



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Peci, Alketa; Penna Pierant, Octavio; Rodrigues, Silvia
Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro
Organizações & Sociedade, vol. 15, núm. 46, julio-septiembre, 2008, pp. 39-55
Universidade Federal da Bahia
Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638299004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GOVERNANÇA E *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Alketa Peci*
Octavio Penna Pieranti**
Sílvia Rodrigues***

RESUMO

Este ensaio teórico tem por objetivo revisar, criticamente, os princípios que embasam as reformas da gestão pública no nível federal, mostrando a proximidade e a divergência dos conceitos de governança e *New Public Management*, dois movimentos consolidados nas duas últimas décadas. A análise é feita à luz de reflexões constantes de outros trabalhos, alguns dos quais reputados como clássicos, com o intuito de oferecer subsídios a futuras iniciativas semelhantes. Ao longo do artigo foram analisadas cinco dicotomias básicas entre: administração e política; formulação e execução de políticas públicas; autonomia e dependência; cidadão e cliente; e transparência e eficiência – defendidas com entusiasmo durante a Reforma do Aparelho de Estado de 1995. As conclusões do trabalho enfatizam a prevalência de princípios baseados na *NPM* em detrimento da sua aplicabilidade na rede de governança em construção no Brasil da redemocratização e da pós-desestatização, bem como apontam a necessidade de construção de modelos próprios de governança, baseados em diagnósticos locais.

ABSTRACT

The main purpose of the present paper is to critically analyze the principles of the public management reform adopted at the Federal level, showing its proximity and/or distance from the concepts sustained by governance perspective versus New Public Management (NPM): two consolidated public administration movements of the late decades. The analysis is based on classics of public administration and contemporary researches on the reforms, aiming to subsidy future initiatives. The paper highlights five dichotomies at the basis of the 1995 State Apparatus Reform: politics versus administration, public policies formulation versus implementation, autonomy versus dependence, citizen versus client; and transparency versus efficiency. The main conclusions of the paper point out that, in the Brazilian context of re-democratization and post-privatization, is still possible to observe the dominance of NPM principles, and a certain distance from a governance network. The paper also recognizes the necessity to build up adequate models of governance, adapted to Brazilian local peculiarities.

* Prof^a EBAPE/FGV

** Doutorando do curso de Administração – EBAPE/FGV

*** Mestre em Administração Pública – EBAPE/FGV

A gestão pública é caracterizada atualmente pelo reconhecimento dos limites da sua atuação. Num contexto de pós-privatização e democratização política, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil – integrantes do chamado “terceiro setor” e doravante assim referidas neste artigo. Dessa forma, a governança assume uma importância cada vez maior e se refere às relações complexas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil.

Trabalhar com o conceito da governança é ideológica e conceitualmente desafiador. A análise da governança sob o prisma ideológico requer um olhar histórico sobre as transformações, envolvendo Estado e sociedade em diferentes contextos nacionais, difícil de ser abordado no reduzido espaço deste artigo.

Este artigo parte do pressuposto de que a relação do Estado com o setor privado e com a sociedade civil modificou-se substancialmente ao longo das duas últimas décadas e que essas modificações demandam reflexões acerca de mudanças importantes no foco e no conteúdo da gestão pública. No entanto, argumenta-se que os *modus operandis* da gestão pública foram, em boa medida, substanciados no movimento da *New Public Management* (NPM), cujo enfoque central estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. Pressupunha-se com tal mudança a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

Assim, este ensaio teórico tem como principal objetivo analisar, de forma crítica e em face da oposição entre governança e NPM, os princípios que embasaram a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, contribuindo para uma reflexão aprofundada de suas consequências para o contexto atual da governança pública. Nas próximas duas seções deste artigo serão debatidos os conceitos de governança e NPM e, nas cinco seções seguintes, serão abordados confrontos ligados à essência da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Argumenta-se que os princípios expostos anteriormente e debatidos ao longo deste trabalho já haviam sido discutidos pela literatura acadêmica; em primeiro plano, pelo campo da Administração e, a seguir, pelas Ciências Sociais como um todo. Os questionamentos desenvolvidos aqui têm, assim, raízes históricas, percorrendo correntes e autores diversos. Optou-se por recorrer sempre que possível, no sentido de dar maior credibilidade ao debate e à argumentação, a obras consideradas clássicas nos seus campos originais de difusão, o que tem como mérito adicional o resgate de autores, não raro, esquecidos pela pesquisa acadêmica contemporânea.

Governança versus New Public Management: concepção teórica e aplicação prática

O termo governança entra no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente. Segundo Peters & Pierre (1998), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Para Prats i Catalá (2006), a governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado.

No contexto europeu e estadunidense, a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala a partir dos anos setenta:

- a) *o domínio das redes em políticas públicas*: desde a concepção de Castells (1996) sobre o Estado em rede até os dias de hoje, prevalece a ideia de que as redes, definidas *stricto sensu* como coleções amorfas de atores públicos, pri-

vados e sem fins lucrativos, dominam a esfera da administração pública (LOYOLA; MOURA, 1996; MANDELL, 1999; MARSH; RHODES, 1992). Para alguns, as redes são vistas como um processo natural decorrente da abertura econômica e democratização (MANDELL, 1999), enquanto para outros se referem ao domínio do setor privado sobre o setor público, decorrente do processo da perda de legitimidade deste último (PETER; PIERRE, 1998);

- b) *do controle à influência*: geralmente, nessas redes de políticas públicas, o governo perde seu poder central e a capacidade de controlar diretamente os atores e os recursos e passa a usar mais a capacidade de influência;
- c) *uso de recursos públicos e privados*: a existência e a institucionalização de parcerias formais e informais entre o setor público e o privado tornam possível o uso híbrido de recursos públicos e privados;
- d) *criação de modelos organizacionais híbridos*: em alguns casos, a mistura dos recursos se dá via organizações híbridas do tipo *quangos* (Reino Unido), que tornam possível a operacionalização do conceito da governança.

Simultaneamente, nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência.

Será, porém, que os conceitos e as práticas inspirados pelos movimentos de NPM e governança são substancialmente diferentes? Para alguns autores (RHODES, 1997), o debate da governança foi impulsionado pelas condições criadas pela aplicação da filosofia gerencial de NPM. O quadro a seguir busca ressaltar as semelhanças e diferenças dos dois movimentos:

Quadro 1 - New Public Management X Governança

Conceito	New Public Management	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Elaboração dos autores, baseado em Peters & Pierre (1998) e Prats i Catalá (2006).

Mesmo que os mecanismos utilizados pela *NPM* criem a base material para a proliferação de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos (PETERS; PIERRE, 1998; PRATS I CATALÀ, 2006):

- a) *Governança é um conceito essencialmente democrático*: a redução do Estado como consequência das reformas neoliberais pode ter diminuído seu peso e transformado seu papel, mas o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade. A *NPM* é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue. A governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado.
- b) *Governança tem foco inter-organizacional*: diferentemente da *NPM*, cujo principal foco são as práticas intraorganizacionais, a governança estimula as redes interorganizacionais como formas alternativas para o alcance do interesse público. O setor público é responsável pelo controle político e pelo desenvolvimento de estratégias que sustentam a capacidade de ação do governo. A *NPM* busca mudar o setor público, tornando-o próximo ao privado.
- c) *Governança sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas da NPM*: a governança é maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos sócio-culturais, adaptando-se às suas características. Já a *NPM* sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público.
- d) *Não existe um modelo único de governança*: diferentemente do modelo burocrático, a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal. A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro.

Resumindo, a governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a *NPM* não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. Dessa forma, é de se esperar que os desenhos institucionais da governança sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses).

O Contexto Brasileiro: a rede de governança e os instrumentos de gestão pública

Qual é o modelo que mais representa as transformações do papel do Estado e da administração pública brasileira ao longo dessas duas décadas? De forma geral, é possível afirmar que processos de desestatização e democratização implementados ao longo desse período consolidaram uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor.

A desestatização modificou substancialmente a economia brasileira e o papel desempenhado pelo Estado, que deixou de privilegiar uma economia mista, tornando-se uma economia privada de mercado, cujo eixo dinâmico do padrão de produção e acumulação foi definitivamente transferido para o setor privado (ABRANCHES, 1999). Conceitos como concessão, regulação e parcerias público-privadas concretizam um novo modelo de Estado, baseado em relações contratuais com o setor privado e responsável por definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado. Simultaneamente, esse mesmo movimento se faz presente na relação do Estado com o terceiro setor. Conceitos como Organizações Sociais, OSCIPs, Serviços Sociais Autônomos e outros materializam uma série de relações público-privadas em áreas como saúde, educação e

cultura, uma consequência de movimentos de democratização. O termo de parceria também entra em cena como instrumento de contratualização das relações do Estado com o terceiro setor.

A configuração atual dessa rede de governança se manifesta nos conceitos recentemente utilizados para se referir ao novo papel do Estado como catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil. Não é por acaso que conceitos como “concertação” (a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e regulação (a exemplo da proliferação de agências reguladoras) têm sido tão usualmente incorporados e utilizados pela agenda política nos últimos anos.

Mas será que essa mudança do quadro conceitual de operação do papel do Estado - mais próxima a uma rede de governança - tem sido acompanhada por modificações substanciais na administração pública? Este ensaio compartilha o pressuposto de que os princípios transformadores da dinâmica da gestão pública ao longo desses anos apresentam-se na agenda política de forma fragmentada (MARTINS, 2004). No entanto, é possível analisar algumas tendências gerais, consideradas pelo Plano Diretor da Reforma de Aparelho do Estado, elaborado em 1995, e que ainda encontra respaldo em várias reformas administrativas concebidas e implementadas em nível estadual.

Administração versus Política

Lynn Jr. (2001) e Lustosa da Costa (2006) chamam atenção para o monocórdio do discurso das reformas originadas nas últimas décadas com base na *NPM*. Para o primeiro autor, a Administração Pública passou a ser repetidamente taxada de *locus* no qual uma burocracia nos moldes weberianos luta para se manter viva, justificando suas ações com base na tecnocracia e no modo considerado correto pela “Ciência da Administração”. Fatos deveriam ser separados de valores, o mesmo ocorrendo entre política e administração e entre formulação e implementação de políticas públicas. A administração tradicional, conclui o autor, passou a ser vista como rígida, centralizadora, insulada, preocupada em se auto-defender e profundamente antidemocrática. Bresser Pereira, em sua proposta de reforma, também se mostrou favorável à dicotomia entre políticos e administradores:

a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (...) (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 44).

A distinção entre políticos e administradores fez-se presente ao longo da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. As propostas de Bresser Pereira encaixavam-se em um contexto de profunda reformulação do Estado no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que se criticava frequentemente o tamanho da máquina pública. Essa crítica deu ensejo à redução dos concursos públicos, a programas de demissão voluntária e à privatização de diversas empresas estatais. Fernando Henrique Cardoso (1994) já havia sintetizado as mudanças vindouras em sua despedida do Senado Federal, antes de assumir a Presidência da República. O então Senador afirmou que restava, ainda, um pedaço do nosso passado político que atravancava o presente e retardava o avanço da sociedade. Referia-se ao legado da Era Vargas, ou seja, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista.

O legado da Era Vargas não só era composto pelo desenvolvimento autárquico e pelo intervencionismo estatal, como, também, adotava como bandeira o profissionalismo da Administração Pública, por meio de sua racionalização e de seu treinamento técnico, de acordo com Keinert (1994). Em suma, objetivava-se formar a “burocracia tecnicamente capaz e motivada”, a qual aludiu, mais de cinco décadas depois, Bresser Pereira.

A recorrência ao passado, nesse caso, ocorreu de forma acrítica, ignorando o debate tradicional no campo da Administração Pública há mais de um século. Desde seu nascimento, como lembra Kettl (2000), a Administração Pública está ligada à Ciência Política: em um primeiro momento, essa era o campo de debate natural acerca daquela. O reconhecimento da primeira como campo específico de estudos deu-se, em parte, graças a uma conferência, em 1887, de Woodrow Wilson (2002), que viria a assumir o posto de maior projeção política dos Estados Unidos – o de Presidente da República. O autor (2002, p. 14) que conferiu liberdade ao campo da Administração é o mesmo que o atrelou ao governo, ao afirmar que “administração é a parte mais óbvia do governo; é o governo em ação; é a execução, a operação, a parte mais visível do governo e, claro, tão antiga quanto o próprio governo.

A partir do reconhecimento do novo campo, tornou-se possível a formação de pessoal específico, os administradores, em um movimento iniciado após a Primeira Guerra Mundial (WALDO, 1948). Cabe apontar que a existência de um profissional, ao mesmo tempo, generalista (por ter uma formação que percorre temas diversos) e especializado (por ser fruto de um campo de estudos) representou um contraponto à figura do político. Este não necessariamente dispõe de conhecimentos técnicos, ascende na carreira de forma diferenciada (normalmente pelo voto) e nem sempre está preocupado com o dia-a-dia da máquina pública.

A dicotomia não entre os profissionais, mas entre suas atividades já havia sido apontada por Wilson (2002, p. 20) de forma taxativa: “Questões administrativas não são questões políticas. Apesar de a política determinar as diretrizes da administração, ela não deve ser capaz de manipular suas atividades.” A princípio negando, Wilson acabava por reconhecer a ligação clara entre as duas. Lynn Jr. (2001) e Overeem (2005) lembram que a oposição explícita entre administração e política não é um postulado teórico, e, sim, um princípio a ser perseguido na prática.

A dicotomia inicial ensaiada por Wilson foi duramente criticada ao longo do século XX. Desde 1948, Dwight Waldo argumentava que: a) política e administração são dois aspectos intimamente relacionados do mesmo processo; b) governar é um processo contínuo, cujas fases, mesmo conceitualmente distintas, tornam-se indistinguíveis na prática; c) a dicotomia demonstra-se falsa quando observada a atividade diária dos funcionários públicos, os quais apresentam poder discricionário, em menor ou maior grau, e não se concentram apenas no fazer (WALDO, 1948). A seguir, entra na análise uma terceira variável – as políticas públicas. Para Vieg (1959), a Administração Pública está ligada a toda área e atividade inerente às políticas públicas, servindo aos seus fins. Dez anos antes, Long (1949, p. 259) já havia sido mais taxativo: “A performance de agências e departamentos está relacionada às tarefas de construção, manutenção e aumento do seu suporte político.”

A ligação entre política e administração já havia se tornado consensual ainda na década de 1950 (KETTL, 2000). Sem que se duvidasse mais desse fato, a *NPM* resgatou a dicotomia, dessa vez ligando-a à questão da eficiência, abordada adiante. Exemplo desse novo embate é a defesa de Overeem (2005, p. 312), para quem “a neutralidade política dos administradores não pode ser defendida, como muitos tentam, sem resgatar a dicotomia.” De forma confusa, o autor termina por dar à dicotomia inicial um caráter mais restrito, ao associar a neutralidade a não participação de administradores em controvérsias políticas.

Esse resgate da discussão não dá nova força à dicotomia, ainda mais se levados em consideração antigos pilares da realidade brasileira. Não cabe uma análise ampla da formação do Estado brasileiro, mas vale lembrar que práticas desveladas em diversas análises do contexto brasileiro, como o coronelismo de Leal (1997) e o patronato de Faoro (2001), ainda se fazem presentes, constituindo-se em óbice para a separação plena entre administração e política. Assim, práticas como clientelismo, nepotismo, mandonismo e sobreposição dos interesses privados em relação aos públicos resistiram às décadas que separam o presente da data original de publicação daquelas obras. Exemplo dessa situação é a área

de Comunicações, na qual, como lembra Pieranti (2007), as injunções políticas se fazem sempre presentes.

Se, para os teóricos anglo-saxões, a dicotomia entre administração e política já sofria tantas críticas, no Brasil, dada a correlação de forças no âmbito do Estado, essa oposição plena só seria possível mediante uma reforma muito mais ampla à que se propôs em 1995. Não há indícios de que o efeito da separação política-administração apregoada pela *NPM* e conscientemente adotada pelo plano de reforma não mais se apresente como um obstáculo à complementaridade entre Estado (administradores e políticos), empresariado e sociedade civil, necessária à rede da governança em construção. Conceitual e empiricamente refutada desde os anos cinquenta (WALDO, 1948) (mesmo que resgatada de forma tímida posteriormente), a dicotomia falha na sustentação da rede de governança. Não bastasse a fraqueza do alicerce, a dicotomia foi transposta para uma realidade, a brasileira, sem maiores preocupações com sua adaptação contextual.

Formulação versus Execução de Políticas Públicas

Depois de separar administração de política, outro princípio da reforma proposta por Bresser Pereira (1999, p. 6), em sintonia com a *NPM*, era a “separação entre a formulação de políticas e sua execução”. Essa distinção clara e inequívoca estaria relacionada à redefinição dos setores existentes na máquina pública, ora divididos em quatro: o primeiro era o núcleo estratégico, composto pelos Poderes tradicionais, no qual deveriam ser definidas as políticas – ou seja, seu processo de formulação; o segundo envolvia as atividades exclusivas do Estado, aí devendo operar, por exemplo, as agências autônomas; o terceiro setor, os serviços não exclusivos do Estado, no qual figuravam, por exemplo, hospitais e universidades; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado, área na qual estavam as empresas que deveriam ser privatizadas.

A distinção explícita e estanque entre formulação e execução (ou elaboração e implementação) de políticas tem sido amplamente condenada pela literatura do campo da Administração. Para Oliveira (2006), esta é, inclusive, uma das razões para as falhas nos resultados das políticas. Segundo o autor, a importância da formulação já tem sido ressaltada há tempos por diversas escolas, em um sentido evolutivo no que se refere à incorporação da implementação no debate: uma primeira corrente apontava o planejamento como essencialmente ligado à formulação de planos; uma segunda passou a reconhecer a implementação como importante, porém, ainda acreditava na formulação como peça-chave; e, por fim, passou-se a associar formulação e implementação em um mesmo processo já na década de 1970, quando teóricos passaram a se dedicar às questões relativas à segunda.

Na mesma linha seguem Fesler e Kettl (1996). Os dois autores ressaltam que a função dos administradores inicia-se, ainda, nas discussões do âmbito político (e da formulação de políticas), estendendo-se até a execução das decisões tomadas ali (a implementação de políticas), visto que cabe à Administração Pública, de acordo com Fesler e Kettl (1996, p. 15), “converter palavras em ação, forma em substância”. Se na implementação a função dos administradores é clara, na formulação ela não é menos importante e está relacionada à informação detida pelos *experts* nos diversos temas e pelos órgãos governamentais.

Passada uma década do início da reforma, Cavalcanti e Peci (2005, p. 39) notaram uma confusão envolvendo a distinção inicial entre formulação e implementação de políticas: “A reforma gerencial baseou-se numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas públicas de suas fontes, confundindo-o com o processo de sua implementação.” De fato, a ausência de uma política que orientasse a atuação das agências reguladoras e o fato de que essa lacuna vinha sendo ocupada, de forma anômala, pelas próprias agências, já tinham sido constados pelo Tribunal de Contas da União em auditorias na Aneel e na ANP. Isso evidenciou a necessidade de atuação efetiva do Conselho Nacional de Política

Energética (CNPE), instituído pela Lei nº 9.478 de 1997, e efetivamente implantado em novembro de 2002. Para os autores, a formulação das políticas ficou prejudicada pela fragilidade das instâncias que seriam responsáveis por essa atividade, destacando-se principalmente os conselhos, os quais não dispunham de pessoal e condições adequadas para esse fim. Já as estruturas criadas para implementar essas políticas tiveram que exercer os dois papéis, visto que foram fortalecidas. As agências reguladoras, por exemplo, incorporaram funcionários qualificados e oriundos dos ministérios, somando-se a eles profissionais contratados como temporários. Apenas no governo Lula as agências começaram a receber servidores contratados por meio de concursos e, em tese, comprometidos com uma atividade exclusiva de Estado. Note-se que a consideração de Cavalcanti e Peci (2005), dita de outra forma, implica no reconhecimento de que, durante o processo de reforma, o setor de atividades exclusivas do Estado foi fortalecido mediante o enfraquecimento do núcleo estratégico – um contra-senso evidente no que se refere à Administração Pública e aos projetos de desenvolvimento de qualquer nação. Esta análise parece corroborar aquela realizada por Fesler (1959), com relação às agências independentes americanas. O autor defende que as agências reguladoras são um exemplo vivo da inconcretude do ideal desta divisão e nascem como consequência das falhas do sistema tripartite dos poderes governamentais.

Ao sugerir a criação de novas estruturas e o esvaziamento de outras, Bresser Pereira opõe-se à estrutura de poder vigente, tendo que enfrentar a resistência da burocracia. Como lembra Long (1949), esta se preocupa sempre com sua sobrevivência e, por conseguinte, com a manutenção das estruturas nas quais está habituada a operar. No contexto brasileiro, a resistência em questão está naturalmente ligada com mais força ao quarto setor, visto que seus profissionais, depois das privatizações, deixariam o âmbito do Estado e passariam a ser submetidos à lógica da iniciativa privada. Mesmo assim, não se pode ignorar a resistência da burocracia nos outros setores do modelo proposto pelo ex-ministro.

Bresser Pereira (2005) anteviu o problema, ao reconhecer como crucial o apoio da alta burocracia. Para ele, esse apoio já vinha se manifestando, graças ao reconhecimento da própria burocracia de que o modelo em voga era insustentável e o previsto na Constituição Federal de 1988, irreal. Pode-se questionar o real apoio da alta burocracia à Reforma do Aparelho de Estado de 1995, mas a crítica central refere-se à certeza de que somente o respaldo da cúpula da Administração Pública já seria suficiente para o sucesso da empreitada.

Nascimento (1967, p. 49) já questionara, quase três décadas antes do início da reforma de Bresser, as tentativas de mudança que se afastavam dos níveis hierarquicamente mais baixos da burocracia: “Liderança por cooptação. A estratégia da reforma administrativa deve abster-se de qualquer orientação elitista, de que resulte uma progressiva insulação do grupo de reforma, em relação à estrutura de liderança do serviço público.” De acordo com o autor, a opção por uma reforma baseada em uma elite implica na formação de uma “frente única” de resistência por parte dos excluídos desse grupo. Como se viu nos desdobramentos da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, essa resistência coordenada teve papel fundamental, principalmente, durante os processos de privatização, retirando dessa pauta governamental, inclusive, empresas cujo destino previsto era a passagem para a iniciativa privada.

A proposta de separação entre formulação e implementação de políticas públicas torna mais frágil o princípio de governança, segundo o qual a coalizão com outros atores é sempre importante. Essa distinção implica naturalmente na fragilidade do que poderia ser considerado, dentro desse modelo, o centro de inteligência do Estado. Além disso, imaginou-se que, de forma elitista, seria possível avançar no planejamento inicial e que o grupo convencido dos propósitos da reforma conseguiria transmitir sua importância aos seus subordinados. A rede de governança é pluralista, reconhece as relações de interdependência e baseia-se na cooperação de vários atores, dentro e fora da esfera do governo. Ao se defen-

der a separação entre administradores e políticos, formuladores e executores, descartam-se ensinamentos relativos ao conflito entre autonomia e dependência, que marca a Administração Pública.

Autonomia versus Dependência

Ao analisar relatórios e documentos publicados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), Smullen (2003) notou que o termo autonomia é usado para descrever uma lista de soluções a serem adotadas pelo setor público. Nesses documentos, o termo foi apresentado como um novo paradigma para a administração pública, adquirindo inequívoco caráter positivo e sendo descrito como fundamental para desenvolver uma cultura orientada para o desempenho.

Os conceitos de autonomia e independência, nos receituários das reformas das últimas décadas, sempre correram em paralelo. A flexibilidade orçamentária e administrativa, fruto da autonomia, depende da independência que esses mesmos agentes devem ter na tomada de decisões, não influenciados, por exemplo, por atores políticos. Trata-se de conjunção de princípios que corrobora a dicotomia entre administração e política. O binômio autonomia/independência deve ser perseguido, claro, apenas para algumas organizações públicas, como as agências reguladoras. A aceitação plena desse binômio, contudo, é nati-morta. Claro está que há uma gradação nesse conceito: não há autonomia total; sempre há alguma dependência, sempre há influência externa.

No caso brasileiro, até 1995, o setor público, de acordo com Rezende (2004, p. 29), “havia crescido consideravelmente, mas sem os necessários ajustes na matriz institucional e sob uma perspectiva mais ampla, nos seus mecanismos de controle”. O setor público se encontrava dominado por organizações centralizadas, em um contexto mundial cada vez mais dinâmico, aberto e competitivo. De acordo com o receituário de reformas administrativas mundiais, a autonomia era vista como uma espécie de panacéia que, de acordo com Osborne e Gaebler (1997), foi associada à ruptura com a burocracia e à hierarquia, submetendo os empregados a menos regras e dando-lhes maior flexibilidade para atender as demandas do público.

No Brasil, é cíclico o embate entre descentralização e centralização das reformas brasileiras como condicionante natural do grau de autonomia a ser concedido pelo Estado. A um período altamente centralizado, segue-se uma iniciativa de descentralização, a qual se segue outro período de centralização. Não foi diferente com a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, que apresentou propostas em que a autonomia era ponto central. Ela foi resposta à centralização promovida pela Constituição Federal de 1988, dependendo, para sua efetivação, da aprovação de emendas à Carta. Ponto extremo é observado por Marcelino (2003, p. 651), para quem a autonomia financeira das autarquias, fundações públicas e empresas estatais, foi tão restringida “que hoje, principalmente na gestão de meios e recursos, há muito pouca diferença entre as denominadas administrações direta e indireta”. Em um país marcado pela ingerência da política na administração e pela sobreposição dos interesses privados aos públicos, como lembram Leal (1997) e Faoro (2001), não era de se esperar que algo diferente acontecesse.

De acordo com Rezende (1998), cerne das iniciativas de descentralização é o dilema do controle: como dar autonomia e controlar as organizações autônomas. A descentralização é vista como perda de controle, pois ameaça a ordem burocrática, uma vez que modifica a estrutura de importância e prestígio profissional e político. O autor ressalta, ainda, a contradição entre o ajuste fiscal (necessidade de maior controle por parte da burocracia para reduzir gastos) e a mudança institucional (menos controle para flexibilizar as atividades estatais). Essa contradição é central à dificuldade de cooperação simultânea e de coalizão, apregoadas como princípio da governança.

A autonomia passa, não raro, de conceito positivo para organizações internacionais, como a OCDE, para princípio indesejado e motivador de resistência in-

terna nas próprias organizações públicas, que a percebem como uma retirada do Estado de uma série de funções sociais, havendo a perda de proteção e de *status*, além da diminuição no orçamento, em contraposição àqueles setores que permanecem sob a proteção garantida do Estado. Por essa lógica, em uma burocracia direcionada para os meios e não para os resultados, tal como interpretado no ideário reformista, o ganho de autonomia não compensava os riscos, sendo a dependência mais segura. Hipótese factível para alguns dos descaminhos da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, nesse sentido, é a resistência interna nas próprias organizações a mudanças vindas de cima e já mencionadas anteriormente:

As reformas administrativas tendem a falhar pelo fato de que projetam a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados. (...) A questão é que, em contextos democráticos, a política se organiza e funciona no curto prazo, e por tal razão, não é de se esperar que compromissos dessa natureza tendam a perdurar entre governos. O resultado mais provável a se esperar é a resistência das instituições às reformas, sobretudo em contextos democráticos (REZENDE, 2004, p. 36).

Quanto aos critérios de avaliação e desempenho, que são essenciais a uma administração pública pautada pela autonomia, Lustosa da Costa (1998, p. 211) chama a atenção para a precariedade até dos mais sofisticados mecanismos de avaliação de desempenho que, ao se mostrarem incapazes de medir o impacto das ações empreendidas, “tendem a privilegiar a mensuração da eficiência, deixando de lado qualquer esforço para avaliar a real eficácia social das iniciativas”. O estabelecimento de mecanismos condizentes, na opinião de Kettl (1998), é projeto para décadas, não apenas para meses sujeitos a interrupções, tal como ocorrido em 1995. Por exemplo, no caso das agências reguladoras, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União apontam a existência de diversos e, por vezes, conflitantes mecanismos de autonomia e avaliação de desempenho. No caso da Aneel, o primeiro contrato de gestão foi assinado em 2 de março de 1998, teve vigência até 31 de dezembro de 2000 e foi objeto de auditorias pela Secretaria Federal de Controle durante os exercícios 1998 e 1999, quando foi verificado um desempenho satisfatório. Na auditoria realizada na Aneel, exercício 2000, pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2001), os auditores constataram que as metas da agência, estipuladas no contrato de gestão, foram agrupadas em dois grandes programas contemplados no PPA, fazendo com que o contrato assumisse um caráter formal, uma função redundante em relação a outros instrumentos de planejamento e orçamento.

Cidadão + Cliente = Cidadão-Cliente?

Ao se referir aos indivíduos, Bresser Pereira, em seus trabalhos aqui analisados, fez uso indistinto dos termos “cidadãos-clientes”, “clientes-cidadãos”, somente “clientes” ou, raras vezes, “cidadãos”. Tentando elucidar o conceito, afirma:

Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8).

A proposição é confusa no que se refere aos limites da separação entre as esferas pública e privada, que será tratada adiante nesta seção. No que diz respeito ao papel dos indivíduos e ao seu reconhecimento como clientes, cidadãos ou uma figura híbrida envolvendo os dois, prevalece a mistura de conceitos com um enfoque distorcido. A preocupação de uma reforma não deve se concentrar no “poder além dos direitos do consumidor”; deve, sim, preocupar-se com os direitos inerentes à cidadania.

Lustosa da Costa (2006) chama atenção para os diferentes direitos abrangidos pelo conceito de cidadania: direitos civis, políticos, sociais e difusos, reunindo aqueles que não se encaixam nas categorias anteriores. Com a redemocratização brasileira na década de 1980, foram alcançados os direitos políticos, sem que os civis já estivessem garantidos. A fragilidade destes prejudica a existência daqueles e, por extensão, a própria democracia em um sentido que ultrapassa o simples processo eleitoral. Já os direitos sociais e difusos, na opinião de Lustosa da Costa (2006), estão longe de serem assegurados. A construção da cidadania no Brasil, assim, mostra-se incompleta, na medida em que os indivíduos não dispõem ainda, de fato, das quatro categorias de direito.

Há nítidos avanços, contudo. Para Fleury (2004), em décadas anteriores na América Latina, prevalecia um Estado sem cidadãos, fruto do autoritarismo. O Estado encarregou-se, inclusive, de regular uma cidadania *possível* por meio da inserção do indivíduo no mercado de trabalho ou de práticas assistencialistas descontínuas. O modelo atual caracteriza-se pela limitação e pela redefinição do papel do Estado, prevalecendo uma estrutura plural de autoridade que ameaça a legitimidade central, fruto da redemocratização e de crises econômicas que forçaram a descentralização do poder, em consonância com princípios da governança já expostos anteriormente. Fleury (2003) lembra a existência de uma dimensão cívica da cidadania, que pressupõe a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, ou seja, eles passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos e com a sociedade, compondo um cenário de novos direitos e deveres. A transparência, abordada na próxima seção deste artigo, é um dos frutos dessa nova relação.

Essa preocupação com a inclusão do indivíduo na dimensão pública data, na verdade, de antes do fim do regime militar no Brasil e refere-se, de forma limitada, a setores diversos. Exemplo disso é a proposta de Campos (1980, p. 29) de criação de novos modelos decisórios e de planejamento, voltados para uma estratégia alternativa de desenvolvimento: “Para responder às necessidades do povo devemos planejar *com* ele, e não *para* ele. Os planejadores não podem presumir que são mais sábios e agir como se isso fosse verdade.”

Retomando o argumento de Fleury (2003, p. 9), na dimensão pública dos indivíduos, a cidadania está inserida em um modelo de integração e sociabilidade e “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária.” É justamente na lógica do mercado que o cliente está inserido, ao contrário do cidadão.

Não é que mercado e sociedade sejam incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, porém a associação dos dois implica em uma dupla interpretação: em primeiro lugar, significa um retrocesso no que tange à dimensão pública, visto que representa a supressão da ampla perspectiva dos direitos; em segundo, e originando-se a partir do primeiro ponto, essa associação à lógica privada das relações de mercado sobrepõe-se à pública, perpetuando, no Brasil, a confusão entre as duas dimensões, tão presente na história e já reconhecida por autores diversos, dentre os quais os já citados Leal (1997) e Faoro (2001). Vale lembrar que essa lógica de mistura entre público e privado foi um dos alvos centrais das críticas de Bresser Pereira, ainda que contraditoriamente ele tenha oferecido subsídios à sua manutenção.

Na NPM, porém, a relação entre público e privado ganha contornos positivos. Naturalmente não se está falando do cenário brasileiro, mas sim das práticas inerentes às administrações pública e privada. É na segunda, como já mencionado, que os teóricos dessa corrente buscam inspiração para corrigir as falhas constatadas na primeira. Como lembra Abrucio (2005), a associação entre sociedade e mercado chega a atingir um ponto extremo no *New Public Management* - o *consumerism*, segundo o qual se firmava, entre Estado e sociedade, uma relação de prestação de serviços públicos. Esta consumia os serviços prestados por aquele, que, por sua vez, incorporava práticas comuns da administração privada, como o foco na qualidade, competição e demanda. Esse último conceito, por exemplo,

implica na aceitação de pressões de grupos mais organizados, no sentido de incluir determinados temas na agenda pública, perdendo-se o enfoque em políticas ditas de justiça social.

O pluralismo dos modelos de governança faz com que o cidadão possa ser considerado e incluído, quando for o caso, em redes de políticas públicas enquanto cliente e enquanto cidadão. Entretanto, os modelos adequados de participação política devem levar em consideração os déficits institucionais e democráticos existentes e devem se perguntar se o tecido institucional possibilita ou limita a representação. A análise é sempre localmente circunscrita, e os modelos em construção devem levar em consideração esses diagnósticos locais.

Transparência *versus* Eficiência

O tema “transparência” na administração pública, normalmente, contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população. De acordo com Rezende (2004), antes da reforma de 1995, os governos não apenas não dispunham de números a respeito da administração pública, como esses sequer eram elaborados de forma regular. Não tinham, assim, um conhecimento efetivo acerca da administração pública federal, de sua dinâmica e de seus processos. A partir dessa reforma e, especificamente, devido aos esforços do MARE, deu-se início ao processo de verificação e publicação desses números, que se tornaram chave para melhor gerir e controlar os recursos. Nesse sentido, a tecnologia de gestão da informação permitiu a utilização de uma série de controles mais completos sobre os sistemas internos da gestão federal.

Um dos pontos para o qual Bresser Pereira (1998), entre diversos outros autores, chama atenção, é a importância da tecnologia da informação (TI) para uma reforma desse porte. A internet vem cumprindo um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. Praticamente todos os órgãos do governo dispõem de *sites* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Trata-se do *e-governo*, uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão. No entanto, a tecnologia da informação pode facilitar a transparência e a participação, mas ela não suprime o déficit democrático, quando este existe.

Na vertente do controle social, Pimenta (1998) lembra a importância da transparência como elemento fundamental para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais, ou seja, a sociedade, face a um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública, passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, no estímulo da concorrência entre fornecedores e na tomada de decisão. A ação do Estado ganha, em tese, mais legitimidade, por estar diretamente amparada pela sociedade.

Nos documentos relativos à Reforma do Aparelho de Estado de 1995, é sempre citada a importância da participação da população na implementação e manutenção das mudanças institucionais. Os meios de comunicação de massa e outros canais de comunicação com o cidadão são iniciativas que se orientam nesse sentido. Contudo, é preciso observar certa ingenuidade por parte dos ideólogos da reforma quanto à capacidade da população de exercer um controle social efetivo sobre as instituições públicas. A participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não está presente na cultura nacional, marcada pelo paternalismo e pelo autoritarismo, ainda que, com a redemocratização, discussões acerca da cidadania e suas implicações tenham se feito mais presentes.

Uma das consequências do aumento da transparência nas informações e ações do Estado foi o estímulo à avaliação da eficiência das políticas públicas e dos atos do governo. Nas reformas intentadas anteriormente, o mote principal era o ajuste fiscal a partir de mecanismos não obrigatoriamente relacionados à

eficiência, como corte de pessoal e reestruturação administrativa. De acordo com Wahrlich (1974), a eficiência, porém, via de regra, esteve presente nos discursos reformadores brasileiros, inclusive como uma justificativa comum para as sistoles e diástoles da administração pública. Note-se que a eficiência se ligou, indistintamente, à centralização e à descentralização, a depender da diretriz de cada reforma.

O grau de eficiência a ser alcançado está ligado à redução de resistências internas e dissensões, à linearidade do processo de mudanças e à diminuição de obstáculos à reforma. Saídas pactuadas podem ser custosas no plano econômico e em dimensões não materiais, que levam em conta tempo, distâncias e distribuição de cargos. No primeiro plano, vale lembrar que, apesar da idéia geralmente aceita de que o aumento da eficiência leva a menores custos, a verdade é que reformas administrativas são caras e, normalmente, não reduzem significativamente o gasto público, melhorando, quando muito, a qualidade e a eficiência do gasto. A Reforma do Aparelho de Estado de 1995, aliás, encontrou na falta de recursos para investimento tanto um mote para seu início, quanto uma das razões pela qual não se completou.

Vale lembrar que pactuação, negociação e transparência são inerentes à lógica democrática e aos modelos de governança. Diversos autores, dentre os quais Wilson (1887), ainda no século XIX, constataram que, em uma democracia, a organização da administração pública é bem mais difícil que em contextos autoritários. Tem-se, então, que a busca da eficiência se contrapõe a princípios da democracia, regime do qual depende a transparência.

Esse dilema implica, por conseguinte, a necessidade de uma busca pela eficiência, condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático. Essa busca deve levar em consideração especificidades próprias do contexto brasileiro, como as já citadas marcas do autoritarismo e do paternalismo. No caso da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, Rezende (2004, p.113) lembra que as mudanças propostas foram do tipo “*one-size-fits-all*”, propondo alternativas diferenciadas apenas em termos das funções ou do papel do Estado”, não se envolvendo com problemas específicos de cada organização pública. Em um país grande, complexo e com realidades regionais díspares, essa análise de Rezende expõe a padronização das medidas sugeridas, ao invés de se utilizar o princípio da flexibilidade, construído a partir de diagnósticos locais.

Conclusão

Este artigo buscou analisar cinco dicotomias introduzidas pela Reforma do Aparelho do Estado, à luz dos princípios que as embasaram, da literatura acadêmica do campo da Administração Pública e da observação de seus resultados, face ao embate entre NPM e governança. Mesmo que a reforma tenha apresentado alcance limitado no nível federal, sua força retórica está presente nos esforços de modernização da administração pública estadual. Os *modus operandi* da rede de governança em construção no Brasil da pós-desestatização estão sendo, em grande medida, balizados por essas experiências.

De forma geral, é possível afirmar que os princípios da reforma empreendida no Brasil, explicitamente a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, são baseados e inspirados no NPM, cujo enfoque central reside na adoção de instrumentos gerenciais privados no âmbito do setor público. Paradoxalmente, o Brasil encontra-se, de fato, inserido no modelo de governança, como consequência de processos de desestatização e democratização que modificaram, substancialmente, a rede de relações Estado-Sociedade. Dessa forma, o artigo empreende uma crítica dupla: as dicotomias são avaliadas à luz da literatura acadêmica do campo da Administração Pública e à luz das consequências da sua aplicação sob o prisma da governança.

Ao longo deste artigo, observou-se que tantas outras considerações de trabalhos considerados clássicos no debate em Administração e de princípios da

governança não foram levadas em consideração. Para a Reforma do Aparelho de Estado de 1995, o simples exame dos clássicos teria representado um aporte teórico diferenciado e consagrado. Para a pesquisa em Administração, acredita-se ter demonstrado a importância da recorrência a autores consagrados e a trabalhos clássicos. Descuidar-se do passado pode representar um passo perigoso rumo ao desconhecimento do presente e às possibilidades para o futuro.

Vale considerar que a contribuição de teóricos clássicos e contemporâneos de administração pública não foi considerada na proposta da separação política-administração e formulação-implementação de políticas públicas. O modelo, criticado por sua falta de sustentação teórica e empírica, incorporou-se, por exemplo, na proliferação de agências reguladoras. Os primeiros anos de funcionamento dessas agências demonstraram a dificuldade de estabelecer a desejável autonomia dos entes implementadores de políticas públicas. No entanto, sua existência e sustentação dificultam a projeção de desenhos alternativos de governança, mais pluralistas, abrangentes e democráticos na inclusão de atores públicos e privados.

Além da adoção acrítica do receituário internacional em prol da *NPM*, no processo da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, não foi recorrente a lembrança de que todas as manifestações semelhantes e anteriores buscaram, também, a eficiência da administração pública – cada qual, é certo, ao seu modo, como redução de gastos, diminuição ou criação de novas estruturas, descentralização ou centralização. O conceito de eficiência, pois, pouco contribui para uma iniciativa de reforma, já que é impreciso. Não se tem notícia de reforma feita com vistas à ineficiência da administração pública, porém nem todas as que empunharam a bandeira da eficiência conseguiram, independentemente dos métodos empregados, alcançá-la em um grau aceitável para os próprios governos.

Existe, no entanto, um outro desafio colocado pelo princípio da eficiência, o qual está sendo ignorado na retórica e prática da reforma da gestão pública. Com maior ou menor autonomia ou descentralização, o fato é que os modelos anteriores de reforma tratavam a eficiência sob a égide da burocracia. Considerava-se que a forma de alcançar a eficiência era a hierarquia, via implantação do modelo burocrático – um modelo capaz de alinhar os objetivos da democracia com a tecnicidade da eficiência.

O ponto é que a governança, enquanto um novo modelo de gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferenciam, se é que isto é possível, de concepções tradicionais da gestão pública. A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para o setor privado e o terceiro setor (por isso, a governança pode ser confundida com o neoliberalismo e, de fato, as diferenças ideológicas podem ser tênues). Assim, novos modelos de gestão da governança devem partir de diagnósticos locais, que levem em consideração a estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor.

Referências

ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação. In: *FÓRUM NACIONAL O DAY AFTER DA PRIVATIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA*, 11., 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. 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 (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed.

ALLISON, Graham T. Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects? *Proceedings of the Public Management Research Conference*, 19-20, nov., 1979, p. 27-38.

BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles: University of California Press, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v. 1, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, p. 5-30.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed.

CAMPOS, Anna Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. *RAP*, 14(3), jul.-set. 1980, p. 27-45.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de Despedida do Senado federal – Filosofia e Diretrizes de Governo. Brasília, DF: 14 dez. 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM>. Acesso em: 18 dez. 2006.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Vol. 1. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECL, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurelio; SOBREIRA, Rogério. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DOBEL, J. Patrick. Paradigms, traditions, and keeping the faith. *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, mar.-apr. 2001, p. 166-171.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FESLER, J.W. Independent regulatory agencies. In: MARX, F.M. (Org.) *Elements of public administration*. N.J.: Prentice-Hall, 1959.

FESLER, James W.; KETTL, Donald F. *The politics of the administrative process*. Chatham, NJ, EUA: Chatham House Publishers, 1996.

FLEURY, Sonia. La expansion de la ciudadanía. In: *Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas*. Colombia: Ed Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

_____. Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil. In: GOMÀ, Ricard; JORDANA, Jacint (orgs.). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, Espanha: Fundación CIDOB, 2004.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *RAE*, v. 34, n. 3, mai.-jun. 1994, p. 41-48.

KETTL, Donald F. Public administration at the Millennium: the state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), 2000, p. 7-34.

_____. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LONG, Norton E. Power and administration. *Public Administration Review*, 9, 1949, p. 257-264.

LOYOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas, 1996.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Programa de estudos e pesquisas em reforma do estado e governança. A reforma do estado e as organizações sociais. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 32, n. 5, p. 209-213, 1998.

_____. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LYNN JR., Laurence E. The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public Administration really stood for. *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, mar.-apr. 2001, p. 144-160.

MANDELL, Myrna P. Community collaboration: working through network structures. *Policy Studies Review*. Vol. 16, N. 1, p. 42-64, spring 1999.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, v. 37, n.3, p. 641- 658, 2003.

MARTINS, H. F. *Reforma do estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública*. 2004. Tese em elaboração (Doutorado) – Ebape/FGV, Rio de Janeiro.

MARSH, D.; RHODES, R.A.W(org). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press. 1992.

MILWARD, Briton H.; PROVAN, Keith G. The hollow state: private provision of public services. In: INGRAM, Helen; SMITH, Steven Rathbeg (Ed.). *Public policy for democracy*. Washington D.C. : Brookings Institution, 1993.

NASCIMENTO, Kleber do. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *RAP*, 1(1), jan.-jul. 1967, p. 11-50.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PETERS, Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2).1998.

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendencias mundiais/ Carlos Cesar Pimenta. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro,v. 32, n. 5, p. 173-199, 1998.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA. *Projeto de Modernización del Estado*. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires, 2006.

OSBORNE, David (David E.); GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* . 9. ed. Brasília, D.F.: MH Comunicação, 1997.

O'TOOLE, Laurence J. Jr. Treting networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*. V. 57, N.1, p. 45-53, Jan/feb 1997.

OVEREEM, Patrick. The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, v. 27, n. 2, 2005, p. 311-329.

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

REZENDE, FLAVIO DA CUNHA. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RHODES, R.A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press. 1997.

SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C.; PARKES, Sandra J. *Classics of public administration*. EUA: Thomson Wadsworth, 2004.

SMULLEN, Amanda. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, v. 37, n.3, p.551-568, 2003.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria: TC-005.793/2002-7*. Brasília: TCU, 2001.

VIEG, John A. The growth of public administration. In: MARX, Fritz Morstein (org.). *Elements of public administration*. New Jersey: Prentice Hall, 1959.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *RAP*, (8), abr.-jun. 1974, p. 27-75.

WALDO, Dwight. *The Administrative state*. New York: Ronald, 1948.a

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2, jun. 1887.