

## Novas tendências da Administração Pública e o Desenvolvimento

### Tema: Políticas Públicas: Enfoques Organizacionais

**Manuela Ramos da Silva** - Professora do Departamento de Secretariado Executivo da Universidade Federal de Sergipe, doutoranda do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – [mrs.gusmao@gmail.com](mailto:mrs.gusmao@gmail.com)

**Flávia Lopes Pacheco** - Professora do Departamento de Secretariado Executivo da Universidade Federal de Sergipe, Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – [flavialpacheco@yahoo.com.br](mailto:flavialpacheco@yahoo.com.br)

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de tratar do campo da administração pública e sua (inter) relação com o alcance do desenvolvimento, por entender que a gestão pública é a ação do Estado, enquanto representante da sociedade, que tem o objetivo (ou deveria ter) de atender as demandas do povo numa dita busca pelo bem comum. No primeiro momento, propomos um diálogo com o texto de Brulon (2012) que discute as formas pelas quais a administração pública pode obter avanços substantivos ao alcance de um desenvolvimento multidimensional, a partir de reflexões do modelo vigente. Em seguida, apresentamos uma tentativa de sistematização de novas tendências e reflexões no campo da administração pública que se mostram como alternativas para as indagações feitas por Brulon (2012) na superação da primazia da eficiência para o alcance de um desenvolvimento multidimensional. As abordagens são aqui analisadas como construções paradigmáticas, ou seja, resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas, e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidos. Defende-se que Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Nova Administração Pública; Novas Tendências na Administração Pública.

## **Introdução**

Este ensino objetiva discorrer sobre o campo da administração pública e sua (inter) relação com o alcance do desenvolvimento, por entender que a gestão pública é a ação do Estado, enquanto representante da sociedade, que tem o objetivo (ou deveria ter) de atender as demandas do povo numa dita busca pelo bem comum. No primeiro momento, propomos um diálogo com o texto de Brulon (2012) que discute as formas pelas quais a administração pública pode obter avanços substantivos ao alcance de um desenvolvimento multidimensional, a partir de reflexões do modelo vigente. Em seguida, apresentamos uma tentativa de sistematização de novas tendências e reflexões no campo da administração pública que se mostram como alternativas para as indagações feitas por Brulon (2012) na superação da primazia da eficiência para o alcance de um desenvolvimento multidimensional. Este estudo está longe de encontrar respostas definitivas para administração pública brasileira e para os rumos do desenvolvimento, mas contribui com o debate e deixa tantas outras indagações para estudos futuros.

Apresentaremos, pelo menos, duas tendências de administração pública brasileira que se mostraram evidentes na revisão de paradigmas, bem como na proposição de novas práticas da administração do desenvolvimento para o tempo atual e para os novos tempos. Há autores que classificam esse novo modelo de administração como sendo “societal”, caracterizando-se essencialmente por um maior enfoque social-participativo (PAES DE PAULA, 2005). Há ainda, aqueles da corrente do Novo Serviço Público (ANDION, 2012), que abre novas vias para a compreensão da ação pública na atualidade, com destaque para a abordagem da coprodução do bem público. E é com base, principalmente, numa discussão sobre essas duas principais vertentes, junto ao trabalho de Brulon (2012), que este artigo procura analisar a gestão pública atual.

Este ensaio está organizado em quatro partes. Além desta introdução, há uma sessão que apresenta uma breve trajetória da administração pública brasileira, com ênfase para os modelos patrimonialista, burocrático e seus aspectos relacionados às reformas administrativas e aos ideários de desenvolvimento. Em seguida, dedica-se ao movimento da Nova Administração Pública, que para fins deste estudo, foi considerado como modelo vigente. Nesta sessão, apresenta-se a problematização da relação entre os critérios de desempenho da administração pública, do modelo atual, e o desenvolvimento com suas características de multidimensionalidade, conforme proposto por Brulon (2012). Por fim, apresentam-se, as duas correntes, que neste estudo, representam as tendências da administração pública para o desenvolvimento.

## **Breve trajetória da Administração Pública no Brasil**

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira é marcada por processos de reformas, entendidos aqui como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público) e institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no setor público, bem como o desenvolvimento no campo das relações políticas e sociais (FADUL; SOUZA, 2005). A disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro.

Dentro dessa trajetória de reformas do Estado brasileiro, podem ser identificados inicialmente três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

No modelo mais antigo, da administração pública patrimonialista, vivido pelo Brasil especialmente até o ano de 1889, o Aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem *status* de nobreza real. Caracteriza-se pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional).

No que diz respeito mais especificamente ao Estado brasileiro, Bresser-Pereira (2006) explica que este ainda se caracterizava como um Estado oligárquico no início do século XX, sendo dominado por uma elite patrimonialista, que controlava o País de forma autoritária, mantendo-o distante de uma democracia.

Tendo em vista estas características, a administração pública patrimonial sofre inúmeras críticas, no Brasil e no mundo, que corroboram a necessidade de sua substituição pelo modelo burocrático.

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal.

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge principalmente a partir dos anos 1930, como contraponto ao conservador, mas fragmentado poder das oligarquias rurais exportadoras. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume um papel central mais decisivo, interventor no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo, a Administração Pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Destaca-se que a implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

Os anos de 1930 a 1950 caracterizam-se pelo surgimento da administração pública, enquanto disciplina, no ciclo político do Estado Novo. Neste período, destaca-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como *locus* principal de sua difusão. O objetivo formal era então a estruturação de uma administração pública meritocrática e profissionalizada (GAETANI, 1999), visando formar as bases do Estado do “bem estar social” no Brasil, nos mesmos moldes dos países desenvolvidos. No campo teórico, há uma forte influência da literatura norte-americana. A orientação racional instrumental predomina, com uma preocupação voltada para a questão da eficiência na gestão. Destaca-se neste período a influência dos trabalhos da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber, além dos pioneiros da administração pública americana, dentre eles Gulick (1937) e White (1948), os quais focalizavam o estudo dos processos e da estrutura nas organizações públicas (DENHARDT, 2011 *apud* ANDION, 2012).

Nesse sentido, principalmente a partir da década de 1950, quando o discurso de desenvolvimento ganha força, a administração pública, imbuída de um papel social, toma para si, ou tem a ela atribuída, a missão de levar as nações ao desenvolvimento. Como explicam Vieira e Vieira (2004 *apud* BRULON, 2012), a economia dos Estados-nações sempre teve como pressuposto fundamental o processo de desenvolvimento. Para os autores, “o desenvolvimento não pode ser estimulado fora dos grandes signos nacionais: bandeira, cultura e moeda” (VIEIRA e VIEIRA, 2003 *apud* BRULON, 2012). Ao se propor a reconstruir historicamente o campo da administração pública no Brasil, Keinert (1994) sugere quatro períodos paradigmáticos, que se seguiram ao longo dos anos, marcando as transformações na área. Dentre eles, a autora localiza nos anos de 1946 a 1964 um período denominado de “administração para o desenvolvimento”, caracterizado pelo predomínio da ideologia desenvolvimentista, que

via na administração pública um ator central para que o sonho de desenvolvimento pudesse se concretizar.

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, a administração pública burocrática que vigorava desde a década de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma.

Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando a alterar a rigidez burocrática. Assim, no Governo JK, foi feita uma tentativa de reforma administrativa com a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais; bem como a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010).

As discussões em torno da temática do desenvolvimento neste período foram marcadas pela ênfase no papel da administração pública, tendo em vistas seus fins sociais. Com o intento de contribuir para essa discussão, Guerreiro Ramos (1966) analisa modelos burocráticos, apresentando suas reflexões a respeito do papel da burocracia na modernização e no desenvolvimento. Apontando nesta mesma direção, em artigo sobre o tema, em 1972, Motta (1972) destaca os esforços despendidos à época para a formação da disciplina “administração para o desenvolvimento” pelos estudiosos de administração pública. No referido trabalho, o autor enfatiza a importância de o administrador público ser comprometido com os objetivos do desenvolvimento, e chama atenção para a necessidade de mudanças urgentes nesse sentido.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010).

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início com a criação da SEMOR – Secretaria da Modernização que buscou implantar novas técnicas de gestão e, particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

Já no início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da Administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, cujos objetivos eram a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da Administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/67 (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010)

Durante a década de 1980, conforme mostrou Keinert (1994), o modelo de desenvolvimentismo é posto em cheque diante da grande crise econômica e social que assola o país e o mundo.

O período da transição democrática (1985-1990) caracterizou-se por um afrouxamento dos esforços de modernização administrativa no setor público, em função de vários fatores, principalmente pela falta de apoio político para esse objetivo, bem como pela implementação do Plano Cruzado, e ainda pela espera por definições mais claras por parte da nova Constituição (de 1988), que estava sendo engendrada pela Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986 (KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010).

A nova Constituição de 1988 visou a racionalizar o ingresso e a fixação de servidores no serviço público. Todavia, acabou promovendo um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado, lembram Klering, Porsse, Guadagnin (2010).

A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da Administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a Administração direta.

A partir da década de 1990, Keinert (1994) descreve um período marcado pela redução da participação do Estado na economia e de seu papel desenvolvimentista.

O período imediatamente seguinte, do governo Collor (1990-1992), passa a priorizar o ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização. Assim, promoveu uma reforma administrativa do Aparelho do Estado via propalado intuito de resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público, bem como de adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública, resultando daí a demissão e aposentadoria de expressivo número de servidores.

O curto governo de Itamar Franco (1992-1994) preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real, conduzido pelo ministro Fernando Henrique Cardoso, que foi eleito para presidir o governo seguinte.

Nesse novo contexto, surge como resposta ao modelo anterior de administração pública, indícios ou movimentos em direção a uma administração pública gerencial, também denominada por Nova Administração Pública (NAP), que será discutida na próxima sessão.

## **A Nova Administração Pública**

A Nova Administração Pública (NAP) pode ser interpretada como um movimento de resposta à crise do Estado do Bem Estar. Porém, é importante ressaltar que esta crise não se dá de forma natural, por acaso, ou apenas a partir de causas internas ao próprio Estado (ineficiência, falta de eficácia e efetividade) como comumente costuma-se afirmar. Ela está atrelada à crise do próprio modelo de desenvolvimento Fordista que ocorre, principalmente a partir do final dos anos 1970 (LIPIETZ, 1991 *apud* ANDION, 2005). Para fazer face a tal crise, emergem nas últimas três décadas um conjunto de abordagens que visam aplicar os princípios do mercado e a lógica empresarial na esfera da administração pública em vários países do mundo (DENHARDT, 2011 *apud* ANDION, 2005).

O Movimento da NAP caracteriza-se, por um lado, por ser um modelo normativo, formado por um conjunto de abordagens teóricas que se complementam, permitindo uma compreensão da esfera pública e seu funcionamento, a partir dos princípios mercadológicos. Por outro lado, a agenda da NAP serviu de referência em

muitos países para promoção de reformas com vistas a reestruturar o Estado, substituindo o modelo burocrático (baseado em regras e autoridade) por um modelo gerencial baseado em competição e com foco em resultados (KETTL, 2003 *apud* ANDION, 2012).

No Brasil, o movimento da NAP ganhou força nos anos 1990 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 análise de Paes-de Paula (2005), se baseou na articulação das seguintes estratégias: 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. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Nesse contexto, a administração pública gerencial emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança *social liberale* por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, ao ser indicado para dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o ex-ministro Luiz 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 desse modelo ao contexto nacional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com o autor, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar seus 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. Esse modelo de reforma e de gestão foi efetivamente implementado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com relação ao governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), Fadul e Silva (2008) consideram que as iniciativas atuais de reforma propostas nesse governo seguem as políticas e ações empreendidas na reforma de 1995, sendo desdobramentos e dando continuidade às reformas iniciadas no governo passado.

As reformas propostas pelo governo Lula agregam um conjunto de ações voltadas para um Estado promotor da inclusão social, as quais envolvem três categorias que guardam semelhanças com a reforma dos anos 90, na qual foram implantadas reformas estruturais (Reforma do Estado e do seu aparelho) e reformas administrativas (da administração pública), sendo essas últimas voltadas para a retomada da performance e da qualidade dos serviços públicos. A primeira categoria envolve uma reforma do modelo de gestão pública, através de ações como a integração de programas governamentais e avaliação do desempenho administrativo. A segunda categoria se preocupa com a melhoria da performance dos serviços públicos através da inovação gerencial, tal como na reforma anterior. A última categoria abrange reformas na estruturação do executivo federal, tais como realização de concursos públicos, valorização do servidor, qualidade de vida no trabalho, novas concepções institucionais, integração entre planejamento e orçamento, *accountability*, questões similares ao gerencialismo, como na reforma passada (FADUL; SOUZA, 2005).

Nesse contexto, os projetos da Reforma do Estado de 95 continuaram sendo enfatizados no governo Lula, com uma maior ênfase a programas sociais, em que o

governo federal busca acentuar seu papel de planejador, tendo como intermediadores os Estados, e realizadores locais os municípios.

No início do século XXI, a lógica desenvolvimentista parece estar sendo retomada, e alguns autores chegam a falar em um novo desenvolvimentismo, em referência à vertente desenvolvimentista da CEPAL, que se consolidou na década de 1960. Bresser-Pereira (2006, p. 12) caracteriza essa retomada do desenvolvimentismo como “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”.

No Brasil, a tendência não tem sido diferente, e principalmente a partir do governo Lula, em 2004, e Dilma, em 2012, a idéia de desenvolvimentismo vem sendo retomada.

Segundo Morais e Saad-Filho (2011), a partir de 2006, a política econômica brasileira sofre uma inflexão, com a adoção de medidas claramente correlacionadas com o novo desenvolvimentismo, que estão em continuidade no governo Dilma.

Refletindo essa tendência, nas discussões acadêmicas em torno do papel da administração pública, referências a respeito de sua importância para o desenvolvimento voltam a se tornar frequentes. Martins (2006), por exemplo, retoma a discussão iniciada por Motta (1972) na década de 1970, e afirma que, embora passadas mais de três décadas, essa discussão ainda se faz atual. Segundo Martins (2006), os problemas e soluções levantados por Motta (1972) permanecem, abrindo espaço para uma nova administração para o desenvolvimento, com o resgate da disciplina que se perdeu na década de 1980.

Matias-Pereira (2009) também aponta nessa direção ao ressaltar como um dos principais objetivos das reformas de Estado e da modernização da administração pública, a consolidação de um desenvolvimento sustentável, com justiça social. Ao retratar o cenário atual, o autor afirma que “os impactos das transformações socioeconômico-ambientais e políticas no mundo contemporâneo estão afetando e exigindo maior capacidade de resposta do Estado – realizada por meio da Administração Pública – às demandas da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 244).

Contudo, segundo Brulon (2012) é corrente nos debates a respeito da mensuração de desempenho no setor público, a defesa dos critérios de eficiência, entendido como a redução dos recursos necessários, ou de eficácia, assumido como o alcance dos objetivos propostos, como aqueles mais relevantes (HATRY, 1999; ARVIDSSON, 1986; DOOREN, BOUCKAERT e HALLIGAN, 2010). Entretanto, critérios como o de efetividade ou relevância, que levam em conta questões éticas, como o atendimento das demandas sociais, constituindo-se como critérios substantivos, acabam por ser esquecidos diante da excessiva ênfase dada aos critérios instrumentais. Castro (2006) defende a inviabilidade de um Estado apenas eficiente, sem que o critério de efetividade seja também considerado. Para Matias-Pereira (2009), as questões de eficácia e eficiência do setor público devem ser consideradas, embora sempre subordinadas ao critério da efetividade.

Destaca-se a consistente discussão apresentada por Brulon (2012) em torno do desenvolvimento multidimensional, a partir dos ideais e conceitos defendidos por Furtado (1984, 2000), Ramos (1989) e Sachs (1997), para indicar que “desenvolvimento econômico é irrealizável e desvia a atenção das necessidades fundamentais da coletividade”.

Furtado (1984 *apud* BRULON, 2012) ressalta, ainda, a importância de se pensar nos fins substantivos desejados ao se discutir desenvolvimento, sem que se deixe guiar

apenas pela lógica dos meios, imposta do exterior. Também em uma tentativa de chamar atenção para a importância dos valores, Guerreiro Ramos (1989) critica a forma como o desenvolvimento se deu na sociedade centrada no mercado, em que há o predomínio de racionalidade instrumental. Para o autor, embora tenha havido uma melhora material da vida humana, houve, por outro lado, a “perda do senso pessoal de auto-orientação” (RAMOS, 1989, p. 52). O autor lembra, assim, que um grande desenvolvimento técnico e econômico pode corresponder a um baixo desenvolvimento ético, quando desatrelado de valores.

No contexto atual, merece destaque o pensamento de Sachs (2005), que defende que o conceito de desenvolvimento deve ser discutido a partir das dimensões que no momento podem ser consideradas as mais pertinentes. Para Sachs (1997), o desenvolvimento deve ser entendido como desenvolvimento integral, referindo-se a todos os atributos do desenvolvimento, de forma a se ter um modelo conceitual holístico. Sachs (2005) fala em uma cultura do desenvolvimento, que incentiva a participação no debate societal sobre um projeto para o país.

Diante do exposto, Brulon (2012) ressalta que a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento passa, assim, a ser reivindicada por muitos autores, de tal forma que a ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico é praticamente superada. A autora faz essa análise considerando, como modelo vigente, a administração gerencial, tendo com critérios de desempenho, a eficiência, eficácia, ou seja, critérios que se pautam na lógica instrumental e econômica são reforçados na gestão pública.

Brulon (2012) defende a necessidade da adoção de critérios de desempenho substantivos pela administração pública, além dos instrumentais, para que ela se aproxime do alcance das dimensões do desenvolvimento que dizem respeito a aspectos sociais, culturais e políticos, que vão muito além das dimensões econômicas. O argumento da autora é sustentado pelo trabalho de Sander (1995) e Corragio (2006) quando esta propõe uma relação entre as categorias de desempenho propostas por Sander e as dimensões de desenvolvimento indicadas por Corragio.

Nesse sentido, para o alcance do desenvolvimento, missão que a administração pública assume principalmente a partir da década de 1950 (KEINERT, 1994; MOTTA, 1972), faz-se necessário que o gestor público seja guiado por outras lógicas além da econômica ou instrumental, incorporando também critérios de desempenho que abarquem uma dimensão substantiva. Como destacou Furtado (2000 *apud* BRULON, 2012), a eficácia não é condição suficiente para que se garanta o atendimento das necessidades humanas, aspecto que também está contido na noção de desenvolvimento

De fato, a administração pública enfrenta uma série de dificuldades e encara alguns dilemas nas tentativas de desempenhar seu papel, e barreiras para a consolidação do desenvolvimento se impõem. Um problema central apontado na literatura, e que foi trazido por Brulon (2012), diz respeito à ênfase em um viés econômico e em uma lógica de mercado, que desviam a administração pública de questões de âmbito social. A este respeito, Misoczky (2004 *apud* BRULON, 2012) denuncia a centralidade da noção de eficiência como um paradigma de mercado que domina a administração pública, e leva à aplicação de cálculos de eficiência de forma indiscriminada, mesmo nos contextos em que eles não são adequados. Motta (1972) também chama atenção para a ênfase da administração para o desenvolvimento em eficiência e eficácia organizacional, em detrimento da efetividade, critério de viés social. A partir de uma noção de desenvolvimento como um conceito multidimensional, ideia consolidada na literatura que trata do tema, Brulon (2012) aponta o que problema acima torna-se ampliado e merece ser debatido, tendo em vista sua superação.



De acordo com Paes de Paula (2005), ao longo dos anos 1990 ocorreram algumas experiências alternativas (orçamento participativo, fóruns temáticos, conselhos) ao movimento da NAP, contudo de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade.

Na tentativa de compreender formas de superação ao contexto descrito na trajetória da administração pública brasileira, percebe-se o esforço de estudiosos para desenhar alternativas para o campo de pública no Brasil. Para fins deste ensaio discorreremos sobre algumas dessas correntes, a saber: a) administração pública societal; b) administração pública com enfoque sistêmico; c) novo serviço público.

## **Novas Tendências para Administração Pública**

- **Administração Pública Societal**

Segundo Paes de Paula (2005) 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, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Esse 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 e creche.

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne dessa 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 (PAES DE PAULA, 2005).

Apesar de sua heterogeneidade, o campo movimentalista se centrava 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 ideia de público como sinônimo de estatal (KEINERT, 2000). Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: 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.

Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país, governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Segundo Paes-de Paula (2005), ao longo dos anos 1990 essas 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: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e, c) 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. 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 ( PAES DE PAULA, 2005). Em outras palavras:

uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: 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 (p.39).

Em síntese, essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional, recaindo a sua atenção para a dimensão sociopolítica da gestão pública democrática. Contudo, Paes-de Paula (2005), revela que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.

No entanto, esse ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação, e a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal petista não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Paes de Paula (2005), afirma que a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político.

- **Novo Serviço Público**

Andion (2012) afirma que um breve exame na recente literatura da administração pública norte-americana e europeia permite afirmar que os modelos já apontados não abordam toda a produção intelectual do campo da administração pública nas últimas décadas. A proposta do Novo Serviço Público (NSP) surge como um contraponto às correntes Estadocêntrica e da Nova Administração Pública (ANDION, 2012). Como os demais modelos, o NSP consiste de diferentes abordagens teóricas que trazem à tona novos princípios normativos e descritivos para o campo.

Segundo Denhardt e Denhardt (2003 *apud* ANDION, 2012), o NSP constitui um novo modelo de gestão que tem por base as teorias democráticas e da cidadania (com ênfase na construção do interesse público para além da soma dos interesses individuais); os modelos de comunidade e da sociedade civil (que ressaltam a importância do poder local); além do humanismo organizacional e da teoria do discurso (que dão importância ao diálogo e à mediação entre diferentes agentes que atuam na esfera pública).

Mais do que descrever um modelo coerente e monolítico, o Movimento do NSP parece abrir novas vias para compreensão da ação pública na atualidade. Nesse sentido, Andion (2012) destaca a abordagem da coprodução do bem público que vê o usuário do serviço público não como cliente ou simples beneficiário. Neste caso, não há separação entre oferta e demanda de serviço, esses dois campos se sobrepõem. O sucesso de uma política pública aqui não é determinado apenas pela aplicação de leis e normas ou pelo desempenho técnico, ela depende também do envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão (comportamento cooperativo). Neste sentido, o ajuste mútuo torna-se um elemento muito importante.

Duran e Thoenig (1996 *apud* ANDION,2012) vão nessa mesma direção chamando atenção para a fluidez, a heterogeneidade e pela fragmentação do poder político no espaço público contemporâneo, mostrando que atualmente os atores públicos perdem a sua centralidade e passam a depender cada vez mais de terceiros. Vários

atores e instâncias podem intervir sobre o mesmo problema, já que a natureza das questões públicas se torna mais complexa, exigindo cada vez mais uma inteligência transversal. A complexidade dos problemas vai então exigir dos atores a comunicação e a cooperação, para que se construam soluções inovadoras. Neste sentido, a coordenação da ação coletiva desfragmentada emerge como um desafio, cuja solução não é evidente. (ANDION, 2012)

Estudos recentes no campo da governança pública (BERNIER, BOUCHARD e LÉVESQUE, 2003; ENJOLRAS, 2008 *apud* ANDION,2012) têm demonstrando que o que ocorre na atualidade não é o desmantelamento de toda a forma de regulação da ação coletiva, mas o surgimento de novas formas. Os modelos tradicionais de regulação socioeconômica, caracterizados pela centralidade do Estado ou do mercado, convivem com outros modos de condução da ação coletiva (governança comunitária ou em parceria). Desta maneira há um deslocamento das formas tradicionais de governar para modelos de governança compartilhados.

A parceria é outra abordagem possível para um novo modo de regulação. Aqui a questão da governança se coloca como de extrema importância. Unir a ação de atores sociais de diferentes origens é uma condição necessária para a parceria, mas juntar ações individuais não constitui em si a parceria. A parceria requer acordo e investimento de recursos que vão além da partilha de ações. Ela coloca junto atores que têm de obedecer sua própria lógica, mas, ao mesmo tempo, buscar áreas de compatibilidade institucional para ampliar a sua cooperação (BERNIER, BOUCHARD e LÉVESQUE, 2003, *apud* ANDION,2012).

Pode-se perceber que a abordagem do Novo Serviço Público coloca novas luzes sobre aspectos pouco tratados pelas outras correntes. Em particular, Andion ( 2012) indica que há re-localização do espaço público na atualidade que se encontra numa zona de tensão permanente entre as esferas pública e privada (o público extrapola o Estatal). Isso pressupõe uma verdadeira ressignificação da ação pública ilustrada por algumas das ideias força tratadas por Denhardt e Denhardt (2003 *apud* ANDION,2012)) nos seu livro *The New Public Service* e também pelos outros autores citados, as quais representariam a essência do NSP:

- **O interesse público é o alvo não um sub-produto.** O foco dos servidores públicos deve ser a construção de interesses e responsabilidades compartilhadas junto a cidadãos e não a consumidores. Isso exige uma transição de interesses individuais, para interesses coletivos e gerais, o que pressupõe acordos.
- **Servir no lugar de guiar.** Mais do que pilotar a máquina pública, os gestores públicos devem ser capazes de agir como árbitros e mediadores de ações coletivas. Cada vez mais a legitimação do Estado estará ligada à sua capacidade de agir como um negociador junto aos vários atores (e seus interesses) que agem na cena pública.
- **Pensar estrategicamente, agir democraticamente.** Políticas e programas públicos podem ser mais efetivos se concebidos e implementados por meio de processos colaborativos (co-produção). Até porque os problemas públicos são muito mais complexos para serem resolvidos apenas pelo Estado.
- **O território (não no sentido administrativo), mas como locus de identidade e de recursos específicos, passa a ser o espaço privilegiado de intervenção pública.** O território é construído política e socialmente, em relação a um problema específico.
- **Reconhecer que *accountability* não é simples.** *Accountability* vai muito além da prestação de contas em termos financeiros e de resultado. Torna-se necessário

levar em conta as leis, as normas, os valores comunitários e os interesses dos cidadãos.

A cidadania deve ser colocada acima do empreendedorismo, devendo inclusive, ser uma categoria de análise importante para a questão do desenvolvimento, conforme defende Oliveira (2001). O foco excessivo na eficácia pode obscurecer o foco central que é promover o interesse público. Os servidores públicos não são apenas executivos do aparelho do Estado, superando assim a racionalidade mais instrumental tendo em vista o desenvolvimento multidimensional (ANDION, 2010; BRULON, 2012)

No Brasil, Andion (2010) localiza que a influência das ideias do Novo Serviço Público é muito recente e se dá, sobretudo, após a consolidação democrática a partir da segunda metade dos anos 1990. Neste período há uma maior ampliação da descentralização entre as esferas de governo (com a municipalização), ocorre a criação de novos espaços de participação da sociedade civil na esfera pública (por meio de plebiscitos, audiências públicas, conselhos públicos, etc.), surgem novos direitos (como os direitos difusos) e há um reforço à mobilização social (por meio dos novos movimentos sociais e do envolvimento do setor privado nas questões públicas), lembra a autora. Todos esses fatores permitem afirmar que nas duas últimas décadas o Brasil vem consolidando pouco a pouco seu compromisso com o regime democrático, gerando um clima favorável a novos arranjos políticos e institucionais. Esse processo reflete-se na ampliação dos estudos que visam compreender os avanços e limites desses novos arranjos institucionais na esfera pública (PAES DE PAULA, 2005; MILANI, 2008).

Porém, como afirma Abrucio (2007) não houve ainda uma mudança substancial nos padrões de relação entre Estado e sociedade. Ainda permanece um alto grau de centralização de poder no executivo e um isolamento (insulamento burocrático) dos gestores públicos (NUNES, 1997 *apud* ANDION, 2012). Andion (2012) Percebe-se ainda uma forte influência dos padrões patrimonialistas, principalmente na esfera municipal. Esta esfera ainda caracteriza-se por um baixo poder de implementação das políticas públicas. Os municípios se multiplicaram, a partir de critérios políticos, muitas vezes sem a mínima condição de sustentabilidade. Por outro lado, há uma clara incompletude no processo de constituição de cidadania, resultando em importantes lacunas quanto aos direitos civis (DINIZ, 2001). Há um amplo contingente populacional que ainda se situa totalmente fora da cobertura do Estado no Brasil, demonstrando a incapacidade da administração pública de garantir o princípio da universalidade.

Para superar esses entraves, torna-se necessário explorar a contribuição de novos paradigmas dirigidos não apenas por uma concepção funcionalista. Neste aspecto as pistas lançadas pela matriz de pensamento do Novo Serviço Público podem ser inspiradoras.

### **... considerações não finais**

Este ensaio permitiu compreender que a trajetória da administração pública brasileira é marcada por tentativas de reformas que, em parte, visam estruturar e organizar o Estado em favor da administração pública para desenvolvimento. Tal trajetória pode ser desenhada tanto no campo teórico como no campo da prática. No campo teórico percebe-se a discussão quanto a definição da administração pública como disciplina, dos seus aportes epistemológicos e metodológicos. Já no campo da prática descrevem-se as sucessivas propostas reformas administrativas e operacionais do Estado e o desenho das políticas e/ou estratégias de desenvolvimento para o país.

As abordagens aqui analisadas como construções paradigmáticas, ou seja, resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas, e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidos.

Ao falar em gestão pública, não podemos deixar de evidenciar o sistema econômico em que vivemos, o capitalista que, com o passar dos anos, passou por um processo em que, para se sustentar, converteu as políticas sociais em operações tóxicas destinadas a aliviar a situação daqueles que são penalizados por esse sistema (NOGUEIRA, 2003). Tornou-se ideologicamente impossível pensar em uma outra forma de ver o mundo que não seja a partir do modelo capitalista e, com isso, o papel do Estado foi mudando ao longo dos anos, mas sempre seguindo uma lógica em que o processo de formação de uma sociedade capitalista é inevitável.

Nos últimos anos, com as crescentes crises sociais, ocasionadas pela própria política capitalista, passa-se a discutir os meios de diminuir as desigualdades existentes. No entanto, tudo isso é feito a partir de reformas que, de forma alguma, criticam a ordem social que está posta e, por isso, reduzem-se à reformulação de significados e acabam por entregar os direitos da comunidade à racionalidade do mercado.

Diversos autores apresentam seus pontos de vista com relação a esse processo de mudança social e, parece haver um consenso de que o Estado é um importante agente na condução de um mundo melhor e mais justo. No entanto, esse é um trabalho que não pode ser deixado como exclusivo do Estado. Na verdade, ele:

precisa ser inventado de novo, reestatizado, fundado novamente. Se um Estado é indispensável, não é porque a sociedade, a democracia ou a sociedade civil precisem de um 'tutor', mas o contrário: é porque essa é uma das condições para que elas sejam mais autônomas e potentes (NOGUEIRA, 2003, p.67).

Por isso, trabalhos como esse, que busquem analisar e interpretar formas mais sociais e participativas de gestão são indispensáveis para uma discussão das políticas públicas brasileiras. Retomando ao objetivo do ensaio, é possível afirmar que a administração pública brasileira tem (inter)relações com o alcance do desenvolvimento no país, reconhecendo a limitação deste trabalho em não descrever com esta relação ocorreu em cada momento desta trajetória.

Foi possível ainda discutir sobre o movimento da nova administração pública em vigência no País, seus avanços e limites em prol da administração pública para o desenvolvimento, bem como apresentar tendências apresentadas pela literatura na gestão pública no Brasil.

De maneira geral, a administração pública societal e o novo serviço público são convergentes entre si e tentam superar a administração gerencialista, principalmente quanto a sua racionalidade instrumental, sua ênfase na dimensão econômica do desenvolvimento e seus critérios de desempenho.

Após reflexão da trajetória da administração pública brasileira e das novas tendências e, sem caráter conclusivo, sistematizamos os principais achados deste ensaio teórico sobre administração pública e desenvolvimento, rumo a uma agenda de pesquisa para estudos futuros que se proponham a:

- desenvolver e reconhecer outros paradigmas (interpretativo, humanista radical e estruturalista radical) no campo da administração pública;
- defender que a administração pública passe a se guiar igualmente por critérios de desempenho de âmbito social, político e cultural, como a efetividade e a relevância;

- diminuir a dicotomia entre administração e política no debate teórico e aumentá-la na prática, da gestão pública;
- formar de gestores públicos tendo em vista as competências técnicas, administrativas e políticas;
- discutir de que forma a administração pública alcançar o desenvolvimento multidimensional.

Por fim, defendemos que Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política.

## Referências

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Edição Especial Comemorativa, p.67-87, 2007.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set., 2006.

BRULON, V. Administração Pública para o Desenvolvimento: Superando a Primazia da Eficiência para o Alcance de um Desenvolvimento Multidimensional. In: V Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2012, Salvador. **Anais... V Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2012**

COELHO, F. de S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, Agosto, 2008.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996. – Política social e participação – p. 5-80.

FISCHER. T. **O ensino de administração pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade** (1948-1984). Tese (doutorado) — Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

\_\_\_\_\_. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. **Revista de Administração Pública**, out./dez. 1993

FADUL, E. M.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-

GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. M.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.

GAETANI, F. O ensino da administração Pública em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 95-118, Out-Dez, 1999.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Rev. Adm. Pública**, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública no Brasil: crise e mudanças de paradigma.** Annablume: FAPESP, 2000.

KLERING, L. R. ; PORSSE, M. DE C. S. ; GUADAGNIN, Luis Alberto . Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise (PUCRS)**, v. 21, p. 4-17, 2010.

MARTINS, H. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. **Gestão pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Edições Fundap, 2006, p. 40-56. p. 39-53, jul./set., 1972.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009

MOTTA, P. R. Administração para o desenvolvimento – A disciplina em busca de relevância. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3,

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez., 2001

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-79, Maio/Jun de 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs.) **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 215-234.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao Enigma: o que quer dizer Desenvolvimento ? São Paulo: **Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania.** FGV, 2001

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira Entre O Gerencialismo E A Gestão Social. **Revista de Administração de Empresa.** , São Paulo v. 45,n.1, jan./mar., 2005.

RAMOS, A. G. **Administração e Contexto Brasileiro.** Rio de Janeiro: FGV, 1966.

\_\_\_\_\_ A.G. **A nova ciência das organizações**. 2. ed.. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

SACHS, I. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 213 – 241, 1997.

\_\_\_\_\_ Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 33, p. 151-162, abr./jun. 2005

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.