modelos baseados em mercado empoderam o cliente a vocalizar preferências entre serviços públicos, não proveem, contudo, nenhuma forma de agregação de preferências, nenhum discurso sobre objetivos políticos, nenhuma deliberação e debate e nenhum sentido da natureza coletiva dos projetos políticos.

O questionamento de Pierre (2009) se volta para as consequências disso sobre a governança democrática. O controle político sobre essa nova governança colaborativa se torna decrescente, mas políticos eleitos ainda devem prestar contas por meio dos processos tradicionais, desenhados sob o pressuposto de que líderes políticos tinham controle suficiente para serem responsabilizados por ações e não ações dentro de sua jurisdição. Entretanto, os mecanismos tradicionais de *accountability* democrática são pouco úteis, dado que os eleitos têm menor papel de comando e controle numa situação de provisão de serviços "descentralizada", ou em um Estado esvaziado, para usar a expressão de Peters.

Feitas essas considerações mais gerais, Pierre faz duas indagações, de natureza complementar. Primeiro, em que medida os modelos de governança emergentes oferecem uma alternativa ao modelo tradicional de democracia e de governo que presta contas? Segundo, a reinvenção da governança torna necessário reinventar a democracia? Sua resposta é forte: governar sem governo é essencialmente governo sem democracia. E nenhuma reforma de governança ou reforma administrativa oferece uma alternativa ao modelo tradicional de formação e articulação de preferências populares, representação política e *accountability.* Indo direto ao ponto, nenhuma delas apresenta estruturas ou processos alternativos para substituir os mecanismos tradicionais de representação política e democrática. Sua conclusão também não aponta alternativas, mas retoma à ideia tradicional de *accountability,* ou seja: a administração pública tem autoridade por meio de delegação pelos políticos eleitos e a *accountability* desta delegação é fundamental para a *accountability* democrática.

43. Processo que envolve devolução, privatização, agencificação, novas formas de estratégias colaborativas e de contratação, entre outras proposições do reformismo gerencial da NPM.

Em artigo mais recente, Peters e Pierre (2010) destacam que a administração pública, compreendendo tanto os que trabalham para o governo quanto suas atividades, é essencial para a governança efetiva e para o fornecimento dos serviços públicos, e a *expertise* da burocracia pode ser crucial para a qualidade das políticas públicas. Mas a gestão pública está embebida pela sociedade que a circula; é uma explicitação do interesse coletivo, e sua legitimidade, em grande medida, decorre da habilidade em perseguir este interesse. Daí a ligação entre sociedade e gestão e, de forma mais genérica, com o Estado. Nesta perspectiva, uma burocracia forte não se refere a uma burocracia autorreferenciada, mas a uma que possa entregar rapidamente serviços públicos adaptados às necessidades dos cidadãos e que, ao mesmo tempo, seja garantidora do cumprimento da lei como salvaguarda contra o clientelismo, a corrupção e o favorecimento pessoal. Este último aspecto é crucial para dar suporte a valores democráticos como equidade, segurança legal e tratamento igualitário, o que, não custa relembrar, são fundamentos do surgimento da administração burocrática.

Recentemente, ocorre um aumento de oportunidades para o cidadão contribuir com insumos mais diretos para a burocracia, diferente dos *inputs* tradicionalmente canalizados ou filtrados por partidos políticos. Esta tendência de redução da distância entre burocratas e indivíduos evidencia a necessidade de assegurar legitimidade das instituições do setor público. Se formalmente a legitimidade é derivada da natureza legal e pública da administração pública, atualmente ela é também devida ao aumento da habilidade das burocracias de entregar serviços sintonizados com as demandas dos "clientes". No entanto, se o estreitamento da relação entre Estado e sociedade na entrega dos serviços públicos pode ampliar efetividade e legitimidade do governo, também introduz problemas de controle e *accountability*.

Mais otimista, Hambleton (2004) parte também da crítica da NPM para sugerir respostas mais adequadas para os desafios enfrentados pelos governos locais e regionais.[44] Para o autor, a NPM oferece uma visão estreita do serviço público que negligencia a vitalidade democrática da política e não fornece ideias úteis para a liderança e a gestão de áreas urbanas complexas. Argumenta ser possível mover-se além das soluções gerenciais para inovações políticas destinadas a ampliar os valores democráticos, as comunidades e as instituições de democracia local. Ir além da NPM significa articular uma agenda de reforma do serviço público que considere mais a motivação dos servidores públicos

44. O autor toma, como referências, experiências na Europa, Austrália e América do Norte.

e amplie o envolvimento do cidadão. Refere-se a algo mais do que o desenvolvimento de ferramentas para a boa governança – decisões voltadas para o cliente, medidas de desempenho, contratação de serviços de empresas privadas –, mas que considere o papel dos políticos, gestores e cidadãos na governança local. Em síntese, vê na política do espaço a possibilidade de inovação na gestão dos serviços públicos.

No tocante à inovação na gestão dos serviços públicos, Dunleavy *et al*. (2005) apostam no surgimento da *governança da era digital* após a "morte" da NPM, que, em seus termos, refere-se a mudanças centradas na tecnologia da informação (TI). Por comparação e contraste com a NPM, os autores definem a governança da era digital (DEG)[45] como um conjunto de mudanças centradas na tecnologia da informação que consideram cruciais para uma próxima onda de mudança no setor público. Estas mudanças envolvem reintegrar funções na esfera governamental, adotar estruturas holísticas e orientadas para necessidades e progressiva digitalização dos processos administrativos, bem como propiciar transformações autossustentáveis com vários efeitos conectados. Embora baseadas em TI, tais mudanças têm implicações mais amplas do que aquelas diretamente determinadas pela tecnologia, incidindo sobre os aspectos cognitivo, comportamental, organizacional, político e cultural a partir de alterações na maneira como os serviços públicos são organizados e entregues aos cidadãos ou clientes. Nesta perspectiva, a DEG não trata apenas de mudanças digitais, mas de uma nova governança, uma vez que a generalização de sistemas de TI e o crescimento da internet, *e-mail* e *web* não apenas afeta processos, mas pode condicionar os termos da relação entre agências governamentais e sociedade civil.[46]

Em contraste com a NPM, os impactos esperados das práticas da governança da era digital são considerados a partir de três temas. Primeiro, a reintegração, em parte como reação contra os problemas emergentes da NPM e em parte como reflexo de oportunidades da era digital. Trata-se de juntar novamente os elementos que a NPM separou, como reprocessar o movimento de agencificação e reinstalação de processos centrais evitando a duplicação de hierarquias para a mesma função; radical compressão

45. Em inglês, no original: *Digital-Era Governance*.
46. Dunleavy *et al*. (2005) rebatem, contudo, a ideia de uma determinação tecnológica sobre as mudanças e destacam as mudanças indiretas decorrentes da introdução de tecnologias digitais, como mudança na cultura organizacional do setor público, mudança nos padrões e normas de informação para a sociedade e nos modos de informar consumidores e envolvê-los com as corporações, e correlatas demandas por informação governamental – todas elas acompanhadas de alterações nos resultados das políticas públicas.

de custos de produção; concentração e especialização de compras; simplificação das redes; e absorção no setor público de atividades que foram transferidas para o setor privado. A segunda, sintetizada na ideia de holismo baseado em necessidades, significa simplificar a relação entre agências e seus clientes. Inclui uma reengenharia de processos saltando degraus desnecessários e eliminando custos decorrentes da conformidade a regras. Implica reorganização baseada em necessidades, reintegrando agências em torno de um mesmo público; provisão de serviços em um só local; e mecanismos interativos de produção que facilitem obter uma visão mais holística das necessidades e preferências das pessoas. Envolve métodos de reunir informações já coletadas em vez de obter a mesma informação muitas vezes; armazenagem de dados substituindo a situação em que diferentes informações são armazenadas em sistemas separados, frequentemente incompatíveis e mantendo dados disponíveis, o que permite que as agências antecipem as necessidades ou riscos dos cidadãos. Vale dizer, ao contrário de focar nas economias de curto prazo, como na NPM, significa fazer reengenharia dos processos focando o processo como um todo, sem demarcar artificialmente a análise da eficiência e de resultados aos limites de uma agência. O terceiro tema consiste em aproveitar as oportunidades abertas para uma transição rumo a operações completamente digitais, movendo-se para uma situação na qual "a agência se torna o seu *web site*". A provisão de serviços eletronicamente é vista como um potencial para processos administrativos baseados em papel serem convertidos em processos *e-government*, que promovam a desintermediação, ou seja, que cidadãos, empresários e outros atores da sociedade civil possam se conectar diretamente aos sistemas estatais sem passar pelos *gatekeepers*, sejam funcionários ou agências. Em suma, a aposta na DEG é que a TI possa condicionar os termos da relação entre agências governamentais e sociedade civil e, nesse sentido, construir um governo mais ágil e responsivo.

3.3 UMA PROPOSTA PARA A AMÉRICA LATINA

Documento do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), produzido em 2010 e de cunho eminentemente político e de difusão de ideias, como é a perspectiva de tal instituição,[47] expressa esse conjunto de ideias que vêm sendo colocadas na discussão internacional sobre reformas da gestão pública e/ou do Estado. O referido documento visa atualizar a agenda modernizadora da gestão pública para o século XXI relativa ao

47. O Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento é um organismo público internacional, de caráter intergovernamental, que tem como missão promover analise e intercâmbio de experiências e conhecimentos em torno da reforma do Estado e a modernização da administração pública (<www.clad.org/portal>; acesso em 07/08/2011).

mundo ibero-americano, como passo fundamental para garantir os meios necessários para a busca dos fins do Estado, entendido como instância capaz de produzir desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, definindo prioridades para adequar os meios administrativos com vista a um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.[48]

O documento parte da crítica à onda de reformas dos anos 1980 e 1990 na região, particularmente na América Latina, diagnosticada em função de quatro grandes problemas: uma visão meramente economicista da gestão pública, sem a produção de um modelo de desenvolvimento que enfatizasse a cidadania social; a concepção minimalista do Estado, inadequada para uma região marcada por desigualdades sociais; a transferência de um protótipo único de aparato estatal em uma região heterogênea; e o descuido com a melhoria da gestão pública em termos de sua democratização e efetividade. Entretanto, o CLAD (2010) identifica, a partir de meados dos anos 1990, uma nova agenda de reformas no aparato estatal e na administração pública, que se fundamenta na contestação dos resultados das reformas liberalizantes. Voltada para a melhoria da gestão, a ênfase de tal agenda recai sobre a efetividade das políticas públicas, o fortalecimento da função pública, a democratização da administração pública com a articulação entre as instituições de participação na gestão pública e a democracia representativa, e montagem de uma rede de políticas sociais, com o objetivo de alcançar a *verdadeira* cidadania social.

Um dos núcleos da NPM, da forma introduzida como foi na América Latina, é também objeto de crítica, com a defesa da reorganização da gestão pública baseada em uma lógica orientada para resultados, mas sem cair num "gerencialismo equivocado", ou seja, não se orientar apenas pelo desempenho, definindo claramente os resultados que são buscados, os quais, na visão do CLAD (2010), consistem em alcançar o desenvolvimento em suas distintas facetas: econômica, social, política e ambiental. Nessa perspectiva, "a proposição de metas não é meramente uma tarefa gerencial, mas que deve estar ligada a objetivos políticos mais amplos" (p. 12); a gestão por resultados deve se acoplar à gestão orientada para a mudança social mais profunda, sendo necessária maior conexão entre gestão e o ciclo geral das políticas públicas, buscando uma

48. O documento é cauteloso e destaca que as soluções sugeridas são de caráter mais geral e que as especificidades dos países devem ser respeitadas. São também destacados campos em que as reformas administrativas ocorridas na América Latina nas duas últimas décadas foram importantes, apesar de grande variabilidade entre os países, como a democratização da gestão pública, a profissionalização da função pública, a introdução de novas tecnologias de gestão, destacando os instrumentos do governo eletrônico, a gestão por resultados orientados para o desenvolvimento, mecanismos de governança.

visão integral das ações do estado. A gestão por resultados deve evitar o erro de uma explosão de indicadores que se autonomizam dos fins perseguidos pelo Estado quando governos estão mais preocupados com os controles derivados da avaliação de resultados do que em descobrir mecanismos que efetivamente melhorem a administração pública. Tal postura redundaria em algo similar ao formalismo burocrático – tão criticado pelos arautos da NPM –, em que indicadores, em vez de procedimentos, tomam o lugar dos objetivos governamentais e se deslocam em relação às finalidades principais do Estado.

Seguindo a tendência dos debates contemporâneos, o documento também se vale do conceito emergente e adjetivado de governança pública como campo para entender as transformações recentes da administração pública e que envolvem processos de desconcentração de poder intra e intergovernamentais e às alterações nas relações do governo com a sociedade e o mercado, a partir do suposto de que o Estado tem papel central no desenvolvimento e na produção de políticas públicas, mas requer estabelecer redes com as demais esferas para alcançar êxito em seus objetivos e resolver os dilemas da ação coletiva. Entretanto, são também destacados os problemas decorrentes desta nova configuração e que se referem aos desafios de coordenação e regulação. Nas palavras do CLAD (2010), isto se traduz na criação de uma nova capacidade de governar que considere as mudanças e especificidades do século XXI de forma, por um lado, a produzir ações mais amplas que sejam coerentes, consistentes e integrais e, por outro, evitar que interesses públicos sejam capturados por empresas privadas no caso das parcerias público-privadas.

Em outros termos, fortalecer o papel da intervenção governamental e melhorar a capacidade de governar em prol de um desenvolvimento ampliado envolve:

> Antes de apresentar de que maneira deve ser modernizada a administração pública, é preciso dizer a finalidade (para que) desse processo.
> Em primeiro lugar, é fundamental acoplar a reforma da gestão pública com a reforma do estado no sentido mais geral, fortalecendo as instituições do sistema político democrático. (...)
> A modernização da gestão pública não pode ser vista como uma mera seleção de meios mais adequados. Ela depende da seleção dos fins que se busca obter (CLAD, 2010, p. 18, tradução nossa).

Ainda que formuladas a partir da perspectiva ampliada dos países ibero-americanos, tais proposições não podem ser desconsideradas na agenda de modernização da administração pública brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o último quartel do século passado, o tema da crise da administração pública tradicional, identificada à burocracia weberiana, tem sido objeto de amplo debate no cenário internacional, sendo abordado por disciplinas diversas, que vão da administração à ciência política. A necessidade de modernizar o setor público entrou na agenda de expressivo conjunto de países ao redor do mundo, no âmbito do movimento mais amplo de reforma do Estado. Trata-se de movimento cujo traço marcante é a retomada do pensamento liberal, sob o rótulo do neoliberalismo, deslocando as ideias keynesianas, que haviam se tornado hegemônicas no pós-Guerra, e que se expressa no reformismo da NPM.

O texto se dedicou, num primeiro momento, a discutir as bases teóricas, as características e as principais proposições reformistas da NPM, contrapondo-a à administração burocrática. Mostrou que, para além do traço unificador da introdução de mudanças de orientação gerencial, informadas pela gestão privada, na administração pública, a NPM abriga conteúdos os mais variados, passando também por transformações ao longo do tempo. Da mesma forma, sua difusão revelou-se extremamente desigual entre os países, experimentando, nesta trajetória, situações de paralisia, retrocessos e adesões de cunho formalista. Poucos governos, com destaque para os países anglo-saxões, persistiram de forma mais sustentada no reformismo da NPM, introduzindo correções de rota e inovações que implicaram redefinições abrangentes não só nos padrões de gestão, mas também no papel do Estado.

Essa evolução não linear, ao mesmo tempo irregular e descontínua, pode ser associada a alguns problemas básicos das reformas da NPM, explicitados a partir da observação dos resultados concretos obtidos com a aplicação de suas ideias e recomendações no cotidiano da administração pública.

Algumas conclusões emergem da revisão elaborada neste texto. Em primeiro lugar, a identificação de certo consenso na literatura, gerado a partir de pesquisas *cross-national*, sobre o relativo fracasso das reformas levadas a cabo em diferentes contextos nacionais sob a influência das ideias associadas à NPM. A despeito de indicações de determinados ganhos em termos de desempenho gerencial, não há uma avaliação mais sistemática e categórica de que a adesão ao reformismo da NPM tenha levado a incrementos efetivos de produtividade e a melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados

à população e, por extensão, no padrão de bem-estar social. Além disso, em algumas situações, as reformas tiveram efeitos muito negativos tanto sobre a capacidade do Estado para desempenhar seu papel na busca dos interesses coletivos, quanto sobre a burocracia e os cidadãos na capacidade de solucionar problemas. Particularmente, as reformas apresentam déficits democráticos e de *accountability*, embora este tenha sido um dos temas enfatizados pela NPM, mas de uma perspectiva reducionista, ao limitar a participação dos cidadãos-clientes à escolha e/ou ao controle dos serviços, sem constituir mecanismos para a formação de preferências e para deliberação. Não por acaso, as propostas alternativas de reforma contemporâneas enfatizam a necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto no sistema político de forma mais geral, quanto no âmbito da gestão pública. Isto se justifica quer pela necessidade de criar sinergias mais fortes entre Estado e sociedade como forma de enfrentar os desafios complexos da atualidade, quer pela necessidade de construir, de forma partilhada entre governo e sociedade, objetivos coletivos e redistributivos. Ao se traduzirem na oferta de serviços que ampliem a capacidade das pessoas, estes objetivos se constituem tanto em meios quanto em fins do desenvolvimento, tal como identificado em teorias do desenvolvimento contemporâneas.

Em segundo lugar, além de não produzirem os resultados perseguidos ou apregoados – eficiência, serviços públicos de qualidade e de acordo com as necessidades do cidadão-cliente, flexibilidade e maior *accountability* –, as inovações adotadas suscitaram uma série de consequências não pretendidas e de efeitos paradoxais, que vão de encontro aos fins originalmente visados, gerando progressiva desconfiança quanto às perspectivas de viabilidade e êxito na aplicação do gerencialismo ao setor público. Entre estes efeitos, ressaltam-se a desagregação do Estado, com os consequentes problemas de coordenação e regulação; os efeitos perversos da introdução de mecanismos de incentivos e de mensuração da produção de serviços e de resultados; e o enfraquecimento das formas tradicionais de *accountability,* sem que fossem adequadamente substituídas. Destaca-se ainda como um dos problemas de fundo destas reformas a tentativa de imposição de uma monocultura institucional por meio da difusão de modelos institucionais, apesar da ênfase na inovação que, por suposto, deve se adequar ao contexto e às necessidades de cada país. Na mesma linha da difusão de fórmulas, a noção de "melhores práticas" traduz a intenção de transpor experiências para diferentes contextos, tendo como pressuposto sua adequação universal. O caráter ideológico da NPM e a resistência em aprender leva a certo obscurecimento dos seus próprios pressupostos ao incentivar certa padronização institucional e de práticas, mesmo quando pretende superar a falta de flexibilidade e o apego excessivo às normas que caracterizariam a administração burocrática tradicional.

Num segundo momento, o texto direcionou a atenção para uma revisão da literatura mais recente acerca da temática da reforma do Estado, na perspectiva de assinalar as principais tendências no campo da gestão pública. Desta revisão, resultam duas constatações mais gerais, de natureza complementar. A primeira tem a ver com o relativo esgotamento do reformismo da NPM, acompanhando, de certa forma, o refluxo da onda neoliberal na agenda pública contemporânea. Ainda que alguns princípios e práticas que caracterizam a NPM aparentem ter vindo para ficar, como a maior preocupação com os resultados na alocação dos recursos públicos e a ênfase na responsividade e transparência na condução da atividade governativa, sua pretensão em constituir um novo paradigma de gestão para a administração pública está claramente em descenso. A segunda tem a ver com a reafirmação do papel do Estado e, com ela, a reafirmação da burocracia em moldes weberianos, junto com a revalorização dos princípios da democracia no tocante à relação Estado e sociedade. Não se trata, contudo, de uma volta ao passado, ou seja, aos arranjos político-institucionais prevalecentes até os anos 1970, quando se dá a emergência do neoliberalismo. Ao contrário, o que se tem em mente é um Estado e uma burocracia capazes de lidar adequadamente com os desafios dos novos tempos, caracterizados por fenômenos como a globalização da economia, as novas tecnologias de informação e o aprofundamento das desigualdades e da exclusão social.

Quanto ao papel do Estado, privilegiaram-se, na revisão da literatura, contribuições mais próximas da realidade de países como o Brasil, que ainda se defrontam com o desafio de promover o desenvolvimento econômico, numa perspectiva sustentada, e assegurar padrões mínimos de seguridade e proteção social, reduzindo o hiato que os separam das nações capitalistas desenvolvidas. Emerge desta revisão um segundo aspecto consensual, que diz respeito à revalorização do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e agente apto a liberar o poder político dos cidadãos e, por essa via, obter resultados de grande valor público. Na esteira de novas teorias do desenvolvimento, ao lado de reconhecimento do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento, há uma qualificação deste desenvolvimento ao agregar as dimensões da inclusão e da equidade – desafio em aberto para muitos países, entre eles o Brasil, e no qual as reformas das duas últimas décadas do século passado não lograram ser bem-sucedidas. Acompanhando Evans (2003; 2008), a noção de desenvolvimento a ser perseguida é aquela que se aproxima da abordagem das capacidades de Sen (1999; 2001). Tal noção de desenvolvimento enfatiza as oportunidades que oferece à população de fazer escolhas e exercer efetivamente sua cidadania, o que vai além da garantia dos direitos sociais básicos, ainda que não prescinda dos mesmos. Promovê-la demanda um esforço de construção institucional que não apenas assegure a interlocução com os

múltiplos interesses constitutivos da sociedade, consoante os princípios da democracia participativa e deliberativa, mas que também fomente a ampliação do estoque de ideias relativas aos objetivos da política pública, às prioridades a serem perseguidas e à forma de promovê-los. Isto implica politizar a administração pública, no sentido de orientá-la para satisfazer as necessidades, demandas e expectativas de uma sociedade plural, criando canais e mecanismos para o diálogo no tocante à definição de seus interesses e para a participação no enfrentamento de seus problemas coletivos.

Se o Estado importa, não se pode perder de vista sua capacidade para fazer aquilo que se espera que faça. Na ênfase do papel do Estado e de suas instituições, retorna ao debate a valorização das burocracias meritocráticas e dotadas de grande *expertise* pública, como condição para ampliação da capacidade do Estado, consoante as premissas weberianas. Não se trata, contudo, de um espelho da burocracia consoante o paradigma da denominada administração pública progressiva, racionalizadora e eficientista, à qual competia oferecer as melhores respostas técnicas para as prioridades definidas pelos políticos. Às competências tradicionais da burocracia se alia a necessidade de ampliação de sua capacidade política, para "fazer bem a política" e/ou ampliar de forma renovada as relações com a sociedade. Por esta via, mais uma vez se reafirma o caráter indissociável entre política e administração e entre reforma do Estado e reforma da gestão pública.

Em contraponto às propostas da NPM, focadas particularmente na eficiência micro ou interorganizacional, a noção de gestão pública, que tende a substituir a de administração pública, remete não apenas aos meios e/ou a resultados em termos de eficiência operacional, mas incorpora os objetivos e, particularmente, a forma de sua definição, bem como considera a eficácia social ou sistêmica da atuação governamental, no sentido de ser capaz de alterar o seu entorno e garantir objetivos públicos. Mas um legado positivo da NPM parece ser a permanência da ênfase na eficiência, embora reenquadrada no seu sentido semântico, enquanto meio para obter resultados, ou para garantir eficácia com a melhor utilização dos recursos disponíveis. Nesta perspectiva, o ângulo pode ser tanto a noção de resultados, mas em sentido mais amplo, quanto a questão da governança democrática, ambos como faces da mesma moeda e com uma reflexão indissociada da discussão da relação Estado-sociedade e do papel do Estado, frente aos desafios atuais.

No contexto das tendências e propostas em curso, também o termo governança se ressignifica, deixando de se referir ao formato das relações Estado-sociedade ou setor público e privado na produção de bens e serviços públicos com vistas a maior eficiência para se referir a propostas de aprofundamento democrático. Neste último sentido, a governança está relacionada à participação dos membros da sociedade nos processos decisórios mais amplos e na gestão pública. Governança democrática ou participativa envolve, assim, a constituição de mecanismos democráticos e deliberativos como forma de corrigir déficits democráticos e garantir *accountability.*

Pode-se assumir, como Bourgon (2010a), que o ritmo das reformas provavelmente não se reduzirá, porque as organizações do setor público ainda não estão alinhadas com o novo contexto global e com os complexos problemas que têm como missão resolver. Contudo, sem desconsiderar que a gestão pública é sempre parte de uma agenda mais ampla de governança pública e que mudanças na gestão pública precisam ser interpretadas como um dos elementos de um conjunto mais amplo de problemas e de respostas políticas.

A reflexão aqui realizada aponta para a necessidade de realizar pesquisas comparativas voltadas para entender os processos recentes e as tendências contemporâneas em curso no âmbito dos países da América Latina, entre estes o Brasil. A riqueza de pesquisas teoricamente informadas entre os países mais desenvolvidos, os quais foram também pioneiros na introdução de reformas da gestão pública e responsáveis em grande parte por sua difusão, contrasta com a ainda incipiente literatura no nosso continente. Grande parte dela é ainda descritiva ou apologética, quando elaborada a partir de seus mentores, e o grande desafio é construir modelos analíticos que permitam identificar as diferenças e similaridades entre países, tanto em relação aos modelos de gestão implantados quanto aos resultados obtidos, e interpretá-las a partir de referenciais teóricos mais refinados. Desta forma seria possível identificar os fatores de diferentes ordens que incidem sobre os modelos de gestão adotados, bem como os resultados de cada um deles. Mais do que avançar no conhecimento, somente este conhecimento pode ser útil para a atuação política mais informada que busque transformar qualitativamente a gestão pública no Brasil – e em outros países da região –, no sentido de fazer bem a política e produzir resultados coletivos que ampliem as capacidades de cidadãos, burocratas e do Estado para promover o bem-estar.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

BARZELAY, M. **The new public management**: improving research and politic dialogue. California: Russel Sage Foundation, 2001.

BEHN, R. O novo paradigma da administração pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 5-44, out./dez. 1998.

BLAU, P. M. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

BLAU, P. M.; SCOTT, W. R. **Formal organizations**: a comparative approach. San Francisco: Chandler, 1962.

BOGASON, P. Networks and bargaining in policy analysis. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.

BOSTON, J.; MARTIN, J.; WALSH, P. **Public management**: the New Zealand model. Auckland: Oxford University Press, 1996.

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 5-34, jan./mar. 2010a. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/downloads/RSP%2061-1.pdf>.

_____. **Em busca de uma nova síntese para a administração pública**. Brasília: ENAP, 2010b. (Texto para Discussão).

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. **Reformas econômicas em democracias novas**: uma proposta social-democrata. São Paulo: Nobel, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *In*: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995 – Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília; ENAP, 1999. p. 17-62.

BROOKS, H. The typology of surprises in technology, institutions and development. *In*: CLARK, W. C.; MUNN, R. E. (Eds.). **Sustainable development of the biosphere**. Cambridge: International Institute for Applied Systems Analysis; Cambridge University Press, 1986. p. 325-350.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, jun. 2004. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>.

BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. Introducción. *In*: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.) **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 403-418.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.584).

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. New public management: puzzles of democracy and the influence of citizens. **The Journal of Political Philosophy**. v. 10, n. 3, p. 267-295, 2002.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI**. *In*: REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD, 40., Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 nov. 2010.

COLLINGRIDGE, D. **The management of scale**: big organizations, big decisions, big mistakes. London: Routledge, 1992.

CROZIER, M. Datos elementales de um circulo vicioso burocrático. *In*: RAMIÓ, C.; BALLART, X. (Org.). **Lecturas de teoria de la organización**. Madrid: BOE/INAP, 1993, v. 1.

DINIZ, E. Apresentação. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 7-16.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **La sociedad poscapitalista**. Madrid: Apóstrofe, 1993.

DRECHSLER, W. The rise and demise of the new public management. **Post-Autistic Economics Review**, n. 33, 2005. Disponível em: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>. Acesso em: 14 set. 2005.

DUNLEAVY, P.; O'LEARY, B. **Theories of state**: the politics of liberal democracy. London: MacMillan, 1987.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new management. **Public Money and Management**, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P. *et al*. New public management is dead – Long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, p. 467- 493, 2005.

EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 4, p. 51-85, jun./dez. 1998.

_____. **Hybridity as an administrative strategy**: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 2002.

_____. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.

_____. **In search of the 21st century developmental State**. Brighton: The Centre for Global Political Economy University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct., 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2657374>. Acesso em: 7 set. 2008.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

FLEURY, S. J. F. **Redes de proteção**: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira. 2009. Tese (Doutorado) − Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FREDERICKSON, H. G. **Easy innovation and the iron Cage**: best practice, benchmarking, ranking, and the management of organizational creativity. Dayton: Kettering Foundation Occasional Paper, June 2003.

FRIEDBERG, E. Organização. *In*: BOUDON, R. (Org.). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995. p. 375-412.

FUKUYAMA, F. **Construção de estados**: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUNG, A. **Empowered participation**: reinventing urban democracy. Princeton University Press, 2004a.

_____. Receitas para oito esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004b.

_____. Democratizing the policy process. *In*: GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford University Press, 2007.

GARNIER, L. El espacio de la política en la gestión pública. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al*. (Orgs.). **Política y gestión pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C. *et al*. (Orgs.). **Política y gestión pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

GREGORY, R. Accountability, responsability and corruption: mananging the public production process. *In*: BOSTON, J. **The state under contract**. Wellington: Bridget Williams Book, 1995. p. 97-114.

HAMBLETON, R. **Beyond new public management**: city leadership, democratic renewal and the politics of place. *In*: CITY FUTURES INTERNATIONAL CONFERENCE, Chicago, 2004. (Paper). Disponível em: <http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session8_1/8_1beyondnew.pdf>.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the new public management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

_____. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

_____. Racionalismo económico en la gestión pública: de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? *In*: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996. p. 467- 490.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Panorama de la gestión pública en América Latina**: en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Cepal, jan. 2011. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/42339/PANORAMA_GP_H_FINAL.pdf>.

KAUFMAN, H. Fear of bureaucracy: a ranging pandemic. **Public Administration Review**, vol. 41, n. 1, p. 1-9, Jan./Feb. 1981.

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 3, p. 53-82, jul./set. 2001.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

LAUGHLIN, R. C. Environmental disturbances and organizational transitions and transformations: some alternative models. **Organizational Studies**, v. 12, n. 2, p. 209-232, 1991.

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, p. 5-30, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1563>.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. Introdução. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 11-24.

MANNING, N. *et al*. Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *In*: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: CONSAD, 2009. p. 97-148.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. *In*: LOUREIRO, M. R. *et al*. **Economics and the law**: from Posner to post-modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. **Economics and the law**: from Posner to post-modernism. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MERTON, R. K. Bureaucracy structure and personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p. 560-568, May 1940.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *In*: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-62.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. *In*: ACUÑA, C. H. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: Sage, 1987.

MIERLO, H. V. Lessons from the experience of OECD countries. *In*: VERHEIJEN, T.; COOMBES, D. (Eds.). **Innovations in public management**: perspectives from East and West Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. p. 388-403.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública**: la transferencia de políticas y las instituciones. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf>.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of State**. New York: St. Martin, 1967.

OLIVA, R. ***Accountability* parlamentar no presidencialismo brasileiro**: decifrando o caso das agências reguladoras. 2006. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLSEN, Johan P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy**? Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10). Disponível em: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_10.pdf>.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, p. 67-98, abr./jun. 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PERROW, C. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1976.

PERROW, C. **Complex organizations**: a critical essay. New York: Random House, 1993.

PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (Eds.). **Public Management**: public and private perspectives. California: Mayfield Publishing Company, 1983.

PETERS, B. G. Gestionando um Estado vaciado. *In*: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996. p. 403-418.

PETERS, G.; PIERRE, J. Introdução à edição brasileira. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PIERRE, J. **New governance, new democracy**? Gothenburg: The Quality of Government Institute. (Working Paper Series, n. 2009/4).

POLLIT, C. **From there to here, from now till then**: buying and borrowing public management reforms. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, 2004. Disponível em: <http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/ix-madrid-2004/pollitt.pdf>.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

_____. **Public management reform**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FH. Parte 1. Brasília: Seges/MP, 2002. p. 163-207.

RICHARDSON, R. As reformas do setor público na Nova Zelândia. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 215-236.

ROTHSTEIN, B. Social capital, economic growth and quality of government: the causal mechanism. **New Political Economy**, v. 8, n. 1, p. 49-71, 2003.

SAINSAULIEU, R.; KIRSCHNER, A. M. **Sociologia da empresa**: organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANTOS, B. S. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. *In*: SEMINÁRIO DE REFORMA DO ESTADO, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, Brasília, 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. New York: Harper and Row, 1957.

SEN, A. The possibility of social choice. **American Economic Review**, v. 89, p. 349-378, 1999.

_____. What development is about. *In*: MEIER, G.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Frontiers of development economics**. New York: Oxford University Press, 2001.

SIEBER, S. **Fatal remedies**. New York: Plenum, 1981.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 141-172.

TULLOCK, G. **The politics of bureaucracy**. Washington: Public Affairs Press, 1965.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-346, jul./set. 2005.

YUSEF, S.; STIGLITZ, J. Development issues: settled and opening. *In*: MEIER, G.; STIGLITZ, J. **Frontiers of development economics**. New York: Oxford University Press, 2001.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Laeticia Jensen Eble
Luciana Dias Jabbour
Mariana Carvalho
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (estagiária)
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica
Bernar José Vieira
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Aline Rodrigues Lima (estagiária)
Daniella Silva Nogueira (estagiária)
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA