

# UNIDADE 6

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender as propostas da Administração Pública Gerencial;
- ▶ Compreender a ideia das atividades não exclusivas de Estado; e
- ▶ Identificar as diferenças entre o modelo burocrático e o gerencial.



# O ADVENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Caro estudante,

Bem-vindo a última Unidade desta disciplina. Agora vamos estudar as propostas de mudança da Administração Pública Burocrática para a denominada Administração Pública Gerencial no Brasil, baseada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) que estudamos na Unidade 3.

Conheceremos esse processo, bem como os seus desdobramentos até os dias atuais. Você está preparado para seguir adiante? Acreditamos que sim!

A partir dos anos 1985, o Brasil, enfim, retornou ao convívio com a democracia. Findo o período dos regimes militares, José Sarney assume a presidência do Brasil, dado o falecimento de Tancredo Neves antes da própria posse. Seu desafio maior foi o de lutar contra um processo inflacionário de grandes proporções, mas sem grande êxito. No entendimento de Bresser-Pereira (1992; 1996), o Estado brasileiro se viu envolto por uma grave crise fiscal. Se até 1985 o Estado era o ator principal que bancava parte do desenvolvimento econômico, passou então a dar sinais de incapacidade financeira para continuar mantendo esse papel. Tal crise atingiu o seu ápice ao final dos anos 1980, tomando proporções incontroláveis, por meio de um processo hiperinflacionário, em janeiro de 1990.

Somente a partir desse ano foi dado o alerta à sociedade, momento que coincide com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990, primeiro presidente escolhido pelo voto direto após o fim da ditadura militar. Em seu governo foram dados, ainda que de forma atabalhoada, os primeiros passos em direção às reformas

econômicas e de gestão estatal. Fora promovida, pois, uma reforma estatal que trazia em seu bojo a ideia de redução da presença do Estado, tanto no plano econômico, como indutor e executor de políticas de desenvolvimento, como no plano das políticas de cunho social.

Medidas concretas foram promovidas para contemplarem a extinção e a fusão de entidades governamentais, inclusive ministérios; o afastamento e o remanejamento de pessoal; e o início de um vasto programa de privatização de empresas estatais, configurando, desta forma, a desestatização. Essas medidas tomadas em prol de uma pretensa racionalização da máquina estatal provocaram o dismantelamento desses aparelhos e, ainda, o desgaste da imagem do serviço público perante a sociedade.

Envolvido em graves escândalos de corrupção, Fernando Collor de Mello foi afastado por *impeachment* da presidência em 1992, assumindo a presidência o seu Vice-presidente Itamar Franco, que nomeia, em 1993, Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda. Inicia, então, um processo de estabilização econômica a ser efetivado após a entrada em cena do Plano Real, a partir de 1994. Dado o sucesso desse plano, Fernando Henrique Cardoso (FHC) conquista a eleição para presidente do Brasil naquele mesmo ano, vindo a tomar posse em 1995.

*Você deve estar se perguntando: por que FHC implantou a Administração Pública Gerencial, não é verdade? Em que contexto histórico-social foi justificada a reforma do Estado a partir dessa concepção?*

Podemos constatar que, desde os anos 1980, vivenciávamos um contexto de desestruturação e crise de um modelo de Estado desenvolvimentista na América Latina. Dito de outro modo, uma falência dos modos de intervenção estatal no continente, experimentados por volta dos anos 1930 e consolidados nos anos 1950 com o avanço de modelos econômicos, responsáveis pela

transição da tradição agrário-exportadora de sua economia para a via da industrialização.

Esse período ficou conhecido como inerente a um processo de substituição de importações e originou o chamado nacional-desenvolvimentismo, ou seja, uma interpretação que concebia as economias nacionais latino-americanas como subdesenvolvidas e em desvantagem perante a concorrência dos países industrializados. Fora necessária, então, a adoção de medidas protecionistas para as indústrias nacionais, e admitida, ainda, a ação forte do Estado na economia, seja como ator importante tanto na definição de estratégias de crescimento e direção da economia como promotor direto desse processo de industrialização. Assim, sua atuação seria sentida firmemente no sistema produtivo, por meio de inversões econômicas que ampliariam o seu tamanho via empresas estatais. Um exemplo marcante dessa estratégia foi a criação, em 1942, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Somemos a essa estratégia eventos inerentes às transformações na economia capitalista em nível mundial, como:

- ▶ As mudanças nos processos de gestão da produção e circulação de bens que passaram a ter como pressuposto básico o regime da oferta, ou seja, a colocação no mercado de produtos de baixo custo e em grandes quantidades capazes de estimular e atender ao consumo de massa. Registramos nesse evento um novo padrão econômico pressionado pela demanda, isto é, em que a produção passou a ser baseada na maior adequação à capacidade de atendimento das exigências dos consumidores, por meio da adoção de métodos mais flexíveis de gestão da produção envolvendo a utilização de novas tecnologias.
- ▶ A constituição de um sistema financeiro internacionalizado no início dos anos 1960 com a criação de um mercado para empréstimos e investimentos financeiros na Europa e nos Estados Unidos, formado por ativos em dólares vindos de excedentes de países expor-

tadores e de empresas multinacionais, dotado de regulamentação própria como a taxa de juros. Como esse mercado operava em dólar, os Estados Unidos assumiram grande poder de controle sobre a taxa de juro internacional, trazendo, como consequência, a perda de autonomia das autoridades financeiras dos Estados nacionais. Isto é, naquilo que dizia respeito à definição de políticas monetárias e às consequentes taxas de juros para as suas moedas, enfraquecendo, em particular na América Latina, as capacidades das intervenções estatais nas economias locais.

- ▶ O rearranjo dos processos decisórios locais devido à tendência à unificação de decisões em níveis regionais, envolvendo unificação de mercados entre países, a partir da formação de blocos comuns que pudessem combater a própria dinâmica de enfraquecimento dos Estados nacionais frente à economia mundial globalizada. Um grande exemplo foi a formação do [Mercado Comum Europeu](#), que deu origem à atual União Europeia.



### Saiba mais

#### Mercado Comum Europeu



Sucessor, desde 1992, da Comunidade Econômica Europeia, teve como objetivo inicial integrar economias de países europeus, após o fim da Segunda Guerra Mundial, com vistas a garantir-lhes processos de desenvolvimento econômico e social compartilhados e contínuos. Atualmente é composto por vinte e sete Estados membros e sua mais marcante característica é a integração econômica e comercial por meio de um mercado único que permite a livre circulação, entre seus territórios, de bens, serviços, capitais e trabalhadores. Em 1999, foi criado o euro, ou seja, uma moeda de circulação comum entre os Estados-membros. Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse era o pano de fundo subjacente à América Latina quando da posse de FHC. Assim, ao iniciar o seu governo, FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro o professor Bresser-Pereira, que se torna o artífice e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado, incluindo nela reformas de cunho administrativo, previdenciário e político denominada de Administração Pública Gerencial.

A leitura que o então gestor do MARE fazia sobre a crise do Estado brasileiro, naquela ocasião, foi caracterizada por quatro aspectos. São eles:

- ▶ **Fiscal ou financeiro:** poupança pública negativa e perda do crédito público, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado.
- ▶ **Modo de intervenção na economia:** falência do modelo de substituição de importações adotado no País a partir dos anos 1930.
- ▶ **Forma de administração do Estado nos moldes burocráticos:** incapacidade de atendimento com eficácia aos cidadãos.
- ▶ **Político:** crises de legitimidade do regime militar, de adaptação ao regime democrático (transição democrática) e moral (*impeachment* de Collor).

Registramos que os processos complexos e diversificados de intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento nacional, a partir dos anos 1930, resultaram na expansão de gastos públicos e de organizações estatais, bem como no fortalecimento da Administração Indireta. Em paralelo, não foram tomados os cuidados necessários para os devidos ajustes nos diversos estágios de desenvolvimento inerentes à revisão de gastos, incentivos e subsídios, gerando nestes dois últimos um forte descontrole na dinâmica desordenada.

Verificamos já à época a superposição de órgãos estatais responsáveis pelas duplicidades de competências e pela desorganização dos aparatos públicos estatais, contribuindo para a incapacidade cada vez maior dos governos de atenderem as demandas sociais em relação ao Estado, propiciando um quadro de descrédito generalizado do setor público no Brasil.

Assim, no governo FHC a Administração Pública Gerencial foi um instrumento por meio do qual se buscou um possível redesenho dos

Contornos da nova Administração Pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, ‘*a posteriori*’, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Criado pelo MARE em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado passou a conter os princípios gerais da Administração Pública Gerencial, inserida no bojo de um conjunto de ações inerentes ao que foi denominado de **processo de “reconstrução” do Estado**. Dentre seus objetivos principais constava modernizar e aumentar a eficiência dos governos da União, dos Estados e municípios, bem como contribuir para o ajuste fiscal destes, sugerindo “enxugamentos” de quadros de pessoal em excesso, a fixação de tetos de remuneração para servidores públicos e mudanças nas regras inerentes à aposentadoria e à previdência.

Assim, na perspectiva da reforma gerencial, o papel do Estado, contrapondo-se ao modelo do Estado Social Burocrático, seria o do Estado Social Liberal, ou seja, protetor dos direitos sociais, promotor e não agente econômico do desenvolvimento, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas, porém não estatais. Iniciou, assim, a transição da Administração Pública do tipo Burocrática para a Gerencial, ancorada em três dimensões básicas. São elas:

Conheça os detalhes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no site <<http://www.bresserpereira.org.br/>>.

- ▶ a institucional-legal, compreendendo o papel do Estado e seus aspectos legais;
- ▶ a cultural, em que há a transformação de valores burocráticos para os valores gerenciais; e
- ▶ a gerencial, por meio da qual se pretendia tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população.

Na proposta da Administração Pública Gerencial passavam a prevalecer, então, valores vinculados à qualidade, à eficiência e à eficácia dos serviços públicos e à busca pelo estabelecimento de uma cultura gerencial em distinção à cultura burocrática nas organizações públicas. Ainda assim, não se tratava de negar totalmente os princípios do modelo burocrático, preservando deles o interesse público, os sistemas de méritos e de carreiras estruturadas de funcionalismo, a avaliação de desempenho e a formação continuada de pessoal.

Em suma, a Administração Pública Gerencial, no bojo de uma proposta mais ampla da chamada “reconstrução do Estado”, visava superar disfunções e desajustes tanto administrativos como estruturais e crônicos na gestão pública brasileira, que contribuíram sobremaneira para um impasse gerencial e fortaleceram a crise do Estado. Dentre essas distorções no serviço público, eram destacadas:

- ▶ a rigidez excessiva de regras e procedimentos operacionais;
- ▶ as insuficiências orçamentárias, de recursos materiais e tecnológicos;
- ▶ a expansão exacerbada da Administração Indireta, como empresas estatais, fundações, autarquias; as disparidades entre servidores da Administração Direta e Indireta; e
- ▶ a distribuição desordenada de contingentes de pessoal, como a carência ou o excesso em determinadas áreas, os regimes de trabalho, as carreiras, os níveis de remuneração e capacitação distorcidos, dentre outras.

Incluía-se nestas ferramentas gerenciais a avaliação de desempenho por meio de indicadores específicos, sugerida pela obra *Reinventando o Governo* – de David Osborne e Tom Gaebler.



O pensamento dos formuladores do MARE impunha a opção por um modelo de Estado que, preservando os ideais democráticos, pudesse ser desenhado como uma organização estatal mais enxuta, reduzidas as suas atividades consideradas não prioritárias, extintas as redundâncias e obsolescências e, ainda, delegando ao mercado aquilo que pudesse ser feito por ele, como atividade empresarial de cunho competitivo. No plano da gestão propriamente dita, os aparelhos estatais deveriam ser dotados de instrumentos gerenciais modernos capazes de garantir sua maior eficiência e eficácia.

De acordo com Osborne e Gaebler (1995), o orçamento seria uma importante peça para um governo de resultados, na medida em que deve refletir as missões de determinado governo, os seus objetivos específicos, bem como os resultados de qualidade a serem alcançados. Logo, torna-se possível não só o acompanhamento da execução daquilo que foi previsto, como também a que custos os resultados foram alcançados no plano qualitativo.

Note que a Administração Pública Gerencial pretendida desde 1995, foi uma das opções do governo FHC frente à crise do Estado, no intento específico de superar os entraves históricos do modelo burocrático clássico e em sintonia com um novo padrão de desenvolvimento, marcado pelas novas tecnologias. Ou, ainda, a definição de um modelo distinto de Estado, que deveria ser atuante e gerencial, sem, necessariamente, adotar o gigantismo de seu antecessor burocrático, herdado do regime militar.

Neste cenário, a Administração Pública Gerencial passou a defender características, tais como:

- ▶ a profissionalização dos servidores públicos;
- ▶ a busca de controle de resultados por meio de indicadores de desempenho;
- ▶ a descentralização administrativa;
- ▶ a utilização de técnicas de gestão consagradas no setor privado da economia, como a satisfação do cidadão-cliente, a melhoria contínua, a flexibilização de rotinas e procedimentos operacionais, a maior parti-

cipação dos servidores nos processos decisórios, a valorização do gerente no lugar do administrador burocrático, dentre outras ferramentas; e

- ▶ a utilização mais racional de recursos públicos.

Quanto às ações inerentes à eficiência da máquina administrativa, foram propostas alterações nas configurações das organizações públicas, assim caracterizadas:

- ▶ a distinção de atividades exclusivas de Estado como aquelas inerentes à regulamentação, à fiscalização, ao fomento e à definição de políticas públicas, bem como a sua localização no chamado Núcleo Estratégico Estatal, composto este pelo gabinete da presidência e ministérios, e pelas cúpulas do Poder Executivo com suas secretarias e agências vinculadas, diferenciadas em executivas e reguladoras;
- ▶ a identificação de atividades não exclusivas de Estado como aquelas que podem também ser executadas pelo setor privado da economia, de cunho competitivo. Enquadravam-se nessa classificação os serviços públicos de caráter social ligados à educação, saúde, cultura e pesquisa desenvolvidos por universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus e, ainda, os denominados serviços de apoio, como limpeza, transporte, vigilância e manutenção, que deveriam ser terceirizados. As atividades de cunho social deveriam ser executadas em parceria com o Estado, por meio de entidades de caráter público, porém não estatais, denominadas de Organizações Sociais; e
- ▶ as atividades empresariais estatais que deveriam ser transferidas para o mercado por meio de processos de privatizações, como siderurgia, telefonia, dentre outras concretizando e reforçando o processo de desestatização.

As atividades exclusivas de Estado seriam concentradas na instância denominada de Núcleo Central, ou seja, aquela composta pelos ministérios e suas secretarias com a incumbência básica de pensar, controlar e avaliar políticas de governo, apoiadas por agências do tipo executivas e reguladoras.

As agências executivas foram constituídas por autarquias e fundações públicas que, com vistas à efetivação de políticas públicas, tivessem como encargos a tarefa de arrecadar impostos, implementar ações de seguridade social básica e garantir a segurança pública, por exemplo.

*Observe que a proposta de constituição de agências executivas não institucionalizava uma nova configuração jurídica no serviço público, não é verdade?*

A agência executiva era uma qualificação que recebia uma autarquia ou fundação pública, por meio de decreto presidencial, a partir de sua decisão de candidatar-se à adesão dessa qualificação. Para tanto, deveria o ente interessado ter a permissão de seu ministério, definir uma proposta de projeto institucional e organizacional e firmar um contrato de gestão com seu ministério supervisor. Nesse contrato de gestão, constariam seus compromissos a serem assumidos em torno de ações e metas a serem cumpridas e avaliadas, a partir de indicadores de desempenho acordados. Após cumprir essas etapas, o ente interessado aguardava a qualificação por meio da publicação do decreto presidencial.

Com isso, os órgãos centrais, ministérios e secretarias, após a formulação das políticas, delegariam de forma descentralizada a sua execução a essas agências, as quais seria garantida a flexibilização na gestão para o alcance dos resultados previstos nos contratos de gestão. Já as agências reguladoras diferenciavam-se das executivas não só por possuírem uma maior autonomia,

mas também por serem criadas por lei específica pelo [Congresso Nacional](#) e não por decreto. Igualmente, passaram a ter como incumbência a regulamentação e a regulação de serviços públicos de caráter monopolista, regulando, mas não determinando, os preços destes. Essas agências passaram a ter importância em setores como o de petróleo em razão do fim do monopólio da Petrobras e a privatização de serviços de telecomunicações e de energia elétrica.

Conforme explicita o próprio Bresser-Pereira (1998a, p. 226)

A diferença entre os dois tipos de agência está no fato de que, embora as duas gozem de maior autonomia administrativa, as agências reguladoras são entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Seus dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República.

Foram então criadas por legislações específicas, entre os anos de 1996 e 1997, as três primeiras agências reguladoras da era gerencial – Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). O Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica já funcionavam também como agências reguladoras. Até o primeiro trimestre de 2008, o País já contava com mais sete dessas agências, sendo a mais recente a

### Saiba mais

### Congresso Nacional

O edifício do Congresso Nacional foi projetado por Oscar Niemeyer e é sede do Poder Legislativo. Sua arquitetura lembra a letra “H”, o prédio apresenta 28 andares que abrigam atividades administrativas. O seu interior apresenta um vasto acervo cultural e paisagístico. Nas cúpulas se localizam os plenários, na convexa a Câmara dos Deputados e na côncava o Senado Federal. Fonte: <<http://www.brasilviagem.com/pontur/?CodAtr=2849>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada em 2005, já no governo do Presidente Lula.

Agora que você já sabe o que são atividades exclusivas de Estado, bem como a forma organizacional que assumiram, vamos tratar das atividades não exclusivas de Estado. Essa proposição, sem dúvida, pode ser considerada a grande novidade da Administração Pública Gerencial no Brasil. Por seu intermédio, serviços públicos, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica, prestados diretamente por entidades estatais, passariam a ser realizados por entidades públicas não estatais denominadas de **Organizações Sociais (OS)**, ou seja, prestadoras de serviços de interesse público, sem, entretanto, pertencerem ao Estado, sendo constituídas na esfera do Direito privado.



Para conhecer em detalhes a proposta de concepção e criação das OS, acesse <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno02.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF)>.

*Você deve estar pensando: como assim? Isso significaria privatizar a saúde e a educação no Brasil?*

A opção pela esfera pública não estatal não significaria a privatização do Estado, conforme os pensadores do MARE. Isso porque as OS atuariam em áreas em que o mercado é incapaz de atuar ou até compete com o Estado (educação e saúde, por exemplo) e cujas organizações estatais não se apresentam de forma eficiente e flexível na execução de serviços públicos. Do mesmo modo, as OS seriam públicas porque estariam voltadas para o interesse público, sem fins lucrativos ou corporativos e não estatais por não serem de propriedade do Estado. Ou seja, não confundiriam, neste caso, aquilo que é público com o que é de natureza estatal.

Logo, para prestarem serviços de natureza pública, as OS deveriam estabelecer parcerias com o Estado, por meio de um processo denominado pelo então ministro Bresser-Pereira como publicização, do seguinte modo:

- ▶ a decisão da entidade e do ministério a qual essa se vincula de se submeter a publicização;
- ▶ a extinção dessa mesma entidade estatal, por meio de lei, para que possa ser absorvida por uma associação ou fundação, criada por pessoas físicas e de direito privado; e
- ▶ a qualificação dessa entidade como organização social realizada pelo governo. Essa OS assumiria, então, por cessão precária, todos os bens da entidade extinta.

Os servidores públicos da extinta entidade estatal passariam a integrar um quadro em extinção e, vinculados ao ministério ao qual pertenciam, seriam cedidos às OS. Os novos servidores dessa nova entidade seriam contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Logo, seriam empregados não vinculados diretamente ao Estado. Os procedimentos inerentes às compras da OS permaneceriam vinculados aos processos de licitação pública, podendo contar com normativas próprias.

O Estado, por meio de contrato de gestão com a OS, repassaria recursos necessários à oferta de serviços públicos de forma gratuita aos cidadãos. A utilização desses recursos públicos estaria sob controle de órgãos internos e do Tribunal de Contas. Outra garantia de controle do desempenho dessa entidade pública não estatal, sem fins lucrativos, seria dado pela constituição de um Conselho de Administração que detivesse o poder e que fosse composto por membros natos e eleitos, representantes governamentais e da sociedade civil.

Caberia ainda à OS a adoção de instrumentos flexíveis de gestão para o atendimento eficaz ao cidadão, bem como a instituição de canais de comunicação para que seu desempenho fosse controlado externamente.

Os contratos de gestão também seriam instrumentos importantes para o controle das OS, devendo conter:

- ▶ os indicadores de desempenho;

- ▶ a visão estratégica, missão e metas institucionais em acordo com a política pública a qual se vinculam;
- ▶ os recursos e condições indispensáveis ao cumprimento dos objetivos pactuados;
- ▶ aos dispositivos institucionais de avaliação de desempenho;
- ▶ as possibilidades que permitam rediscussão e/ou rescisão contratual, bem como a sua vigência e condições para renovação;
- ▶ as condições de responsabilização por descumprimento de pactos contratuais;
- ▶ as obrigações mútuas tanto da OS quanto do governo por intermédio dos ministérios envolvidos; e
- ▶ a efetivação de condições que permitam a publicidade de atos e, ainda, o controle por parte da sociedade.

Em princípio, os estrategistas do MARE pensavam que, em nível do governo federal, poderiam ser consideradas como atividades não exclusivas de Estado de maior relevo aquelas exercidas pelas universidades, pelas escolas técnicas, pelos centros de pesquisa,

hospitais e museus. Em 1997, foi então editada a Medida Provisória n. 1.591, transformada na Lei n. 9.637 no ano seguinte, dando início ao processo de publicização de entidades estatais. As primeiras OS criadas a partir dessas duas legislações absorveram a Fundação Roquette Pinto, organização ligada a atividades de televisão educativa no Rio de Janeiro, e o [Laboratório Nacional de Luz Síncrotron](#).



#### **Saiba mais** Laboratório Nacional de Luz Síncrotron

Centro de pesquisa estatal localizado em Campinas (SP), o LNLS é um laboratório aberto a usuários do Brasil e do



Exterior que oferece condições excepcionais para os cientistas realizarem pesquisas em nível de competitividade mundial. Fonte: <<http://www.lnls.br/lnls/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=60>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

A estratégia de extinção de entidades estatais e de contratação de OS para a execução de atividades não exclusivas de Estado foram também vivenciadas por Estados e municípios, como ocorreu na cidade de São Paulo, por exemplo, quando foram firmados contratos com várias OS locais para a prestação de serviços de saúde. Essa estratégia tem gerado conflitos judiciais contrários a esse procedimento. Polêmica jurídica semelhante experimentou o Estado de Santa Catarina que, por meio da Lei n. 12.929, de 4 de fevereiro de 2004, criou o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais.

Desse modo, o Estado Social-Liberal se configurou como flexível, mais enxuto, descentralizado e “publicizado” no plano das estruturas organizacionais, como vimos até aqui. No plano da transformação da cultura burocrática para a gerencial, as principais ações foram tentadas por meio de programas e políticas de recursos humanos. Dentre elas podemos enumerar:

- ▶ o Programa de Qualidade e Participação, cuja intenção era a de implantar princípios de programas de qualidade total, fartos no setor privado, em todos os órgãos estatais do Poder Executivo, incentivando a aplicação de técnicas que buscassem a participação dos servidores públicos e seus compromissos com a avaliação e melhoria de resultados de satisfação dos seus clientes, internos e externos, dentre outras; e
- ▶ o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, que, também, à luz da qualidade total, seria dedicado aos processos de reestruturação gerencial dos ministérios.

Foi ainda instituída uma nova política de gestão de pessoal a partir da Emenda Constitucional n. 19/98, que alterou significativamente a Constituição Federal de 1988. A partir dela, a estabilidade no serviço público passou a ser efetivada após três anos de estágio probatório, tendo sido avaliado o desempenho satisfatório do servidor. Em caso de desempenho insatisfatório, o servidor poderia ser demitido, mas a ele reservada a ampla defesa.



Para saber mais sobre estas polêmicas acesse o site do professor Bresser-Pereira <<http://www.bresserpereira.org.br/>>.

Tornou-se possível, ainda, a demissão por excesso de quadros, situação na qual, se comprovada a ameaça aos limites legais permitidos para gastos com pessoal na Administração Pública, seria permitida a extinção do cargo. Contando, ademais, com o advento da publicização, bem como com as terceirizações de atividades de apoio, o Estado diminuiria seus quantitativos de pessoal passando a conter custos e a reduzir os seus déficits financeiros.

Foi extinto, também, pela mesma emenda, o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, conforme ditava o artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que obrigava a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios a instituírem um regime único para todos os seus servidores, baseados em estatutos próprios, impedindo o regime celetista na gestão pública, por exemplo. Pela emenda, essa obrigação deixava de existir.



#### Saiba mais

#### Supremo Tribunal Federal (STF)

Criado pela Constituição Federal de 1988, o STF é a Corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, seguindo os princípios constitucionais e a garantia e defesa do Estado de Direito. Fonte: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293)>. Acesso em: 25 fev. 2010.



Entretanto, no ano de 2000, os Partidos dos Trabalhadores (PT), o Comunista do Brasil (PC do B), o Democrático Trabalhista (PDT) e o Socialista do Brasil (PSB) propuseram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN n. 2135-4, com pedido de liminar ao [Supremo Tribunal Federal \(STF\)](#) em Brasília, julgada procedente por esta Corte, sendo publicada a liminar favorável aos impetrantes em março de 2008. Com isso, até o julgamento final pelo STF, o Regime Jurídico Único

retornou ao texto constitucional, conforme redigido em 1988.

Por fim, de acordo com Bresser-Pereira (1998a), artífice da reforma gerencial, as mudanças na área de gestão de pessoas na Administração Pública eram tarefas prioritárias no existente cenário à época, implicando o estabelecimento de uma política voltada à captação de novos servidores, ao desenvolvimento ou à capacitação do pessoal, à implantação de um sistema de remuneração adequado que estimulasse o desempenho por meio de incentivos e à instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.

*Você sabe quais foram as consequências dessa reforma gerencial?*

Vejamos que, ainda em 1999, no segundo mandato de FHC, o MARE foi extinto, sendo suas atribuições transferidas para a Secretaria de Gestão (SEGES) – vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta continuou na mesma linha de reforma gerencial e desenvolveu: o Programa Nacional de Desburocratização, o Programa de Valorização do Servidor, o Programa de Gestão Pública Empreendedora e o Programa de Qualidade no Serviço Público.

Na avaliação de Paula (2007, p. 136), “[...] ainda não foram realizadas muitas análises sistemáticas sobre o desenho do aparelho de Estado, após a reforma de 1995”. De concreto, em nosso entendimento, podemos observar que durante o período de dois mandatos do Presidente FHC, a reforma gerencial foi amplamente estudada e cuidadosamente expressada em legislações específicas. A vontade política estava muito clara por parte do governo em sua implementação. Contudo, como vimos, a transferência de atividades não exclusivas de Estado para as OS, no governo federal, foram muito tímidas. Na educação, por exemplo, o próprio Bresser-Pereira (1998a) reconheceu as dificuldades que enfrentou no Ministério da Educação, que, se em princípio tomou como positiva a ideia da publicização das universidades, a rejeitou posteriormente por pressão dos reitores inviabilizando essa ação.

No tocante à proposta das agências, as executivas não lograram muito êxito. Já aquelas definidas como reguladoras, conforme já vimos, tiveram seu quantitativo aumentado, sendo algumas delas criadas no mandato do sucessor de FHC, após 2003. No plano de gestão de pessoal, a extinção do Regime Jurídico Único, proposto pela Emenda Constitucional 19/98, uma das estrelas da reforma, sofreu um retrocesso com a ADIN n. 2135-4 até a decisão final do STF.

O governo do Presidente Lula aproveitou alguns princípios da proposta gerencial, como a ideia da qualidade no serviço público,

os contratos de gestão, as agências reguladoras, mas tirou de evidência a publicização. Na educação, por exemplo, em vez de se falar em extinção de universidades e escolas técnicas, que teriam as suas funções assumidas por OS, o que se viu nos últimos seis anos de governo foi a criação de novas universidades e escolas profissionalizantes com *status* de ensino superior, bem como a contratação de quadros de pessoal pelo Regime Único Estatutário.

Por meio do Decreto n. 5.378/05 o governo federal criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que em seu artigo 1º define como sua finalidade a contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como para o aumento da competitividade do País. Seus produtos são:

- ▶ a avaliação continuada de entidades estatais por meio de autoavaliação e do Programa de Qualidade no Serviço Público, já existente; e
- ▶ a desburocratização por meio da simplificação de processos administrativos e a melhoria na gestão do atendimento direto aos cidadãos.

Alguns Estados brasileiros, como São Paulo e Minas Gerais, vêm adotando, em suas legislações inerentes à gestão de pessoal, o condicionamento para progressão funcional e melhoria de remuneração ao alcance de metas preestabelecidas. Diante do exposto, as prescrições da Administração Pública Gerencial continuam sendo utilizadas como orientações nos planos de mudança cultural, ou seja, procedimentos administrativos e profissionalização da máquina estatal no Brasil.

Entretanto, no governo federal, no tocante à diminuição do tamanho do Estado por meio da transferência de suas atividades não exclusivas para setores públicos não estatais, o movimento até agora tem sido o inverso. Ou seja, a crença é a de que a gestão pública de qualidade nas áreas sociais, como a educação, a saúde, a cultura e a científica, consideradas não exclusivas pelo Plano

Diretor da Reforma do Estado de 1995, pode ser efetivada por entes estatais, mantidos como propriedades do Estado. Esta parece ser uma das grandes distinções da GESPÚBLICA em vigor, quando relacionada aos conselhos da Administração Pública Gerencial, concebida no governo FHC.

# CRÍTICAS E ALTERNATIVAS TEÓRICAS À TIPOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Agora que você já sabe como as tipologias da Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial se manifestaram no Brasil, situadas em contextos histórico-sociais específicos, vamos discutir um pouco sobre as críticas à tipologia Gerencial, na literatura internacional e nacional, bem como apontar caminhos para uma proposição alternativa de tipologia a ser construída.

## ALGUMAS REFLEXÕES CRÍTICAS AOS PRESSUPOSTOS DO GERENCIALISMO

A Administração Pública Gerencial, ou Nova Gestão Pública, se apresenta como uma alternativa ao modelo de Administração Pública Burocrática, considerando a ineficiência deste último para lidar com as demandas do Estado contemporâneo. Tais considerações são muito questionadas na literatura, que elabora críticas ao gerencialismo na Administração Pública.

A burocracia como tipo especial de poder permitiu a emergência das organizações burocráticas. Ou seja, aquelas caracterizadas pela existência de normas formais escritas, impessoais, nas quais impera a meritocracia e a separação nítida entre o que é público e o que é privado.

Desde o advento das abordagens clássicas propostas por Taylor e Fayol, no início do século XX, grande parte do chamado pensamento administrativo vem sendo dominado por uma concepção cartesiana de gestão em que predominam dimensões objetivas. Isto é, abordagens que priorizam os conjuntos de técnicas e ferramentas com vistas ao alcance da eficácia e produtividade organizacionais baseadas nos moldes burocráticos racionais.

*Vimos ainda que por meio da Administração Pública Burocrática foi possível a superação da tipologia patrimonialista na gestão estatal, você concorda?*

É importante lembrarmos ainda que os estudos analíticos sobre a emergência da burocracia realizados por Weber (1984) se referem a uma forma histórica de racionalidade da vida social como instrumento importante de negação a modelos pré-burocráticos inerentes à patronagem e ao patrimonialismo advindos da dominação do tipo tradicional.

A ética burocrática – sua aderência impessoal às regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais, ao apego a procedimentos regularizados e rotineiros – está vinculada a comportamentos capazes de garantirem a não influência de interesses políticos e compromissos particulares, visando à separação entre aquilo que é de interesse público ou privado, em uma sociedade democrática. Se a ética burocrática é assim, dizem

os críticos, não se pode imputar à burocracia as causas da ineficiência da gestão pública. Você concorda com essa afirmativa?

Entre os anos 1950 e 1970, o modelo burocrático de gestão passou a ser cada vez mais questionado sobre a sua eficiência para enfrentar um contexto mundial de grandes transformações, dentre elas: a crise do dólar americano, a desestabilização de economias mundiais, o aumento da inflação, a elevação de taxas de juros nas economias centrais, a discussão sobre o papel do Estado como agente econômico produtivo, a saturação de mercados de certos bens de consumo duráveis no Primeiro Mundo, a emergência dos países do Sudeste Asiático e a grande competitividade de seus produtos nos mercados internacionais.

Surgem, então, as iniciativas inerentes às chamadas **novas tecnologias** de gestão organizacionais, que passaram a pregar a flexibilização dos processos de produção constituindo como palavras de ordem a busca da qualidade total, a gestão democrática, a terceirização, a redução de estoques, o defeito zero, a polivalência do trabalho, a multiquificação do trabalhador, a reengenharia, dentre outros. O culto a essas práticas de gestão deu origem ao movimento gerencialista.

Essas ideias foram reforçadas com o lançamento da “onda” a Gestão da Excelência, nos Estados Unidos, nos anos 1980, como um modelo capaz de conter, em seu bojo, um cabedal de preceitos necessários ao alcance do sucesso competitivo das organizações produtivas ocidentais nos mercados mundiais.

Alguns atributos passaram a ser caracterizadores de empresas inovadoras e excelentes. Dentre eles, ganharam destaque:

- ▶ a determinação para a experimentação constante da inovação;
- ▶ a prática da escuta, do conhecimento e respeito ao cliente;
- ▶ a busca da autonomia e do espírito empreendedor dos líderes e demais membros organizacionais;

Algumas dessas novas tecnologias de gestão são tratadas, detalhadamente neste curso, nas disciplinas Gestão de Operações e Logística II e Gestão da Qualidade no Setor Público.

- ▶ o alcance de ganhos de produtividade por meio das pessoas, tendo como base o seu maior envolvimento e participação no trabalho;
- ▶ o compromisso com os valores organizacionais e a gestão por resultados;
- ▶ a procura por estruturas organizacionais enxutas que possam dar agilidade às decisões e aos processos;
- ▶ a implantação de processos decisórios descentralizados garantidores de maiores níveis de autonomia em toda a organização; e
- ▶ a crença em uma sociedade de mercado e em seus aspectos competitivos.

Esse movimento gerencialista foi incorporado à Administração Pública, a partir da Grã-Bretanha, com o nome de Nova Gestão Pública (*New Public Management*). No Brasil, como vimos, essa tendência foi concretizada por meio da chamada Administração Pública Gerencial, a partir dos anos 1995. Além de sua pretensão de certa banalização da burocracia, outras críticas são direcionadas ao gerencialismo na Administração Pública.

*A partir de agora vamos sintetizar a NGP e a sua versão adaptada no Brasil. Preparado para mais esta descoberta? Vamos lá?*

De acordo com Paula (2007), essa tipologia gerencial, ao ser transplantada do setor privado da economia para o setor público, trouxe consigo a ideia de separação entre a política e a administração, tratando a gestão estatal por uma via tecnicista, descolada de suas bases políticas. Isto é, não enfrentou questões complexas da dinâmica da participação social em uma sociedade democrática, não integrando **questões técnicas** e políticas, indissociáveis no plano das relações entre Estado e sociedade.

Você se recorda que na Unidade 1, deste livro, tratamos da gestão tomada como uma ferramenta neutra na perspectiva técnica? Em caso de dúvida, retorne àquelas páginas para auxiliar a sua reflexão.

Algumas limitações do gerencialismo aplicado à gestão estatal podem ser assim destacadas:

- ▶ o fortalecimento de uma nova elite gerencial para ocupar-se da reorganização das máquinas estatais, bem como das atividades de regulação de serviços transferidos para o setor privado;
- ▶ o reforço do poder de agências executivas, centralizando o poder decisório nos núcleos estratégicos de governo;
- ▶ o excessivo reforço da autonomia gerencial, não só induzindo a uma lógica de cunho individualista, mas também dificultando uma visão de caráter global, coletiva, participativa e sistêmica de gestão governamental;
- ▶ a dificuldade para o controle social do poder decisório das elites gerenciais públicas, dada a ênfase na sua autonomia de ação “empreendedora” em busca de resultados maximizadores;
- ▶ a aplicação indiscriminada e acrítica de “modismos gerenciais” (Qualidade Total, Reengenharia etc.) do setor privado à gestão pública; e
- ▶ a flexibilização do modelo burocrático de gestão estatal baseada na concepção do Estado Gerencial, visto na Unidade 3.

Desse modo, as críticas estão centradas na dificuldade do movimento gerencialista em dar conta da compatibilização entre ferramentas técnicas de gestão e a dinâmica da política da gestão na Administração Pública. Ou seja, à sua dimensão sociopolítica, já que a ênfase em dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa coloca em risco a sua capacidade de inovação e de compromisso com uma agenda governamental incrementadora de um processo de participação cidadã.

Outra consideração crítica importante às propostas da NGP, a partir da adoção dos princípios da excelência empresarial, é a sua pretensão de substituição dos “administradores públicos”, tidos como ineficientes, por “gerentes”, ou seja, perfis distintos de comportamento nos quais os valores gerenciais superariam os valores burocráticos. As críticas a essa ênfase nos valores gerenciais ocorrem exatamente em razão de que essa tendência reforçaria a postura técnica do gestor público, negando, de certa forma, sua capacidade de ação como técnico-político, necessária no setor público, como defendemos na Unidade 5.

De outro modo, ancorada nos pressupostos da NGP, a substituição do perfil denominado como administrador burocrático por aquele identificado como novo gerente concebe um perfil gerencial voltado à racionalidade, à competição e ao sucesso enfatizando um tipo ideal de gerente impregnado e obcecado por desempenhos eficazes, movido pela busca da produtividade e resultados maximizadores, sempre atento ao mercado. A questão polêmica é exatamente a preocupação com essa lógica de ação na gestão estatal: será que podemos tratar a gestão de serviços públicos com a mesma lógica com que tratamos a gestão empresarial privada? Essa questão é o cerne das críticas.

Portanto, apesar de serem importantes para a melhoria da prestação dos serviços públicos, a introdução de ferramentas mais apuradas de gestão, como proposto pela NGP ou Administração Pública Gerencial, no caso brasileiro, permitem, por meio de críticas, a reflexão do modo como essas ferramentas são trazidas do setor privado da economia sem a sua devida contextualização para a gestão pública, bem como a ênfase ao mercado que, segundo seus críticos, é dada na NGP.

Que desejamos uma prestação de serviço público de qualidade, ninguém duvida; entretanto, temos que pensar sob que condições ela será alcançada. Será que podemos dar ao setor público o mesmo tratamento dispensado às empresas privadas em suas lógicas de competição e de mercado?



Na Unidade 3 tratamos dessa proposta da Administração Pública Gerencial no Brasil, você se recorda? Consulte novamente aquela Unidade caso sinta necessidade.

Em uma sociedade de mercado, o Estado tende a ser menos presente no cotidiano dos indivíduos, principalmente na oferta de serviços públicos, atuando mais em sua regulação, por exemplo. Também nessa sociedade o consumo assume uma grande importância, pois os indivíduos passariam a valorizar aquilo que têm e não o que são, ou, dito de outra maneira, o ter – bens materiais – seria mais importante do que o ser ou existir. Os indivíduos tendem a maximizar seus comportamentos em termos de acesso a esses bens da sociedade de consumo – adotando valores impostos pelo mercado

*Com base nessa realidade, como ficariam as necessidades de usuários de serviços públicos desprovidos de condições de barganha por uma melhor condição de vida na sociedade? Vamos ver adiante uma proposta que sugere um viés sociopolítico de Administração Pública, colocada como uma possível alternativa ao gerencialismo.*

### **O modelo Paraeconômico e a ideia da Administração Pública Societal**

Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982), importante cientista social brasileiro, em sua obra *A Nova Ciência das Organizações* publicada no Brasil em 1981, deixou como um de seus principais legados acadêmicos a proposição de uma Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais ou o modelo Paraeconômico. Nele, o autor faz uma crítica ao que chamou de modelo unidimensional de análise e planejamento dos sistemas sociais, reinante, dentre outros, no campo da Administração em especial. Ou seja, um modelo de sociedade que elege o mercado como principal ordenador de negócios, tanto em nível pessoal como social.

Em contraposição, sugere o modelo de análise multidimensional cuja característica marcante é a ideia de

Delimitação organizacional, que envolve: a) uma visão de sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais. (RAMOS, 1981, p. 140).

Assim, o mercado teria uma delimitação quanto a sua importância na vida de uma coletividade, não sendo, entretanto, negadas a sua existência e importância. Isso porque o mercado, na visão de Ramos, reduz os indivíduos a meros agentes de maximização de utilidades, sendo permanentemente movidos por imposições mercantilistas. Logo, seu modelo Paraeconômico estabelece pressupostos alternativos e complementares a essas condições, tais como: o mercado é mais uma das alternativas na vida das pessoas e de suas relações interpessoais; os indivíduos não estão exclusivamente preocupados em maximizar suas utilidades em prol do mercado, mas também em ordenarem suas vidas em torno de possibilidades de atualização pessoal; e os indivíduos não estão forçados, inteira e exclusivamente, a adotar valores impostos pela sociedade de consumo.

Pelo modelo Paraeconômico, ainda que existindo o mercado, o indivíduo não deve se tornar seu escravo, ou seja, não deve se comportar “[...] apenas de maneira que venha a corresponder às expectativas de uma realidade social dominada pelo mercado” (RAMOS, 1981, p. 142). Desse modo, Ramos (1981) pensou uma alternativa na qual pudesse se concretizar a superação de um processo unidimensional da vida humana, tanto individual quanto coletiva. Isto é, vencer a possibilidade de os indivíduos serem capturados, exclusivamente, pelos valores do mercado que os conforma a determinados padrões de comportamento de caráter egoísta e que privilegiam o ter.

A ideia é a de construção de sistemas e práticas multidimensionais nos quais o mercado seja apenas mais uma alternativa, dentre tantas outras, no tocante às capacidades dos indivíduos para desenvolverem atualizações em sua vida pessoal, valorizando o ser.

*Você ficou confuso com essas ideias? Vamos explorá-las melhor?*

Na verdade, elas nada mais são do que um refinamento teórico que propõe que, em uma dada sociedade, os indivíduos possam se tornar mais livres para, além de seguir, de modo exclusivo, normas e padrões conformativos de mercado, possam exercer outras formas de ser. Em uma sociedade de consumo são impostos certas regras as quais os indivíduos tornam-se “importantes”, por exemplo: pela posse de bens como carros, roupas e joias de grife, belas casas, cargos e *status* profissional elevados, dentre outros. Em busca da maximização desses resultados, os indivíduos envidam esforços, sendo “menos importantes” aqueles que não os realizam.

Desse modo, concretizam a unidimensionalização da vida, o império do “ter”, a competição, as desigualdades. Ao contrário, o modelo Paraeconômico propõe que a vida humana não seja pautada exclusivamente por essa maximização, pois o indivíduo deve ter espaço para exercer atualizações pessoais, ou seja, outras capacidades que o permitam “ser”. Isto é, a possibilidade de que o indivíduo, ainda que submetido a padrões e normas (de mercado, inclusive), que estes últimos sejam mínimos, sempre consentidos pelos próprios indivíduos e nunca impostos. Do mesmo modo, possam ainda desfrutar de outros compromissos ou objetivos de cunho pessoal, tomados como indispensáveis para a sua atualização, o seu próprio bem-estar.

Assim, um indivíduo, para ser valorizado em uma sociedade, não precisaria, necessariamente, possuir riqueza material ou ocupar cargos de destaque. Ainda que dependa de bens para sua subsistência, o fato de existir já lhe garante importância. Este modelo

pressupõe, ademais, uma sociedade menos competitiva, em que os indivíduos possam participar mais intensamente da vida em coletividade como iguais, menos amarrados ao consumo, mais ativos no sentido de preservação do social, participando em instâncias decisórias, associativas, sempre em busca de uma melhoria qualitativa da vida.

Concretamente, o modelo Paraeconômico de Ramos (1981) propõe uma caracterização híbrida de estilos de vida multicêntrica entre três categorias: economia, isonomia e fenomenia.

Em linhas gerais a **economia** significa o espaço caracterizado pelas organizações formais – empresas privadas, de fins não lucrativos, dentre outras – que:

- ▶ prestam ou vendem bens e serviços a clientes;
- ▶ sobrevivem graças às suas capacidades de se manterem eficientes para seus clientes, bem como produtoras de lucros;
- ▶ em geral tendem a ser grandes e complexas, dadas as suas estruturas física, de pessoal e tecnologia;
- ▶ empregam pessoas que ocupam cargos e têm suas vidas profissionais pautadas por meio de planos de avaliações de desempenhos e resultados alcançados; e
- ▶ não socializam as informações estratégicas nem internamente nem para o público, condicionando sua divulgação a determinados interesses que lhes são próprios.

Já a **isonomia** faz referência a uma dada possibilidade de constituirmos ambientes mais igualitários de convivências sociais, ou seja, espaços onde todos os seus membros gozem de mesma igualdade, por exemplo, o SOS Mata Atlântica e o Green Peace. Nesses espaços, observamos:

- ▶ as amplas possibilidades de atualização pessoal, busca de relações interpessoais promotoras de qualidade de vida coletiva e imposições mínimas de comportamento e, ainda assim, definidas por consenso;

- ▶ o desempenho de atividades pelas pessoas de forma voluntária e motivadas pela satisfação pessoal, definindo relacionamentos solidários;
- ▶ as pessoas desempenhando atividades por vocação e pela busca de satisfações intrínsecas e não ocupando empregos, ou, ainda, não tendo a maximização de utilidade como regra;
- ▶ a não imposição de autoridade do tipo líderes (mandantes) e liderados (subordinados), prevalecendo a ideia de comunidade em que a relação de mando é deliberada coletivamente; e
- ▶ as práticas de relações interpessoais diretas sem intermediários – chefias, supervisores, divisão exacerbada de trabalho, por exemplo.

A **fenonomia** pressupõe um sistema social, de caráter esporádico ou mais ou menos estável, iniciado e orientado por um indivíduo, ou ainda por um pequeno grupo, que permite a seus membros o máximo de opção pessoal e o mínimo de subordinação a imposições operacionais formais (RAMOS, 1981). Nesse sistema:

- ▶ as pessoas têm espaço para a liberação plena de suas criatividade, desempenhando atividades automotivadas;
- ▶ os resultados econômicos de atividades criativas desenvolvidas são secundários desafiando princípios maximizadores de mercado;
- ▶ os seus integrantes possuem consciência social, ainda que suas atividades tenham caráter singular; e
- ▶ uma opção pessoal não pressupõe, necessariamente, abandonar o restante da sociedade, mas sim conquistar outras pessoas para compartilharem e apreciarem experiências para as quais se sintam confortáveis. Podem ser identificadas como exemplos de organizações desse sistema as cooperativas de produtores artesanais e as associações de economia solidária.

Em suma, o modelo Paraeconômico estabelece uma crítica ao aprisionamento dos indivíduos às regras e padrões exclusivos de mercado em uma sociedade de consumo, buscando atenuar essa tendência por meio da coexistência das categorias da isonomia e fenonomia, pressupondo, por meio dessas duas categorias, a criação de sistemas sociais em que predomine menos competição e mais solidariedade, mais consciência social coletiva do que individual.

Enfim, uma sociedade na qual, mesmo existindo o mercado, as pessoas não sejam totalmente consumidas por ele, podendo ter atitudes proativas, críticas e independentes em busca de uma ordem social mais equilibrada e menos injusta.

*Mas o que isso tem a ver com gestão pública, você deve estar se questionando, não é?*

Por definição, no modelo Paraeconômico, em sua busca por situações alternativas às regras de mercado, a ação estatal deve ser pautada por uma abordagem

[...] política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos. (RAMOS, 1981, p. 177).

Para tanto, é proposto um modelo que busque um equilíbrio na alocação de recursos públicos entre as atividades de mercado e as fenomenias e isonomias.

Dito de outro modo, as alocações de recursos públicos não devem ser exclusivamente canalizadas para incentivos a atividades de mercado, ou seja, àquelas que levem em conta as atividades de produção e consumo. Em uma sociedade de mercado, a produção se equivale à venda, e o consumo à compra.

Podemos afirmar, portanto, que em um mercado os esforços são concentrados naquilo que se pode vender, e os indivíduos

produtivos são aqueles que detêm emprego formal e que podem consumir. Ou seja, o mercado considera pouco as reais necessidades humanas enfatizando o que os indivíduos podem ser levados a consumir, dadas as suas capacidades econômicas.

Sendo assim, temos que as políticas de alocação de recursos governamentais, fixadas nessas premissas de mercado - na categoria economia -, passam a não considerar investimentos em atividades vinculadas às fenonomias e isonomias, não incentivando alternativas não geradoras de retornos econômicos à sociedade. Por isso, pessoas e atividades que se encontram fora daquilo que signifique ou produza riquezas econômicas são marginalizadas. Fica de fora dessa alocação uma gama de ambientes que podem ser produtivos, mas que não dispõem de recursos econômicos por estarem à margem das economias.

Uma equilibrada alocação de recursos públicos deve, necessariamente, incluir não apenas ambientes nos quais as pessoas estão inseridas no plano das economias, possuindo empregos e rendas capazes de adquirir o que precisam, como também pessoas que estão a sua margem, desempregadas ou deslocadas da capacidade de consumo, no intuito de propiciar qualidade de vida para todos os cidadãos independentemente de seu status econômico.

Esse equilíbrio deve incentivar ambientes de fenonomia e isonomia, ou seja, criar condições para a sobrevivência de grupos e atividades que não fazem parte dos grandes interesses econômicos, mas que podem resistir ao mercado por meio de iniciativas, como o associativismo, cooperativismo, a produção de bens artesanais, dentre outras. Assim agindo, fogem ao sistema econômico convencional e clássico dos grandes empreendimentos empresariais.

O ideário do modelo Paraeconômico nos permite pensar criticamente as propostas de um Estado Gerencial, como vimos na Unidade 3, na medida em que concentra orientações inerentes a pressupostos de mercado; ou, ainda, no plano organizacional, importa modelos e ferramentas empresariais de gestão.

O modelo Paraeconômico nos deixa várias perguntas ainda sem respostas, tais como:

- ▶ A ação do Estado focada na dimensão gerencial não estaria, assim, podendo ser levada a um desequilíbrio na alocação de recursos, privilegiando as atividades de produção e consumo em detrimento de ambientes não diretamente aí inseridos – as *isonomias* e *fenonomias*?
- ▶ As lógicas das gestões empresariais aplicadas às políticas governamentais não provocariam uma visão mercadológica de serviços públicos como a saúde e a educação, prejudicando aqueles menos favorecidos em uma sociedade?
- ▶ Indivíduos que não conseguem ou não optam por inserção em atividades nas “economias” teriam incentivos para se ocuparem em outras atividades nas isonomias e fenonomias?

Coerente com o modelo Paraeconômico, Paula (2007), a partir da crítica à Administração Pública Gerencial, como vimos anteriormente, propõe, ainda que de forma não definitiva e acabada, como ela mesmo afirma na obra citada, a ideia de Administração Pública Societal. Ou seja, uma modelagem de gestão pública na qual estejam inseridos:

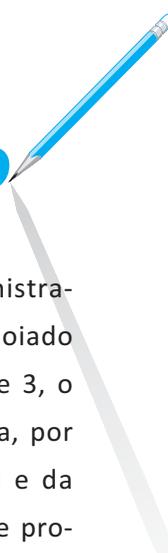
- ▶ a devida ênfase na participação social em processos decisórios de políticas públicas, por meio da institucionalização de canais apropriados de acesso da população;
- ▶ a estruturação de uma proposta política capaz de repensar o modelo de desenvolvimento do Brasil;
- ▶ uma discussão crítica das estruturas das máquinas estatais, bem como de seus instrumentos de gestão;
- ▶ a ênfase na dimensão sociopolítica da ação estatal como alternativa às dimensões econômico-financeiras;
- ▶ a valorização de iniciativas locais de organização, bem como de gestão da coisa pública; e

- ▶ o incentivo à Gestão Social, ou seja, o reconhecimento de iniciativas locais que incluam demandas de diversos públicos-alvos inerentes à cultura, ao associativismo, dentre outras.

Assim, como acabamos de ver, essa postura crítica em relação à Administração Pública Gerencial é salutar, pois demonstra, acima de tudo, a preocupação com uma ação do poder público afinada com o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, participativa e promotora da inclusão social.

*Você, caro estudante, como futuro gestor público, deve estar preocupado com a efetividade da prestação dos serviços públicos, por isso, procura utilizar as técnicas de gestão para o alcance de resultados. Mas lembre-se de que jamais devemos abrir mão de uma análise crítica sobre as nossas ações, bem como de uma visão de mundo na qual, como ensina o modelo Paraeconômico, haja espaços alternativos para um modo de vida mais solidário, mais participativo, mais fraterno entre as pessoas ainda que coexistindo com o mercado.*

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos os rumos da Administração Pública Gerencial no Brasil, a partir de 1995. Apoiado nas ideias da Nova Gestão Pública, vistas na Unidade 3, o professor e então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, por intermédio do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), concebeu um conjunto de propostas que pressupunham uma crítica contundente ao modelo de Administração Pública Burocrática, que, no entendimento do MARE, havia se tornado ineficiente e incapaz de responder as demandas da sociedade brasileira.

Assim, por meio da edição do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, foi iniciada a árdua tarefa de “reconstruir” o Estado, conforme pregavam seus idealizadores. O papel do Estado deixava de ser agente do desenvolvimento econômico, para se limitar a ser o fomentador desse processo, definindo os rumos das políticas públicas nesse sentido, passando, ainda, a realizar serviços sociais por meio da flexibilização de suas estruturas organizacionais e abrindo espaço para as entidades públicas não estatais – as Organizações Sociais (OS).

Estas, inclusive, caracterizaram, em nosso entendimento, a proposta mais ousada e pioneira dentre as demais da Administração Pública Gerencial. Foram também desenvolvidas iniciativas na área de gestão de pessoas, bem como na de otimização de procedimentos administrativos.

Entretanto, como você pôde observar, o MARE enfrentou dificuldades para disseminar e implantar a publicização. A não publicização das universidades, por exemplo, atingiu o que se propunha de forma mais ousada na proposta da Administração Pública Gerencial no tocante à prestação de serviços tidos como não exclusivos do Estado. Derrota também sofreu a emenda constitucional do fim do Regime Jurídico Único, questão ainda não totalmente resolvida até o final dos anos 2008.

Pudemos perceber, pelas ações do governo eleito em 2003 até os dias atuais, que alguns princípios da reforma gerencial vieram para ficar, como as agências reguladoras, a manutenção das privatizações e terceirizações e, ainda, a aplicação dos contratos de gestão, as avaliações de desempenho e o receituário da qualidade total.

Logo, parece ficar claro que a resistência ao modelo gerencial se concentrou na forma da propriedade na prestação de serviços públicos que, ao contrário de serem delegados a entidades não estatais, estão sendo incentivadas a continuarem como estatais, apoiadas pelo GESPÚBLICA como programa-mor de gestão organizacional em prol da qualidade dos serviços prestados.

Vimos também que a Administração Pública Gerencial não é unanimidade na literatura especializada, sendo criticada por sua ênfase nos chamados valores gerenciais de mercado, transpostos para a gestão estatal. O modelo Paraeconômico, proposto por Ramos (1981), foi apresentado como pano de fundo para se pensar alternativas da ação estatal na sociedade contemporânea, inclusive a partir da crítica que este permite à própria Administração Pública Gerencial, em seu viés de mercado.



## Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta para esta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir.

1. Imagine que em sua cidade as universidades, as escolas e os hospitais públicos estatais foram extintos e, em seu lugar, assumiram as OS. O que você acharia dessa proposta? Será que estes entes funcionariam melhor do que o que você está acostumado a ver? Você apostaria nessa ideia? Crie um grupo de discussão com seus colegas no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem.
2. Suponha que um amigo seu, muito crítico em relação às propostas da reforma do Estado nos moldes da Administração Pública Gerencial, afirme que a verdadeira intenção das parcerias entre o setor público estatal e as Organizações Sociais não passa de uma privatização do serviço público no Brasil. Agora, imagine que você está encarregado de respondê-lo, à luz do que vimos nesta Unidade, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado. E ainda que você também possa estar inclinado a pensar do mesmo modo, procure responder colocando-se como que se estivesse fazendo parte da equipe técnica do MARE, certo? Acesse: < <http://www.bresserpereira.org.br/>> e clique no campo “Plano Diretor e Emenda Constitucional” para ajudar na elaboração da resposta, juntamente com o que você estudou nesta Unidade.

3. Elabore um quadro comparativo com as principais características distintivas entre a Administração Pública Burocrática, vista na Unidade 5, e a Gerencial, estudada nesta Unidade.
4. Quais são as principais características do modelo Paraeconômico de Ramos (1981)? Em que ele é importante para pensarmos propostas alternativas de gestão pública?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste livro, abordamos temáticas importantes para a sua formação como futuro administrador público e pudemos compreender, por meio de uma contextualização histórica, a trajetória da Administração Pública no Brasil, desde 1500 até os dias atuais, sendo possível mostrarmos, com base na teoria, os fatos do mundo concreto.

Na Unidade 1, introduzimos uma visão ampliada do conceito de Administração a partir da ideia da gestão vinculada à prática social. A intenção foi a de propiciarmos a você a compreensão de fenômenos cotidianos de uma forma mais crítica e menos tecnicista.

Já na Unidade 2, estudamos conceitos ainda mais fundamentais para a sua formação profissional na área de Administração Pública. Dentre eles, destacamos a ideia de dominação e suas manifestações nos aparelhos de Estado. Como você aprendeu, a dominação do tipo tradicional é a raiz para a Administração Pública Patrimonial, ou seja, aquela em que o patrimônio público se confunde com o do governante, não havendo distinção entre o que seja coisa pública e coisa privada. Nessa tipologia a crença nas tradições, bem como na fidelidade ao governante, legitimavam sua autoridade.

Diferentemente, a dominação do tipo racional-legal foi a responsável pelo surgimento da burocracia que institucionalizou o exercício da autoridade por meio da crença em regras e normas escritas e impessoais. Triunfante, após o advento da sociedade moderna, passou a ser predominante como forma de garantia de legitimação do poder, tanto na gestão pública como na privada. No Estado, a dominação foi eternizada pela Administração Pública

Burocrática. Nela, ocorreu a separação entre o público e o privado. Os governantes passaram a exercer poder legitimados por normas e regras de cunho racional. Sua autoridade tem como limite os ditames legais.

Em contraposição à tipologia burocrática, vimos que surge, a partir dos anos 1970, a concepção denominada de Nova Gestão Pública, um conjunto de pressupostos que introduziram, na gestão estatal, ideias já consagradas no setor privado da economia mundial. Na NGP, observamos uma crítica à incapacidade da tipologia burocrática estatal em atender com qualidade as demandas da sociedade contemporânea.

A rigidez e a inflexibilidade da burocracia, aliadas ao inchaço e ao desperdício dos gastos públicos, segundo os defensores da NGP, tornam necessária uma reformulação da gestão estatal, com vistas a torná-la mais ágil, enxuta e eficaz.

Na Unidade 3, mostramos como nasceu a NGP na Grã-Bretanha, disseminando a ideia do Estado Gerencial, defendendo um Estado mais enxuto no plano das estruturas organizacionais por meio da terceirização e privatização, bem como a iniciativa de inculcação de valores gerenciais aos funcionários públicos. Os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália são casos marcantes na literatura especializada dessa nova tipologia de Administração Pública.

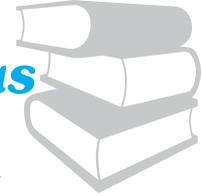
A partir da Unidade 4 trouxemos o foco da disciplina para o Brasil. Assim, você pôde compreender a face patrimonialista da nossa Administração Pública desde a chegada dos colonizadores portugueses, passando pelo regime monárquico, até a época da chamada República Velha. Viu, neste último período, como os “coronéis” da época dominavam a gestão pública, confundindo o público com o privado. Somente a partir de 1930, na era Vargas, é que o Brasil passou a vivenciar a face burocrática da gestão estatal com a implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que deu início à profissionalização da Administração Pública em nossas terras.

Os militares, durante os anos de 1964 a 1985, continuaram a modernização da gestão pública brasileira com a instituição do famoso Decreto-Lei n. 200/67, fortalecendo a descentralização da

ação estatal por meio da Administração Indireta – empresas públicas, autarquias e fundações. Por fim, evidenciamos a implantação do enfoque da NGP no Brasil, com o nome de Administração Pública Gerencial, a partir dos anos 1995. Por intermédio do Plano Diretor de Reforma do Estado, foram propostas várias ações com fins específicos para que o modelo burocrático fosse repensando, adotando um conjunto de medidas capazes de tornar mais ágil e eficaz a máquina pública estatal.

Para concluirmos, mostramos a você, caro estudante, que a NGP não é unanimidade. Seus principais críticos apontam os receios de pensar a gestão estatal pelo prisma do mercado. Assim, a proposta do modelo Paraeconômico foi apresentada como uma forma distinta de pensarmos a ênfase no mercado como única alternativa para o bem-estar da sociedade e da qualidade da gestão pública nos dias atuais. Assim, com a possibilidade de uma análise crítica e contextualizada, histórica e socialmente, é que pensamos a formação de um profissional da Administração Pública. Reflita sobre isso e sucesso em seu aprendizado!

## Referências



ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 173-199.

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963. 802 p.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979. 464 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: UNB, 1986. 1328 p.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987. 379 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 579*, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=74417>>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 19*, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm)>. Acesso em: 10 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.929*, de 4 de fevereiro de 2004. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2004/012929-011-0-2004-001.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992. 188 p.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n.1, p. 7-29, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998a. 368 p.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998c. p. 237- 270.

\_\_\_\_\_; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 314 p.

BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003. 477 p.

CAMPOS, A. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? In: *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 21-33.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The Managerial State*. London: Sage, 1997. 176 p.

DAMATTA, Roberto. *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. 246 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, jul. 1995.

DU GAY, Paul. Making up managers: bureaucracy, enterprise and the liberal art of separation. *British Journal of Sociology*, v. 45, n. 4, p. 655-676, 1994.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989. 318 p.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.

HARNECKER, Marta. *Os conceitos elementares do materialismo histórico*. 2. ed. rev. São Paulo: Global. 1983.

HOUAISS, Instituto Antonio Houaiss. Versão monousuário, 3.0. CD\_ROM. Objetiva: junho de 2009.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 316 p.

JENKINS, Kate. A reforma no serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 201-213.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Ação gerencial na Administração Pública: a re/produção de “raízes” brasileiras. 2000. 334 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte - MG, 2000.

\_\_\_\_\_. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”. *Revista Gestão & Produção*, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 304-318, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrado/groups/public/documents/CLAD/clad0043318.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

KETTL, Donald. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993. 276 p.

KLIKSBERG, Bernard. (Org.). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura/INAP, 1994.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008. 259 p.

MEDEIROS, Antônio Carlos de. A Administração sob uma perspectiva histórica. *Revista da Fundação Jones dos Santos Neves*, Vitória, n. 4, p. 4-8, out./dez. 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *O que é burocracia*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. 112 p.

MOTTA, Fernando; VASCONCELOS, Isabela. *Teoria geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002. 441 p.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 264 p.

OSBORNE, David; GAEBLER, Tom. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 970 p.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. *Administração Pública e burocracia*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 109-121.

PRATS i CATALÁ, Joan. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 271- 314.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. *Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber*. Belo Horizonte: UFMG, 1995. 160 p.

RAMOS, Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981. 210 p.

\_\_\_\_\_. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983. 366 p.

REED, Michael. *Sociologia da Gestão*. Oeiras: Celta Editora, 1997. 167 p.

RICHARDSON, Ruth. *As reformas no setor público da Nova Zelândia*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215-235.

SANO, Hironobu. *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. 2003. 149 f. (Mestrado em Administração Pública, Governo e Sociedade Civil no contexto local) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2009.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: USP, 1987. 597 p.

WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de una sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura, 1984. 1237 p.

WOOD JUNIOR, Thomaz. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 208 p.

## MINICURRÍCULO

### Gelson Silva Junquilha

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (1981), mestrado em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (1989) e doutorado pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000).



Realizou estágio de doutorado na École des Hautes Études Commerciales – HEC – Montreal – Canadá (1997/1998). Foi secretário de Administração da Prefeitura de Vitória, Espírito Santo (1990/1991), e secretário de Educação da Prefeitura da Serra, Espírito Santo (2005/2008).

É professor associado da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando no ensino, pesquisa e extensão em níveis de Graduação e Pós-Graduação *Stricto* e *Lato Sensu* da mesma instituição. A sua área de pesquisa está ligada às temáticas de gestão pública, cultura organizacional, teorias organizacionais e desenvolvimento gerencial. É autor de diversos artigos acadêmicos em livros e revistas científicas. Atualmente ocupa a direção do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da UFES.