

Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira

Ana Paula Paes de Paula
UNIP

Fernando C. Prestes Motta
FGV-EAESP

Biblioteca da FGV São2004

Resumo. O objetivo deste artigo é analisar, em uma perspectiva comparada, a administração pública gerencial e a administração pública societal, propondo uma agenda de pesquisa para futuras investigações. Para isto examinamos os antecedentes e as características destes modelos de gestão pública. Em seguida, comparamos os mesmos a partir de seis variáveis de observação: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Para finalizar, enfatizamos os limites e pontos positivos de cada um dos modelos, além de frisar a necessidade de aprofundar os estudos sobre a administração pública societal e a abordagem de gestão social.

Introdução

Nos últimos anos, a produção acadêmica brasileira sobre administração pública se desenvolveu significativamente. Neste contexto, a importância da realização de análises dos aspectos técnicos-administrativos sob a perspectiva da ciência política vem se destacando. No entanto, uma vez que a administração e a ciência política apresentam suas histórias e peculiaridades, as tentativas de fazer análises integradas vêm revelando dificuldades.

No que se refere à administração, pesquisadores filiados aos estudos críticos das organizações (GUERREIRO RAMOS, 1983; ALVESSON; WILLMOTT, 1993; GREY, 1996) não hesitam em afirmar que, durante todo o século XX, a disciplina apresentou um caráter predominantemente instrumental, focalizando a criação de técnicas administrativas mais do que a análise de suas conseqüências políticas e sociais. Por outro lado, ao longo do século, a administração de empresas assumiu uma posição hegemônica na produção do conhecimento técnico-administrativo, subordinando a administração pública aos seus desígnios no campo da aplicação prática. Este caráter subsidiário da gestão pública vem dificultando a superação de um problema fundamental: o desenvolvimento de um saber administrativo técnico que também contemple os aspectos políticos.

Sendo que este tipo de reflexão é central na ciência política, as disciplinas apresentam, a princípio, intenções distintas. Entretanto, é de entendimento geral entre os pesquisadores que promover um diálogo entre elas possibilitaria um avanço no campo do conhecimento administrativo. Isto porque as mudanças econômicas e sócio-políticas decorrentes da reestruturação produtiva, dos avanços da tecnologia de informação, da mundialização sócio-cultural, do ajuste estrutural e das lutas sociais pela democracia transformaram as

relações entre o Estado, a sociedade e as organizações empresariais. Os atuais discursos políticos valorizam o desenvolvimento de uma administração de empresas responsável e de uma administração pública que contemple o interesse social.

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais transparente e voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Analisando este contexto histórico, identificamos dois projetos políticos em desenvolvimento e disputa.

O primeiro inspira-se na *vertente gerencial*, que se constituiu no Brasil durante os anos 90 no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo se encontra em desenvolvimento e tem como principal referencial a *vertente societal*. Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo e tem suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as organizações não-governamentais.

Ambas as vertentes se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Ignácio Lula da Silva nas últimas eleições presidenciais gerou uma expectativa de que a mesma se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Para verificar a evolução destas vertentes no cumprimento de suas promessas é fundamental realizar uma análise de seus ideários e características técnicas e políticas. Neste artigo, pretendemos realizar esta análise em uma perspectiva comparada, além de elaborar uma agenda de pesquisa para futuras investigações. Assim, examinamos a literatura pertinente e o desenvolvimento histórico destas vertentes visando construir categorias de análise para atingir o objetivo proposto.

Na primeira parte do artigo, apontamos os antecedentes e as características dos modelos de gestão pública resultantes destas vertentes: a administração pública gerencial e a administração pública societal. Na segunda parte, discutimos e examinamos comparativamente estes modelos de gestão a partir de seis variáveis de observação que isolamos em nossas análises: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Na terceira parte, concluímos o artigo enfatizando os limites e pontos positivos de cada um dos modelos e elaborando uma agenda para futuras pesquisas.

O caso brasileiro: dois modelos de gestão pública

Administração Pública Gerencial

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate que se deu durante as décadas de 1980 e 1990 sobre a crise de

governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina. Este debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão deste movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Thatcher e de Reagan.

No caso do Reino Unido, tratava-se de responder ao avanço norte-americano, alemão e japonês no mercado internacional. No referido período, a cúpula do governo inglês procurou transformar a cultura e a psicologia de duas gerações a fim de aumentar os níveis de produtividade e realização no campo da economia, da política, do governo, das artes e das ciências (HEELAS, 1991). A ex-ministra e participantes de seu governo estiveram por anos engajados nos *think tanks* neoconservadores, nos quais realizaram vários estudos no campo da cultura empreendedorista. Resgataram-se assim os valores vitorianos, como o esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal (MORRIS, 1991).

Paralelamente, nos Estados Unidos se desenvolvia o culto à excelência (DU GAY, 1991) que captou a essência do *american dream*, uma vez que alimentou o ufanismo da era Reagan ao fixar no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual. Neste país, o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública uma década mais tarde com o livro de David Osborne e Ted Gaebler (1994 [1992]): “Reinventando o Governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público”. Não por acaso os autores atribuem seus acertos ao pioneirismo de alguns autores famosos no mundo do *management* como Peter Drucker, bem como às idéias de excelência de Tom Peters e Robert Waltherman.

Em ambos países, o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas através da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (HARVEY, 1992). Importante notar que apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, bem como seu modelo de gestão administrativa e reforma do Estado, se espalhou pela Europa e América Latina. Como há uma estreita conexão entre os valores e ações de cunho gerencialista e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada (BAGGULLEY, 1991), o gerencialismo passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais.

No Brasil, este movimento ganhou força nos anos 90 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação entre: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Esta articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Neste contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança

social-liberal e também por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, ao ser indicado para dirigir o MARE, o ex-ministro Luís Carlos Bresser Pereira manifestou seu interesse pelas experiências gerencialistas realizadas em outros países, viajando para o Reino Unido a fim de estudá-las e formular uma proposta de adaptação deste modelo ao contexto nacional (BRESSER PEREIRA, 1996; 1997; 1998a; 1998b) .

No retorno desta viagem, Bresser Pereira integra estes estudos às suas análises sobre a crise do Estado brasileiro para planejar suas ações no MARE. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRESSER, 1996; 1997), que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e também integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. Viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998, esta reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos:

1) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras;

b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social...) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros.

Segundo Bresser Pereira (1998a), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente. As duas outras dimensões do processo de reforma – cultural e gestão – se direcionavam para esta questão e auxiliaram na implementação da administração pública gerencial. No que se refere à dimensão cultural, Bresser Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Para o autor, caberia aos administradores públicos explorar a dimensão gestão, colocando em prática novas idéias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo ao cidadão-cliente. Além disso, esta transformação ocorreria através da utilização das idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado criticamente adaptadas ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, entre outras.

Na visão de Bresser Pereira (1998a), a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, pois segue os princípios do gerencialismo. Segundo o autor, os principais objetivos da administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Para alcançar estes objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Este modelo de reforma e de gestão foi

efetivamente implementado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso: analisaremos seus resultados e limites nas próximas seções deste artigo.

Administração Pública Societal

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, estas mobilizações reemergiram na década de 1970, período no qual, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular, a Igreja Cristã catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política, uma vez que estimulavam a participação popular no debate das dificuldades cotidianas e contribuíam para a formação de lideranças populares.

Este ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde, creche, entre outros. Alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania (GOHN, 1995): é o caso dos movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher. Paralelamente se constituíam os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação junto às CEBs e às bases comunitárias como assessores, educadores e organizadores da mobilização popular. A partir da década de 1980, estes Centros Populares também passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs).

Consolidava-se assim o campo movimentalista (DOIMO, 1995) no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs. Na esteira destes movimentos, no início da década de 1980, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público (FERREIRA, 1991): é o caso dos mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina e as iniciativas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo e na administração José Richa, no Paraná.

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne desta mobilização (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1999) e atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a idéia de público como sinônimo de estatal (ver MEZZOMO KEINERT, 2000). Uma concepção então começou a se tornar predominante no âmbito deste campo: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Neste contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Estas experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares que começavam a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se assim a inserção do campo movimentalista, que passou a atuar nos governos municipais e estaduais através dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000).

Como vimos na seção anterior, durante a década de 1990, foi implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro. No entanto, não havia no cenário político uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista: o Estado-novíssimo-movimento-social (SOUZA SANTOS, 1999) que rearticula o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa. Esta visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional. Esta orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e também por algumas lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT), que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado. No pensamento de alguns destes intelectuais (GENRO, 1997; 1999; 2000 e NOGUEIRA, 1998), isto se manifesta na defesa da esfera pública não-estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos.

A esfera pública não-estatal (GENRO, 1997) não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por milhares de organizações, locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos. Este conceito de esfera pública não-estatal envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Nesse processo, as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o cotidiano da cidade e interferem na compreensão política de sua cidadania.

Aqui se destaca a ação dos governos locais através de experiências alternativas de gestão pública, tais como as examinadas pelo programa “Gestão Pública e Cidadania” (SPINK, 2000), promovido pela EAESP-FGV desde 1996 em parceria com a Fundação Ford e com o apoio do BNDES, que tem como objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de gestão pública, estimulando o debate e a reflexão das experiências com a articulação entre o governo e a sociedade civil. De um modo geral, os projetos premiados introduzem mudanças qualitativas ou quantitativas em relação às práticas anteriores, têm impacto na qualidade de vida dos beneficiários, são reprodutíveis em outras regiões e administrações; ampliam e consolidam a articulação entre a sociedade civil e o Estado e enfatizam o desenvolvimento auto-sustentável. Vale mencionar também a construção de canais de participação, como os Fóruns Temáticos voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

De acordo com a nossa análise, ao longo dos anos 90, estas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que fizesse frente à crise do nacional-desenvolvimentismo; 2) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e 3) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia assim a noção de

administração pública societal, mas não havia uma representação política presente no poder central para implementá-la.

Após sucessivas derrotas, o PT e Luís Ignácio Lula da Silva tiveram êxito nas eleições presidenciais de 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional. Isto reacendeu a esperança de se implementar um projeto que diferencia pela sua tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista (ver WAINWRIGHT, 1998), reformulando as relações entre o Estado e a sociedade no que se refere aos direitos de cidadania.

No entanto, este ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação e a expectativa de que esta nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Na realidade, a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política e nem apresenta a mesma clareza e consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político. Não arriscaremos, portanto, a listá-los como fizemos para a vertente gerencial, mas nas próximas seções faremos uma tentativa de abordagem comparativa entre os dois modelos aqui apresentados, discutindo os limites e os pontos positivos de cada um.

Discussão e análise dos modelos gerencial e societal

Examinando estes modelos, identificamos três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;

2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções;

3) a dimensão sócio-política, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

O exame da literatura demonstrou que no que se refere à vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Já a vertente societal volta-se para a dimensão sócio-política. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, se baseia nas recomendações destas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública. Além disso, a análise realizada revelou que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e também

que a vertente gerencial lida com a dimensão sócio-política predominantemente no nível do discurso.

Tentaremos evidenciar esta constatação através de análise comparativa dos modelos apresentados. Para isto, identificamos algumas variáveis cruciais para a compreensão do funcionamento e intenções políticas de cada uma das vertentes. A primeira variável é a origem dos modelos, que discutimos na primeira parte do artigo. A segunda e a terceira variáveis são o projeto político e as dimensões estruturais enfatizadas na gestão que apresentamos nos parágrafos anteriores. As demais variáveis são a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições políticas à participação social e o modelo de gestão.

O quadro a seguir sintetiza a **análise comparativa realizada para cada uma das variáveis:**

Quadro 1: Variáveis observadas na comparação dos modelos

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 80 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sócio-política
Organização Administrativa do Aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estados nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão Social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

A seguir, discutiremos detalhadamente as três últimas variáveis, realizando uma crítica da abordagem gerencial, que já foi implementada e salientando os pontos que ainda precisam ser desenvolvidos na abordagem societal.

Organização administrativa do aparelho do Estado

No que se refere à organização administrativa do aparelho do Estado, verificamos que a vertente gerencial tem um plano claro com objetivos definidos, enquanto que a vertente societal não evoluiu na construção de uma proposta alternativa. Como vimos, com a reforma gerencial, o aparelho do Estado ficou assim organizado:

Quadro 2: Estrutura do Aparelho do Estado Pós-Reforma

	Executores das Atividades
Atividades Exclusivas do Estado (Núcleo Estratégico)	Secretarias dos Ministérios (formulação de políticas públicas) Agências Executivas (fundações públicas e autarquias) Agências Reguladoras (órgãos reguladores das e mpresas prestadoras de serviços)
Atividades não Exclusivas do Estado	Organizações Sociais (prestação de serviços sociais e científicos) Terceiros contratados por licitação (prestação de serviços auxiliares e de apoio)

Adaptado de Bresser Pereira (1998a)

De um modo geral, o que se observa é uma concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. No que se refere às atividades exclusivas do Estado, temos as secretarias de políticas públicas que realizam o planejamento e o controle das políticas governamentais articuladas com os ministérios. Em uma pesquisa realizada junto ao alto escalão do governo federal, Loureiro e Abrucio (1998) demonstraram que o governo Fernando Henrique Cardoso opera através de dois grandes colegiados, que são responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais.

O primeiro colegiado é constituído pelas Câmaras Setoriais (Comércio Exterior, Política Econômica, Reforma do Estado, Infra-Estrutura, Políticas Sociais etc.) compostas pelos ministros concernentes às áreas específicas e presididas pelo Chefe da Casa Civil. O segundo colegiado é constituído pelos Comitês Executivos, que são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo subchefe da Casa Civil. Segundo Loureiro e Abrucio (1998), a formação destes colegiados teve como objetivo corrigir o problema da coordenação ministerial através da constituição de um controle centralizado das decisões na figura do Chefe da Casa Civil, que representa o Presidente da República.

Quanto às agências executivas, vale notar que esta é uma qualificação que pode ser atribuída às autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998a; MARE, 1998a). Estes órgãos podem se converter em agências executivas se assim desejarem e também se for de interesse do ministério supervisor. De um modo geral, as agências executivas são responsáveis pela

implementação de políticas públicas através da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal. Seguindo as diretrizes do Plano Diretor, aqui temos o núcleo estratégico concentrando a formulação e a avaliação das políticas públicas e delegando sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas.

A terceira figura da administração indireta brasileira, as empresas públicas, ficou sob a responsabilidade das agências reguladoras, que realizam atividades de regulamentação e regulação da prestação de serviços públicos pelo setor privado (BRESSER PEREIRA, 1998a). Com a eliminação do monopólio da Petrobrás sobre o petróleo e a privatização dos serviços públicos de comunicações e de energia elétrica foram criadas três agências reguladoras: ANP, ANATEL e ANEEL. O governo passou a ter então cinco agências reguladoras, pois já contava com o Banco Central (BC) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Depois também foram criadas agências para regular a vigilância sanitária, a saúde suplementar, as águas, os transportes aquaviários, os transportes terrestres e o cinema.

No campo das “atividades não-exclusivas” do Estado, a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio se baseia nas regras de licitação. Já para as atividades consideradas de caráter competitivo – que podem ser prestadas pelo setor público ou privado – surgiu um novo formato institucional: as organizações sociais. Com a nova lei, as associações civis sem fins lucrativos engajadas nos serviços sociais e científicos podem se candidatar à posição de organização social. Se o Estado aprova a conversão da entidade é estabelecido um contrato de gestão através do qual esta passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços (MARE, 1997a; BRESSER PEREIRA, 1998a).

No contexto do MARE (1997a), as organizações sociais são consideradas uma forma de atribuir mais autonomia e flexibilidade para as entidades prestadoras de serviços, pois elas passam a utilizar recursos públicos através de uma lógica de mercado. Assim adotam normas próprias para compras, contratos e administração orçamentária: as restrições são estabelecidas pelo contrato de gestão firmado com o ministério responsável. Os técnicos do MARE também defendem que este formato institucional possibilitaria um controle social das políticas públicas, uma vez que possui conselhos de administração voltados para sua gerência e avaliação de desempenho.

No que se refere à implementação desta nova estrutura para o aparelho do Estado, quando Bresser Pereira deixou o MARE as agências reguladoras se encontravam instaladas e alguns projetos-piloto de agências executivas e de organizações sociais estavam em andamento. Estas informações constam em um relatório de avaliação feito pelo MARE, que tenta enfatizar os resultados positivos alcançados pelo modelo gerencial de administração pública (MARE, 1998c). No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto e suas atribuições absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda não foram realizadas análises sistemáticas da situação do aparelho do Estado após a reforma de 1995, somente alguns trabalhos acadêmicos sobre o assunto, além das avaliações oficiais do governo.

No entanto, estes trabalhos e avaliações não se detêm no desenho do aparelho do Estado e nas relações entre os órgãos do núcleo estratégico. Apesar disso, é possível perceber que, mesmo tendo um projeto bem definido, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos: há uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se

transformaram em agências executivas e várias entidades da sociedade civil iniciaram o processo de conversão em organizações sociais, mas acabaram optando pelo antigo *status* institucional.

Na realidade, o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada e isto vem impossibilitando a aderência do aparelho do Estado a uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos da administração pública. Por outro lado, o funcionamento das agências reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público. Com frequência, diretores da ANP, ANEEL e ANATEL fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação das empresas sob sua administração.

Em contraposição, quando analisamos a vertente societal, não encontramos uma nova proposta para a organização do aparelho do Estado. O que verificamos através do exame da literatura é que, ao contrário da vertente gerencial, que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas estâncias governamentais, aqui temos uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente societal para o aparelho do Estado contribui para a permanência da proposta gerencial. Por outro lado, é preciso reconhecer que uma nova elaboração implicaria em outra reforma administrativa com todas as dificuldades políticas que isto representa. No entanto, há que se considerar esta possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como a gestão do aparelho do Estado é realizada.

Abertura das instituições à participação popular

Quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, constatamos uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Aposta-se na eficiência do controle social e se delega a formulação de políticas públicas para os burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade. De um modo geral, o governo da aliança social-liberal separou os grupos técnicos do sistema político, engajando-os em programas controlados pela própria Presidência (ABRUCIO e COSTA, 1998).

De acordo com Diniz (2000), este processo de insulamento burocrático é visível no círculo restrito constituído pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional e BNDES, que é o núcleo responsável pelas decisões estratégicas. A estrutura de colegiados (Câmaras Setoriais e Comitês Executivos) que produzem e avaliam políticas públicas também sinaliza a tendência ao insulamento burocrático e à concentração do processo decisório nas instâncias executivas. No que se refere ao primeiro colegiado, observamos um certo retrocesso, pois as Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais operárias), que foram criadas no início dos anos 90, deixaram de existir.

Estas Câmaras constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático (OLIVEIRA e outros, 1993; DINIZ, 1997; OLIVEIRA, 1998; DINIZ, 2000) e possibilitavam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais. Para Diniz (2000), a necessidade de administrar divergências internas aumentou a oposição da cúpula tecnocrática do governo a este formato e isto inviabilizou a continuidade da experiência entre 1995 e 1996. O governo então optou pela centralização das decisões e tornou as Câmaras Setoriais um monopólio

das equipes ministeriais. Dessa forma, a instalação do padrão gerencial resultou em um sistema híbrido que não rompe com o legado de autonomia do executivo e do círculo tecnocrático. Segundo Diniz (2000), o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas.

Abre-se assim espaço para o neopatrimonialismo (SCHWARTZMAN, 1982) e para o regime identificado por Faoro (1995 [1957]): ao invés da soberania popular, uma autocracia que recorre a técnicas democráticas. Por outro lado, se estimula o governo através de medidas provisórias, que se transformou em um hábito do Poder Executivo e se acentuou a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (ver MONTEIRO, 1997; DINIZ, 1997; CARVALHO, 1999; DINIZ, 2000; MONTEIRO, 2000). Além disso, este governo seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade dos governos anteriores – as decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos e as elites tecnocráticas se eximiam de explicar e justificar suas ações.

Neste contexto, o controle social é idealizado, pois na prática não há a transparência esperada e nem mecanismos para que este mesmo controle ocorra. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial é a ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares.

Analisando o caso de uma das organizações sociais, Oliveira (1998) observa que há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Assim há dois fatores que merecem maior discussão: 1) ainda que o modelo gerencial se inspire em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada” e; 2) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. Quanto ao primeiro fator, vale enfatizar que a questão da democratização organizacional ainda deveria estar em pauta e que a democratização interna não implica necessariamente na permeabilidade desta organização à participação social. No que se refere ao segundo fator, as organizações sociais, através das quais o ex-ministro pretendia constituir uma esfera pública não-estatal, ilustram bem o problema abordado.

Nestas organizações, a participação popular ocorre através do engajamento de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior (BARRETO, 1999). No entanto, este mecanismo representativo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, pois apresenta limitações. O formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é por demais rígida para abranger o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira. Além disso, do ponto de vista contratual, estas entidades são apenas prestadoras de serviços e não têm nenhuma posição representativa no núcleo estratégico do Estado.

Dessa forma, inexistente um canal de mediação entre estas entidades e a cúpula governamental, evidenciando que ainda está colocado o desafio de se elaborar arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Neste contexto, emerge a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. Teríamos assim uma administração pública co-gestionária (JACOBI, 2000) que

funcionaria através das alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isto implica em reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas.

No âmbito da vertente societal algumas experiências participativas que têm estas características estão em curso: é o caso dos Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo. Uma análise da literatura pertinente demonstra que estas experiências se diferenciam porque: 1) colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; 2) permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e 3) possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica.

No entanto estas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão de como articular estas idéias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Emerge aqui então a questão de como inserir a lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo no âmbito do governo federal. De um modo geral, no que se refere a este desafio o governo Lula não apresentou avanços: no que se refere à estrutura e dinâmica organizacional há uma continuidade em relação ao governo anterior.

Depreende-se da análise realizada que um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para isto é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia. Vale ressaltar que a concretização destas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços. Por outro lado, há a necessidade de se alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial.

Abordagem de gestão

Um exame dos programas administrativos implementados pelo MARE nos informa sobre a natureza gerencialista dos mesmos. Entre eles se destacam: o “Programa de Qualidade e Participação” (MARE, 1997b), o “Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios” (MARE, 1998b) e a implementação de uma nova política de recursos humanos. Segundo os técnicos do MARE, a missão do Programa de Qualidade e Participação é espalhar-se em todos órgãos e entidades do Poder Executivo. Este programa valoriza os mesmos princípios da qualidade total e se define como um instrumento de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial. Para implementar o programa, os técnicos do MARE também recomendam o uso de outras ferramentas gerencialistas como o Ciclo de Melhoria Contínua e o *benchmarking*. Recomendações similares guiam o “Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios”. (MARE, 1998b).

No que se refere à política de recursos humanos, verifica-se que esta se baseia nas alterações realizadas no regime de contratação e gestão do funcionalismo público com a emenda constitucional de 1998. As principais mudanças têm o cunho gerencialista, como é o caso da flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho, ou

por excesso de quadros. Além disso, com a reforma, o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, que na Constituição de 1988 havia transformado todos os celetistas em estatutários, foi eliminado e este regime de contratação se tornou exclusivo dos funcionários públicos de carreira, que estão vinculados ao núcleo estratégico do Estado.

No que se refere à profissionalização da burocracia pública, Bresser Pereira (1998a) propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Para isto, o ex-ministro estabeleceu um programa de concursos públicos visando captar recursos humanos com nível de pós-graduação, principalmente das áreas de administração, economia e ciência política. Visando capacitar os gestores especialistas foram criados cursos de formação e especialização na Escola de Administração Pública (ENAP).

Esta política de recursos humanos proposta pelo MARE mantém a diferenciação entre os escalões governamentais, pois tenta fortalecer a alta burocracia através do projeto de contratação e formação de especialistas e também procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal. Analisando a dinâmica dos concursos e da implementação das carreiras dos gestores de políticas públicas, Maria (2000) conclui que apesar do aspecto meritocrático, este não foi bem sucedido no que se refere à consolidação de um corpo burocrático comprometido com o interesse público: o sistema de carreira ainda é muito individualizado e há uma tendência à defesa de interesses pessoais.

No que se refere ao baixo escalão, a medida corretiva recomendada para melhorar a imagem dos prestadores de serviços foram os programas de qualidade total, que apresentam limites na medida em que reinserem a padronização do trabalho e focalizam mais a melhoria do serviço prestado do que o julgamento moral e o aprendizado cotidiano. Por outro lado, a extinção do Regime Jurídico Único relegou os funcionários de baixo escalão para uma “zona cinzenta”: uma parte continua integrando o funcionalismo público e a outra foi transferida para o setor público não-estatal. Esta combinação entre a ênfase na automatização dos procedimentos, o foco na satisfação do cidadão-cliente e a falta de uma carreira pública estruturada tende a afetar a formação da responsabilidade pública destes funcionários.

De um modo geral, esta aplicação do gerencialismo no setor público se faz sob o argumento da eficiência de suas proposições. No entanto, mesmo no setor privado sua eficiência vem sendo crescentemente questionada. Examinando a literatura sobre o tema, constatamos que as críticas dirigidas ao gerencialismo se acirraram justamente quanto este ideário invadiu o setor público (ver GREY, 1996). Durante os anos 90, estas críticas também se voltaram para o setor privado e contribuíram para a emergência dos estudos organizacionais críticos, que rompe com as visões funcionalistas e instrumentais da administração. Collins (2000) realizou em seu livro uma compilação das críticas ao *management*, dedicando capítulos para a excelência, a administração da qualidade total, o *empowerment*, a reengenharia, o *downsizing*, entre outros modismos gerenciais.

Segundo Farnham e Horton (1992), a inserção do gerencialismo no setor público se justifica para melhoria dos sistemas de *management* tais como administração da estratégia, administração financeira, administração da qualidade, administração de pessoal, administração de tecnologias de informação, que, na visão dos autores, funciona igualmente no setor privado ou público. Apesar de reconhecerem o caráter ideológico do gerencialismo, Farnham e Horton (1992) não questionam a efetividade de suas idéias e

práticas e não inserem a crítica dos modismos gerenciais em suas análises. Por outro lado, estes autores não examinam as relações entre os sistemas de *management*, que são voltados para os objetivos específicos e para a eficiência, e os sistemas administrativos, focados nos objetivos gerais e na responsabilidade pública. Ainda que sejam consideradas suas diferenças, estes sistemas são tratados como esferas estanques: os conflitos gerados pela sua interação são colocados em segundo plano.

Dessa forma, a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa este modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política.

Além disso, ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e a demanda por participação popular. A vertente societal, por sua vez, embora esteja circundada por experiências que vão além das recomendações gerencialistas, como o Orçamento Participativo e várias iniciativas de gestão pública que incorporam questões culturais e de inclusão social, ainda não conseguiu consolidar alternativas para a gestão dos sistemas de *management*.

Talvez um exame aprofundado do banco de dados do programa “Gestão Pública e Cidadania” tendo como critério a inovação no que se refere aos arranjos institucionais que viabilizam a participação social e que relativizem o conceito de eficiência possa apontar caminhos para romper com a lógica gerencialista. De qualquer forma, vale notar que a vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão social (TENÓRIO, 1998) que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclui os diferentes sujeitos sociais. Esta gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor.

No que se refere à gestão e organização do funcionalismo público, também não há uma proposta consolidada para os escalões no âmbito da vertente societal. Apesar disso, a capacitação promovida no âmbito dos movimentos sociais e das ONGs merece atenção, pois enfatiza uma qualificação técnica e também política, além de uma tradução da linguagem burocrática para a popular (CARMO CARVALHO, 1997). O resultado foi uma maior integração entre a visão administrativa e a política que tornou o perfil destes profissionais desejável para o gestor que atua no contexto da administração pública societal. Neste contexto, o ideal de burocracia insulada deixa de ser o caminho para assegurar o interesse público, pois há um conflito entre a interlocução direta com a sociedade e a configuração de um aparato administrativo tipicamente racional-legal (NOGUEIRA, 1998).

Dessa forma, há uma demanda por um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Estes gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças na economia, na cultura e na política. Segundo Nogueira (1998), para gestão pública hoje não é mais suficiente o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas

administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária.

Isto requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação, bem como rompendo o hiato entre a técnica e a política. Por outro lado, é importante levar em consideração as especificidades da cultura nacional, em especial sua aversão à burocracia, que demanda a constituição de normas e condutas que ajustem a tendência ao tratamento personalista ao interesse público.

Considerações finais e recomendações para futuras pesquisas

O exame dos modelos de gestão a partir das variáveis isoladas nos permitiu cumprir o nosso objetivo, que era estabelecer uma comparação entre os mesmos. Esta comparação está sintetizada no quadro 2 que foi apresentado anteriormente e do qual emerge a contraposição entre duas abordagens de gestão que precisam ser ainda mais exploradas: o gerencialismo e a gestão social. Esta análise também nos possibilitou sistematizar os limites e pontos positivos de cada um dos modelos:

Quadro 3: Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados

	Limites	Pontos positivos
Administração Pública Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social - Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão - Implementou um modelo de reforma e gestão pública que se inspirou nas recomendações e no design sugeridos pelo movimento internacional de reforma de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Possui clareza em relação à organização do aparelho do Estado e métodos de gestão - Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro
Administração Pública Societal	<ul style="list-style-type: none"> - Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado - Não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político - Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política da gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais - Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos

O quadro 3 realiza um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial e a abertura e o dinamismo da administração pública societal. É bastante tentador dizer que os modelos se complementam, mas esta seria uma análise reducionista, pois desconsidera como as diferenças entre as origens e projetos políticos repercutiram na

forma como estes conduzem a organização e a gestão. Além disso, é preciso reconhecer a natureza estrutural-funcionalista da abordagem gerencialista, que é claramente voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos.

Por outro lado, é importante notar que embora a vertente societal priorize a dimensão sócio-política da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. Quanto a este ponto, vale mencionar que os estudos neo-institucionalistas no campo das organizações e da política, que abrigam uma variedade de perspectivas analíticas, talvez possam ajudar no avanço teórico da abordagem societal nesta dimensão na medida em que enfatizam a importância do fortalecimento do conjunto de instituições e quadros administrativos do Estado.

No que se refere à dimensão econômica-financeira trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão que foi discutida no passado por Guerreiro Ramos (1981) quando este propõe o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das isonomias e fenonomias e propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las.

As abordagens gerencial e societal foram aqui analisadas como construções paradigmáticas, ou seja, elas resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e as instituições envolvidos. Com este artigo, tentamos contribuir para o avanço da discussão sobre a administração pública societal, mas uma vez que esta se encontra incrustada em um processo dialético ainda em curso, há dimensões de análise que não foram possível completar, de modo que nosso esforço de elaboração teórica deste modelo de gestão está circundado por diversos limites.

Por este motivo, elaboramos uma agenda de pesquisa para guiar a continuidade dos estudos no campo. Conforme verificamos, as experiências societais estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas ainda demandam reflexão sobre os seguintes pontos:

- o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades;
- o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos;
- a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- a elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado;
- a necessidade de sistematizar as experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos;

- a busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política;
- as referências teóricas e metodológicas que poderiam ajudar a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados, como é caso, por exemplo, do neoinstitucionalismo e da teoria das redes interorganizacionais.

Entre esses pontos, consideramos que atualmente um dos elementos mais críticos no estudo do Estado, governo e políticas públicas as questões teóricas e metodológicas, pois a produção acadêmica, embora tenha se avolumado, se encontra bastante fragmentada e não encontra eixos analíticos muito claros para a orientação das pesquisas.

Com este artigo, também tentamos defender que a administração pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isto desafia os governantes, pesquisadores, intelectuais e docentes a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais. Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, este é ainda um projeto em construção. No entanto, também não pretendemos afirmar que esta seja a marca distintiva da vertente societal, pois a disputa pelo rótulo “nova administração pública” é antiga: há cerca de trinta anos Guerreiro Ramos (1970) já discutia esta questão.

Em sua costumeira irreverência, ele nos deu profeticamente a resposta que hoje buscamos: a “nova administração pública” é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos. Ela deve ser essencialmente não-prescritiva e se orientar para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre em um processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ALVESSON, M.; WILLMOTT, H. Critical Theory and Management Studies: an Introduction. In: ALVESSON, M.; WILLMOTT, H. (eds.) *Critical Management Studies*. London: Sage Publications, 1992.
- BAGGULEY, P. Post-fordism and Enterprise Culture. Flexibility, autonomy and changes in economic organization. In: KEAT, R. and ABERCROMBIE, N. (eds.) *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. Em: BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N. C. G. (Orgs.). *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.1, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998a.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998b.
- CARMO CARVALHO, M. *Eppur si muove... Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas, 1997. 177p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.
- CARVALHO, A. B. As vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 23, 1999, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro, 1999. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].
- COLLINS, D. *Management fads and buzzwords*. Critical-practical perspectives. London: Routledge, 2000.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.
- DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- DU GAY, P. Enterprise Culture and Ideology of Excellence. *New formations*, n.13, p.45-61, 1991.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Formação do Patronato Político Brasileiro (volumes 1 e 2). São Paulo: Globo, 1995 [1957].
- FARNHAM, D.; HORTON, S. *Managing the new public services*. London: Macmillan, 1992.
- FERREIRA, A. L. S. Lages, um jeito de governar. *Pólis*, n. 5, 1991. 35p.
- GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. Em: GENRO, T. (coord.) *Porto da Cidadania*. A esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- GENRO, T. *O futuro por armar*. Democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do Estado. Em: FISCHER, N. B. e MOLL, J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública*. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais*. A construção da cidadania pelos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.
- GREY, C. Towards a Critique of Managerialism: the contribution of Simone Weil. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p. 591-612, 1996.

- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n.5/6, p. 7-122, 1999.
- GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista da Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 7-45, 1970.
- GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].
- HEELAS, P. Reforming the self. Enterprise and the characters of Thatcherism. In: KEAT, R. and ABERCROMBIE, N. (Eds). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e Política na nova ordem democrática no Brasil. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 22, 1998, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro, 1998. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].
- MARE. Organizações Sociais. *Cadernos MARE*, n.2, 1997a. 75p.
- MARE. Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública. *Cadernos MARE*, n.4, 1997b. 62p.
- MARE. Agências Executivas. *Cadernos MARE*, n.9, 1998a. 55p.
- MARE. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. *Cadernos MARE*, n.12, 1998b. 47p.
- MARE. Avanços da Reforma na Administração Pública (1995-1998). *Cadernos MARE*, n.15, 1998c. 129p.
- MARIA, C. *Meritocracia à Brasileira*. A trajetória da carreira dos gestores governamentais. São Paulo, 2000. 145p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, FGV.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.
- MONTEIRO, J. V. *Economia & Política*. Instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MONTEIRO, J. V. *As regras do jogo*. O plano real: 1997-2000. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MORRIS, P. Freeing the spirit of enterprise. The genesis and development of the concept of enterprise culture. In: KEAT, R and ABERCROMBIE, N. (eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*. Idéias para a Reforma Democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos Cebrap* n.50, p.13-21, mar. 1998.
- OLIVEIRA, F. *et ali*. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, p.3-7, jul. 1993.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].

- SCHWARTZMAN, S. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n.3, p.45-65, 2000.
- TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v.32, n.5, p.7-23, set./out. 1998.
- WAINWRIGHT, H. *Uma resposta ao neoliberalismo*. Argumentos para uma nova esquerda. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.