



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Crítica à reforma do Estado e o modelo de reorientação participativa para os serviços  
públicos**

Márcio Rogério Olivato Pozzer

[marcio.pozzer@osorio.ifrs.edu.br](mailto:marcio.pozzer@osorio.ifrs.edu.br)

Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS)

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMO

A administração pública tem seguido de maneira predominante o modelo tradicional burocrático como forma de se organizar institucionalmente e para a prestação de serviços públicos. Contudo, a rigidez desse modelo tem sido apontada como inadequada e demasiadamente hierárquica para tratar de problemas cada vez mais complexos e que envolvem uma gama diversa de instituições e interesses. O modelo que ganhou projeção no final do século XX e buscou superar as limitações e avançar na qualidade dos serviços públicos e das políticas públicas em geral, conhecido como “nova gestão pública” teve apoio político em diversas regiões do globo e, em especial, na América Latina, mas não logrou o sucesso preconizado e já não parece se sustentar com os desafios colocados no início do século XXI, abrindo espaço para a construção de novos valores, conhecidos na bibliografia internacional como “*public service orientation*” (PSO). Os autores alinhados à PSO introduziram críticas e apontaram alguns caminhos que, quando sistematizados e aplicados na administração pública acabaram por se constituir em um novo modelo de gestão pública, inicialmente chamada de “*new public service*”, traduzido para o português como “novo serviço público” (NSP). Conceito que neste trabalho é revisitado e, de certa forma, revisado e chamado de “reorientação participativa para os serviços públicos”. Esse modelo se caracteriza pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação por intermédio de conferências, audiências públicas e empoderamento dos conselhos gestores e, pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização. Dentre os temas polêmicos que recebem atenção neste trabalho está a descentralização do Estado e das políticas públicas que, embora possa ser instrumento fundamental para a democratização e ampliação da eficiência dos serviços públicos, ela por si só não garante isso, podendo acarretar em aumento das desigualdades entre regiões e fragmentação da prestação dos serviços públicos. Assim, a PSO propõe o rompimento com princípios teóricos básicos do modelo gerencial, na medida em que não reconhece a centralidade do auto interesse, a veracidade incontestável da eficiência dos mercados e a qualidade indiscutível dos contratos de gestão. Além disso, insere-se na reflexão dos



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

teóricos da PSO e, por consequência, no modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” os valores republicanos e democráticos, que tomam forma a partir dos conceitos de *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça social, que ganham nova centralidade com a retomada das políticas de cunho neoliberal adotadas em alguns países da América Latina a partir de meados da segunda década do século XXI.

### ABSTRACT

The public administration has predominantly followed the traditional bureaucratic model as a way of organizing itself institutionally and for the provision of public services. However, the rigidity of this model has been pointed out as inadequate and too hierarchical to deal with increasingly complex problems involving a diverse range of institutions and interests. The model that gained projection in the late twentieth century and sought to overcome the limitations and progress in the quality of public services and public policies in general, known as "new public management", had political support in several regions of the globe, and especially in the Latin America, but has not achieved the success advocated and no longer seems to support itself with the challenges posed at the beginning of the 21st century, opening space for the construction of new values, known in the international bibliography as "public service orientation" (PSO). The authors aligned with the PSO introduced criticism and pointed out some paths that, when systematized and applied in public administration, eventually became a new model of public management, initially called "new public service", translated into Portuguese as "new public service "(NSP). A concept that in this work is revisited and, to a certain extent, revised and called "participatory reorientation for public services". This model is characterized by the resumption of the State's role, by the emphasis on the construction of public policy systems, the valorization of the quality of public services provided, the radicalization of participation through conferences, public hearings and the empowerment of the management councils and, by highlighting functions and values of the public sector, with a focus on accountability. Among the controversial themes that receive attention in this work is the decentralization of the State and public policies that, although it may be a fundamental instrument for democratization and increase the efficiency of public services, it alone does not guarantee this,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

and may lead to an increase in inequalities between regions and fragmentation of the provision of public services. In this way, the PSO proposes to break with basic theoretical principles of the managerial model, inasmuch as it does not recognize the centrality of self-interest, the undeniable veracity of market efficiency and the indisputable quality of management contracts. In addition, it is part of the thinking of the PSO theorists, and consequently, in the model of "participatory reorientation for public services", republican and democratic values that take shape from the concepts of accountability, transparency, political participation, equity and social justice, which gain new centrality with the resumption of neoliberal policies adopted in some countries of Latin America from the mid-second decade of the twenty-first century.

### **Palavras chave**

Estado, Reforma do Estado, Participação

### **Keywords**

State, State Reform, Participation



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introducción**

A gestão das políticas públicas explicitam como os modelos de desenvolvimento, os arranjos institucionais da administração pública e a governança do Estado e de suas ações refletem as mudanças que historicamente ocorreram nos Estados. Este texto centrou-se na análise da transformação do “pequeno” Estado liberal do século XIX (com função apenas de garantir a propriedade e os contratos) para o “grande” Estado social do século XX (com responsabilidade de manter inúmeros serviços sociais) praticamente inviabilizou a racionalidade instrumental defendida pela administração burocrática tradicional weberiana, abrindo espaço na América Latina para a reforma gerencial do Estado, que não logrou o sucesso preconizado e foi parcialmente abandonado na maioria dos países latino-americanos, que tentaram constituir um novo modelo híbrido. O texto faz parte de uma investigação ainda em curso, que recorre a estudos de casos a partir de pesquisas documentais e de entrevistas com gestores públicos, antecedidas de um esforço de revisão bibliográfica que tem fornecido substrato teórico e metodológico para as análises.

Os dados coletados, tratados e analisados, têm levado à conclusão de que os países latinoamericanos passaram por processos semelhantes de institucionalização das políticas públicas e de paradigmas de reforma do Estado. Pautados pelas crescentes críticas da sociedade à inoperância do modelo burocrático para apresentar respostas às demandas por serviços públicos cada vez mais complexos, que inseriram o modelo gerencial da administração pública nas agendas políticas da maioria dos países, inspirado nos paradigmas da administração de empresas que concebia o setor privado como detentor de maior capacidade de atender às demandas sociais quando comparado ao setor público, o modelo não foi capaz de superar as limitações e avançar na qualidade dos serviços e das políticas públicas em geral, possibilitando que os países que experimentaram governos de esquerda e centro-esquerda construíssem uma agenda alternativa de desenvolvimento no início do século XXI, abrindo espaço para a construção e a disputa de novos valores sociais e para a tentativa de se implementar um



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

modelo alternativo de administração pública denominado “reorientação participativa para os serviços públicos”.

Assim, conjuntamente às políticas neodesenvolvimentistas adotadas em parcela da América Latina, caracterizadas por se constituírem como um modelo híbrido, composto por traços liberais e neoliberais, por um lado, e, por outro, de bem-estar social e desenvolvimentista, deram origem a uma administração pública também híbrida. Esse modelo se caracterizou pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação social e pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização. Contudo, os países que experimentavam tais inovações, como o Brasil, por conta da crise econômica e política, reinseriram em suas agendas políticas as reformas de caráter neoliberal, freando as transformações no modelo de Estado e dando a este uma nova configuração.

## II. Metodología

A dificuldade de se analisar processos políticos contemporâneos em que os limites entre o contexto e os fenômenos não estão evidenciados, ou seja, caracterizando-se por possuírem mais variáveis de interesse do que dados pontuais, exigem da pesquisa, ainda em andamento, que se lance mão de estudos de caso. Para tanto, o presente artigo traz uma breve análise acerca da fase inicial da investigação, que tem demandado forte embasamento teórico para guiar a coleta e análise de dados, uma vez que o estudo se baseia em múltiplas fontes de evidência.

A revisão bibliográfica tem permitido constituir as bases teóricas acerca do Estado, para se ter um breve histórico de sua constituição moderna e alguns dos debates políticos e acadêmicos que os cercam. Ainda dentro desta perspectiva, tem se recuperado alguns aspectos do desenvolvimento político, econômico e social da América Latina para



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

possibilitar uma análise mais profunda dos paradigmas que vêm sendo debatidos e adotados no século XXI.

A pesquisa bibliográfica também trabalha com o conceito de governança, uma vez que o foco da investigação está no arranjo institucional que se desdobra das disputas políticas, sociais e econômicas e, portanto, do modelo de desenvolvimento e de Estado, dando especial atenção à crise do Estado tradicional burocrático, à “reforma gerencial do Estado e aos paradigmas da “nova gestão pública”, chegando à inovação da “reorientação participativa para o serviços públicos.

O estudo dos modelos de Estado e de desenvolvimento faz uso da concepção de tipos ideais, presente na doutrina epistemológica de Max Weber. A partir dos “tipos ideais” busca-se a construção parcial da realidade, selecionando certo número de características, ressaltando alguns elementos observados e montando um todo, entre outros possíveis.

### **III. Análise e discussão do problema**

Desde a consolidação dos Estados modernos, seus papéis têm sofrido constantes modificações, transformado não somente suas estruturas administrativas, mas também as correlações de força dos agentes políticos e sociais que interagem e interferem na arena política.

Com isso, é importante retomar o conceito de Munevar (2002), para o qual governança são as relações políticas entre os diversos atores envolvidos no processo de escolher, de executar e de avaliar decisões sobre assuntos de interesse público, e que podem ser caracterizadas como um jogo de poder, o qual inclui instituições tanto formais quanto não formais, realçando as interações entre os diversos agentes públicos, a burocracia do Estado e os vários agentes não governamentais para se buscar atingir resultados de interesse público.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O conflito permanente e crescente entre o Estado de direito, de cunho liberal, e as ambições de um Estado social, coloca, em linhas gerais, os paradoxos que a modernidade traz para a governança e que a contemporaneidade aprofunda, explicitando o grau de adaptação que as administrações públicas precisaram se submeter para conseguir responder às novas demandas advindas das reivindicações de grupos mais ou menos organizados da sociedade civil.

Em uma organização complexa como o Estado, Max Weber (2004) apontou que a administração pública burocrática clássica seria a única forma possível de coordenar as ações e prever o comportamento dos seus membros, reduzindo, desta forma, as incertezas nos procedimentos que envolvessem tomadas de decisões. O processo histórico que constituiu a racionalização burocrática decorreu da busca da superação das formas de administração com vieses patrimonialistas, com práticas de empreguismo, nepotismo e corrupção, que se mantiveram presentes nos Estados e em suas estruturas administrativas.

Segundo Peters (2001), a administração pública tradicional “weberiana” apresenta historicamente algumas características comuns, que serão tomadas como tipo ideal nesta pesquisa para fins de comparação. São eles: (1) busca da neutralidade técnica dos serviços prestados independente de questões político-partidárias; (2) hierarquia rígida e administração voltada ao cumprimento das regras; (3) estabilidade das organizações governamentais, com possibilidade de estabilidade de seu corpo de servidores; (4) submissão do serviço às diretivas políticas; e (5) garantia de isonomia na prestação de serviços públicos.

No Brasil, a implementação do modelo burocrático está associada ao primeiro período do governo autoritário de Getúlio Vargas, que governou o país entre 1930 e 1945 e depois entre 1951 e 1954. Pode-se afirmar que, de certa forma, Vargas preencheu um vazio deixado pela política liberal democrática excludente da chamada “República Velha”, que corresponde ao período entre 1889, ano da proclamação da República, e



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

1930, ano da chamada “Revolução”, que depôs o presidente eleito Washington Luís, realizando políticas modernizantes e includentes. Vargas criou em seu governo os Ministérios da Educação e Saúde, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a Universidade do Brasil e o Serviço do Patrimônio Histórico Nacional. Além disso, o governo Vargas foi responsável por criar a base econômica e social para o período desenvolvimentista, que teve seu auge nos anos 1950. Nesse sentido, vale citar a criação de algumas empresas estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943) e a Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945).

Já na área da administração pública, o governo do presidente Getúlio Vargas criou em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para organizar a seleção e ser responsável pelo treinamento dos servidores públicos, além de implementar o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que não existia no país até então.

Contudo, afirma Bresser-Pereira (1998), com a mudança de paradigma do “pequeno” Estado liberal do século XIX, que tinha como função apenas garantir a propriedade e os contratos para o que ele chama de o “grande Estado social” do século XX, assumindo um crescente número de serviços sociais (como a educação, saúde, o transporte, a habitação, a previdência social, a assistência social, a pesquisa e a cultura), a expectativa da eficiência e da racionalidade instrumental de sentido weberiano não pôde ser verificada:

[...] a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal – e não no da democracia, que só se tornará dominante no século vinte –, revelar-se-á lenta, cara, auto referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Weber (2004) apontou a dominação racional-legal com foco na superioridade técnica e na eficiência como o tipo ideal de dominação. A racionalidade garantiria a adoção dos meios mais adequados para se alcançar determinados fins, enquanto a legalidade determinaria os meios e os fins na forma da lei. Mas Alvin Gouldner (1954) já identificava uma tendência nesse sistema à acomodação dentro de padrões mínimos. Segundo Bresser-Pereira, uma contradição intrínseca: “em um mundo em contínua e cada vez mais rápida mudança, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo na lei os objetivos e os meios a serem adotados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

A constituição das condições políticas para se confrontar os paradigmas da burocracia clássica weberiana se deu concomitante à expansão do Estado de bem-estar social e, também, ao apogeu de um ciclo econômico mundial, que conseguiu criar uma hegemonia discursiva de que a administração privada tende a ser mais eficiente do que a administração pública, tornando, no senso comum, as palavras burocracia e ineficiência praticamente sinônimos.

O modelo gerencial da administração pública ganha força a partir da crise fiscal do Estado e das crescentes críticas à inoperância do modelo burocrático para apresentar respostas às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Tal modelo busca inspiração nos paradigmas da administração de empresas e, como apontou Bresser-Pereira (1998), se apoiou no discurso da atenção às demandas da sociedade de maneira eficiente e democrática.

A primeira onda de propostas para superar a crise ficou conhecida internacionalmente como *New Public Management*: “Nova Gerência Pública”, “Nova Gestão Pública” ou “Modelo Pós-Burocrático”. Em sua origem, estavam reformas da administração pública colocadas em prática pelo governo da Nova Zelândia no início da década de 1980 e que se tornaram parâmetros de reformas para muitos países latino-americanos.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A inspiração do modelo gerencial advém dos fundamentos da economia política neoclássica, mais especificamente da “teoria da escolha pública”, desenvolvida nos anos 1960 por economistas estadunidenses e que teve pouca influência na gestão das políticas públicas da época.

Segundo Dennis Mueller (1984), a teoria da escolha pública pode ser apresentada como a aplicação das ciências econômicas às ciências políticas. Trata-se da análise econômica das decisões políticas que estão fora daquelas tomadas dentro do “mercado”. Dessa maneira, utiliza-se como pressuposto, assim como na economia como um todo, a ideia de que o ser humano é um maximizador de utilidade, egoísta e racional.

Outro ponto importante para o modelo gerencial é a separação entre a formulação e a implementação das políticas públicas. Tal paradigma encontra respaldo na “teoria da agência”, que compreende a economia e o Estado funcionando segundo as regras que se colocam para os “principais” e “agentes”. Nesse sentido, os órgãos formuladores de políticas seriam os “principais”, ou seja, os atores políticos e sociais que buscam realizar seus objetivos por intermédio de instituições executoras de políticas públicas: os “agentes”.

A inovação do modelo está no entendimento de que a execução das políticas públicas pode ser realizada por “agentes” governamentais e, principalmente, por organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas. Enquanto que os principais seriam os ministérios, secretarias ou departamentos governamentais. E, esta relação se daria por intermédio de um contrato de gestão, que determinariam os resultados a serem atingidos, com metas de desempenho, as sanções e as recompensas que podem ser aplicadas aos agentes.

Os “gerencialistas”, de forma bastante simplificada, propunham-se a reorganizar a administração pública de maneira que os seus dirigentes atuassem da mesma forma que os gerentes do setor privado, com flexibilidade no emprego dos recursos e na contratação de pessoal. Para os partidários da “Nova Gestão Pública”, as burocracias



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

públicas tenderiam a atuar de maneira ineficiente, uma vez que seu objetivo principal residiria sempre na busca de maior orçamento por parte do Estado, agindo de forma auto interessada e tendendo a crescer de modo desnecessário (KETTL, 2005).

Os formuladores do gerencialismo apontavam a necessidade de uma reforma cultural do setor público, que tivesse a capacidade de aperfeiçoar o modelo burocrático e introduzir o modelo gerencial. Nesse sentido, seria de suma relevância substituir o princípio do controle *a priori*, característico da administração burocrática, pelos controles *a posteriori*, desenvolvidos de maneira severa pela administração gerencial.

Na prática, buscava-se retirar as amarras da administração pública que estão focadas nos processos, executando seus mecanismos de controle nos gastos dos recursos públicos e passando-os para a avaliação do cumprimento de metas, estabelecidas em contratos de gestão, sob os quais seriam despendidos menores esforços quanto ao controle das formas como se efetuam os gastos.

As experiências adotadas sob a égide do discurso gerencial são diversificadas na forma, no conteúdo e no tempo, mas trazem características comuns que também servirão para esta investigação como tipo ideal, a saber: (1) foco do discurso na gestão por resultados e não na gestão de processos; (2) busca da bonificação por desempenho, com a confecção de indicadores quantitativos para os serviços públicos; (3) crítica às estruturas hierarquizadas; (4) valorização de mecanismos de mercado no provimento de serviços públicos; (5) diminuição das fronteiras entre os setores público e privado, com o aumento das parcerias e com a ampliação das organizações híbridas; e (6) mudança do foco do discurso da equidade e universalidade para a eficiência e o individualismo.

Merece destaque a discussão promovida por Affonso (2000) na qual ele argumenta sobre as características do federalismo em um contexto de descentralização na América Latina. Segundo ele, a crise do Estado desenvolvimentista e as reformas liberalizantes dos anos 1990 definem ou redefinem bases importantes para o modelo. Na América Latina, a descentralização esteve associada aos processos de redemocratização a partir



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dos anos 1980, à crise fiscal dos governos centralizados e também guarda relação com os problemas de governabilidade.

Em linhas gerais, os processos de descentralização, geralmente, tiveram início com as decisões de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições dos governos centrais. “[...] o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais” (AFFONSO, 2000, p. 128). A velocidade e o ímpeto com que as políticas foram descentralizadas passaram pela influência das pressões sociais por maior controle e participação popular na gestão pública e vem sendo implementada amplamente por governos de esquerda e de direita, ainda que por razões e objetivos distintos.

O receituário neoliberal concebe a descentralização como forma de se aumentar a eficiência do setor público. Isso porque ela auxilia na diminuição do tamanho do Estado central, introduz condições para a adoção da participação de organizações de direito privado nos serviços públicos e, portanto, criando competição ou concorrência entre as instituições, as quais poderiam ser selecionadas pelos próprios “consumidores”, passando a funcionar sob uma lógica de mercado.

Segundo Affonso (2000), os processos de descentralização na América Latina, em geral, não foram acompanhados de uma tendência de federalização, a qual, para ele, seria o reforço da autonomia dos governos subnacionais. Essa contradição, de descentralizar para fortalecer um Estado unitário e, supostamente, torná-lo “mais eficiente” foi verificada em casos como o do Brasil, que apresenta modelo federativo. Essa contradição reforçou a comum e já acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas do país.

Affonso (2000) afirma que a coesão do pacto federativo brasileiro se estruturou através de um complexo e pouco explícito mecanismo de trocas entre esferas de governo e entre regiões. Para ele, o setor privado não teria dado conta de promover a redução das



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desigualdades socioeconômicas, ao contrário, a aprofundou. Notoriamente, o caso mexicano não foi diferente.

Affonso (2000) lista quatro aspectos que podem servir de parâmetro para a análise do pacto federativo: (1) o conflito vertical, ou seja, a disputa entre governo central e governos subnacionais no que se refere às competências e às receitas fiscais; (2) o conflito horizontal, que são as disputas entre estados e entre municípios, exemplificada pela guerra fiscal e pela busca da emancipação de municípios; (3) crise fiscal dos entes subnacionais; e (4) a divisão de competências entre os entes federativos.

No Brasil, o governo central assumiu parte das dívidas. Primeiro a dívida externa, depois a dívida bancária e, por último, a dívida mobiliária, ampliando significativamente a capacidade de intervir nas finanças subnacionais. Segundo Afonso e Lobo (1996), a União vinculou tal renegociação a programas de demissão de servidores públicos, à privatização de bancos estaduais, de empresas da área de energia elétrica, de saneamento e de transporte. E, mais tarde, em 2000, aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu um teto de endividamento e condicionou a contratação de dívidas por parte dos estados e municípios a aprovação prévia no Congresso Nacional, significando claramente uma diminuição da autonomia dos entes subnacionais brasileiros.

Em que pese a ideologia gerencialista, difundida a partir dos anos 1980, não se pode deixar de notar aspectos históricos constitutivos da alternativa de proteção social montada nas sociedades que não contavam com o Estado promotor de direitos, caso típico dos países latino-americanos. Essa situação, em determinada medida, facilitou a implementação das políticas gerenciais, uma vez que oferecia aderência política e social para as propostas que “chegavam de fora”.

Mesmo nos Estados liberais típicos, onde não se entendia como função do poder público a oferta de serviços sociais, esses eram realizados em algum grau por organizações não governamentais. Na América Latina, por muitos anos, eram os casos dos serviços de



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

saúde, educação e assistência social, que contavam com a participação de entidades filantrópicas, principalmente ligadas à Igreja católica. Nesse sentido, é necessário citar uma mudança fundamental nos Estados latino-americanos e que deixou marcas profundas: a separação da Igreja e do Estado, que no Brasil, por exemplo, se deu a partir da Constituição de 1891. Assim, embora não fosse função do Estado, os serviços sociais eram ofertados por “organizações não governamentais” que, por condições históricas estiveram diretamente relacionadas aos Estados, recebendo inclusive recurso público para sua manutenção.

A exceção talvez seja composta por alguns países socialistas. Mas, nos países latinos, em geral, e em especial nos latino-americanos, assim como nos países ibéricos, observa-se, historicamente, forte presença de organizações de caráter religioso, com maior ou menor relevância política e social conforme a conjuntura. Após as reformas neoliberais implementadas por muitos Estados, a presença das instituições não governamentais, inclusive de caráter privado, ganharam importância e nova institucionalidade. Com os processos de descentralização e terceirização tais organizações foram contratadas pelos poderes públicos locais para executar serviços e políticas públicas.

Assim, se, por um lado, a partir da ideologia neoliberal se constituiu um discurso econômico hegemônico segundo o qual, baseado na crise fiscal do Estado, a descentralização aparecia como alternativa importante para minimizar tal problema, por outro lado, as demandas sociais por maior oferta e qualidade de serviços públicos, oriundas de uma perspectiva de construção de um Estado de bem estar social, ofereciam uma preocupação que tinha aderência na agenda gerencialista, que também propunha a descentralização como condição para terceirizar os serviços e, supostamente, elevar a eficiência das políticas públicas.

Ainda que Christopher Pollitt (1990) aponte a busca da eficiência governamental como uma das principais contribuições do modelo gerencial, perseguida a partir da ênfase na questão financeira, ele sustenta que a busca arbitrária da redução dos custos tenha



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

gerado, sobretudo em um primeiro momento, uma diminuição significativa da qualidade dos serviços em nome de um suposto aumento da produtividade.

Outra dimensão importante a ser observada na perspectiva gerencialista e alvo de severas críticas consiste no fato de a preocupação com a qualidade dos serviços públicos ter caminhado conjuntamente com o discurso que colocava os cidadãos na condição de clientes ou de consumidores.

As estratégias adotadas para buscar aumentar a satisfação dos “consumidores” partiram das premissas de tornar os serviços públicos mais leves, ágeis e competitivos, em contraposição ao modelo burocrático tradicional weberiano. Para tanto, reforça-se a ênfase na necessidade de desconcentrar os serviços, entendendo que, quanto mais próximos os serviços estiverem dos “consumidores”, mais fiscalizado pela população eles serão; de oferecer maiores opções de serviços e equipamentos para romper com a lógica do monopólio, incrementando a competição entre as organizações envolvidas; e de adotar um novo modelo contratual para os serviços públicos, que abra a possibilidade dos serviços serem prestados por instituições de direito privado, viabilizando os pontos anteriores.

Contudo, merece ser ressaltado que a relação do prestador de serviços públicos com seus “consumidores” tende a ser mais complexa do que a relação dos consumidores de bens e serviços no “mercado”, uma vez que o primeiro não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente na economia. É sabido que diversos serviços públicos têm caráter compulsório, ou seja, não permitem escolha, como iluminação pública, limpeza urbana, saneamento básico e segurança pública. Além disso, alguns outros podem ser ofertados por intermédio de monopólio formal ou informal do Estado, como no caso da cultura em determinados segmentos e regiões, nos quais o único ou os poucos serviços e equipamentos são públicos, por exemplo, das bibliotecas ou museus, no geral desinteressantes para o setor privado, por não representarem necessariamente atividades lucrativas.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A perspectiva da construção da cidadania a partir da participação na gestão das políticas públicas fica comprometida a partir da complexidade das relações entre Estado (principal) e organizações terceirizadas (agentes), seja na assimetria de informações, seja na assimetria de poder, que, segundo Ewan Ferlie (1996), tem acarretado no esvaziamento da participação de cidadãos comuns e no fortalecimento da figura do gerente profissional.

Além disso, Agustín Ferraro (2007) enuncia a descentralização baseada em contratos com metas determinadas de rendimento como aspecto central das propostas contidas na corrente da “nova gestão pública”. Porém, segundo ele, para esse modelo funcionar minimamente, deve haver um setor privado robusto, com mecanismos jurídicos muito eficientes para se exigir o cumprimento dos contratos. Entretanto, as economias latino-americanas se caracterizam justamente pelo contrário, ou seja, por um setor privado frágil, por um sistema jurídico que não transmite segurança e pelas relações de trabalho informais. Esses aspectos, conjuntamente com o patrimonialismo e o clientelismo arraigados na cultura política das sociedades latino-americanas, tornaram a implementação dos preceitos gerenciais difíceis.

#### **IV. O novo modelo da reorientação participativa para os serviços públicos**

Os paradigmas da administração pública caminham em paralelo aos paradigmas de desenvolvimento político, social e econômico, constituindo as feições do Estado em questão. Dessa maneira, na América Latina, as políticas neodesenvolvimentistas têm se caracterizado por constituírem um modelo híbrido, composto por traços do Estado liberal, e neoliberal, por um lado, e, por outro, do Estado de bem-estar social e desenvolvimentista, dando origem a uma administração pública híbrida.

A maneira predominante que a administração pública tem se organizado institucionalmente, através dos parâmetros tradicionais burocráticos para a prestação de serviços públicos tem sido apontada como inadequada e demasiadamente hierárquica



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para tratar de problemas cada vez mais complexos e que envolvem uma gama diversa de instituições e interesses.

O modelo que ganhou projeção no final do século XX e buscou superar as limitações e avançar na qualidade dos serviços públicos e das políticas públicas em geral, conhecido como “nova gestão pública” teve apoio político em diversas regiões do globo e, em especial, na América Latina, mas não logrou o sucesso preconizado e já não parece se sustentar com os desafios colocados no início do século XXI, abrindo espaço para a construção de novos valores, conhecidos na bibliografia internacional como “*public service orientation*” (PSO).

Os autores alinhados à PSO introduziram críticas e apontaram alguns caminhos que, quando sistematizados e aplicados na administração pública acabaram por se constituir em um novo modelo de gestão pública, que Janet Denhardt e Robert Denhardt (2007) inicialmente chamaram de “*new public service*”, traduzido para o português como “novo serviço público” (NSP). Conceito que aqui foi revisitado e, de certa forma, revisado e chamado de “reorientação participativa para os serviços públicos”. Esse modelo se caracteriza pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação por intermédio de conferências, audiências públicas e empoderamento dos conselhos gestores e, pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização.

Ainda que a descentralização do Estado e das políticas públicas possa ser instrumento fundamental para a democratização e ampliação da eficiência dos serviços públicos, como vimos, ela por si só não garante isso, podendo acarretar em aumento das desigualdades entre regiões e fragmentação da prestação dos serviços públicos. Assim, a PSO propõe o rompimento com princípios teóricos básicos do modelo gerencial, na medida em que não reconhece a centralidade do auto interesse, a veracidade



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

incontestável da eficiência dos mercados e a qualidade indiscutível dos contratos de gestão.

Pollitt (1990) aponta a dicotomia cidadão *versus* consumidor ou cliente como ponto de distinção entre a corrente do PSO e as correntes gerenciais. Segundo ele, o conceito de cidadão tem conotação coletiva, que se insere numa dinâmica de direitos e deveres, ou seja, de cidadania. Já o termo consumidor ou cliente traz no seu bojo a tradição liberal, que atribui maior valor ao mercado do que à esfera pública e, desta maneira, maior relevância à proteção dos direitos individuais do que à participação política:

A justificativa central para defender um governo local não é o fato dele ser um bom meio para prover os serviços necessários, o que de fato ele é, mas a constatação de que ele capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e suas comunidades (HAMBLETON, 1992: 11).

Uma outra divergência que pode ser apontada entre o modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” e as correntes gerenciais é a valorização atribuída à competição entre as organizações. Para o gerencialismo, a competição é uma das chaves para se garantir a qualidade almejada dos serviços públicos, enquanto que a PSO ressalta a chave da cooperação entre as organizações na busca de melhores resultados na oferta desses serviços, colocando a possibilidade (ou necessidade) da gestão em rede e, conseqüentemente, da construção de sistemas, que são incorporados nesse novo modelo.

Assim, a gestão em rede, além de uma inovação, avança das críticas feitas pela PSO, introduzindo a noção de “sistemas”, com mecanismos de coordenação e políticas compensatórias, que minimizariam as tendências de fragmentação e de aumento das desigualdades regionais.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### V. Considerações Finais

No campo da administração pública, a adoção das medidas neoliberais no início dos anos 1980 fizeram a pauta da reforma gerencial do Estado ingressar na agenda política. Contudo, as medidas gerencialistas foram aplicadas sem muita profundidade, ainda que estivessem presentes nos discursos dos governantes daquele momento. Com a virada de século, partidos-políticos de esquerda e centro-esquerda ganharam as eleições em diversos países da América Latina. Foi o caso do Brasil em 2002, que passou a experimentar uma nova perspectiva de administração pública.

As características que foram buscadas como forma de comparação da governança das políticas públicas não apresentaram diferenças contundente no campo prático. No campo do discurso sim, mas não na efetividade das ações.

O modelo gerencialista propõe, para aumentar a flexibilidade e a agilidade do Estado, a distinção entre as organizações que concebem as políticas públicas e as que executam as políticas. Esta cisão dificulta a realização plena de um conceito muito caro para as modernas teorias da administração e da administração pública, que é o “aprendizado organizacional”, responsável pelo constante aprimoramento das práticas administrativas, ou seja, do planejamento. Tal separação dificultaria ainda a assertiva responsabilização dos atores públicos do Estado, que não podem ser identificados facilmente, uma vez que não fica evidente para os cidadãos o responsável global pela prestação do serviço público, comprometendo, assim, o processo de *accountability*.

Por fim, a capacidade de captar dados, transformar em informações e utilizá-las. Este ponto apontou diferenças sensíveis pelo fato da legislação brasileira requerer que as informações dos órgãos públicos estejam todas disponíveis na internet. Com isso, a partir de meados da primeira década dos anos 2000, o Brasil passou a produzir muitos relatórios e, para isso, se viu obrigado a captar dados e transformá-los em informações para serem utilizados em publicações.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Dessa maneira, pode-se afirmar que os processos de descentralização das políticas públicas, acompanhados da preferência pelos executores privados geraram um novo tipo de clientelismo, possivelmente mais caro e provavelmente mais danoso que as práticas anteriores, uma vez que tais dinâmicas se desenvolveram paralelamente ao serviço público tradicional e sem a total observação por parte dos mecanismos de controle instituídos.

Além disso, tal falta de transparência dos critérios de contratação e remuneração de seus funcionários possibilita que seu corpo diretivo seja remunerado por valores acima dos praticados pela administração pública e, até mesmo, do mercado. A forma como são administradas permitem também a prática do empreguismo e do nepotismo que, aparentemente, estavam sendo expurgados da administração pública brasileira.

Dessa maneira, fica evidente que os governos que se utilizam das Organizações Sociais buscam, na maior parte das vezes, burlar medidas consagradas da gestão pública, tais como atender aos princípios da transparência, publicidade dos atos, critérios objetivos de contratação e compras, realização de processos licitatórios, concursos públicos e respeito aos direitos dos trabalhadores.

Os mecanismos de controle, como já alertava Ferraro (2007), não têm se mostrado efetivos. Seja pelo controle legal, seja pelo controle econômico, do “mercado”, uma vez que se nota a formação de “cartéis” pelas Organizações Sociais, com a promoção de associação de entidades para atender aos critérios de qualificação.

Retomando a análise de Kettl (2005), segundo a qual, os formuladores do gerencialismo compreendiam as burocracias públicas como ineficientes e com tendência constante a solicitar incremento orçamentário, agindo, segundo os gerencialistas, de forma auto-interessada e tendendo a crescer de modo desnecessário, é uma constatação válida em parte. Primeiramente, é verdade que todo administrador, seja ele público ou privado, reivindica permanentemente a possibilidade de utilizar maior quantidade de recursos para desenvolver suas atividades. Contudo, a superação deste interesse, apontado como



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

prejudicial, não foi verificada nas experiências do modelo gerencial. Ainda que os valores que serão executados sejam definidos previamente nos contratos de gestão, as instituições conveniadas buscam suplementar seus orçamentos com parcerias com o setor privado, é verdade, mas, principalmente, com o próprio setor público. A inovação talvez resida, no caso brasileiro, na utilização das leis de renúncia fiscal, que são proibidas para instituições da administração direta, mas que podem ser pleiteadas por instituições conveniadas. No entanto, deve ser lembrado que tal ação também se caracteriza por solicitação de maior orçamento, uma vez que trata-se de recursos públicos.

Segundo Gutiérrez (2001), o funcionamento do sistema democrático, do qual se desdobra a participação política e social, pressupõe uma cultura política cujos valores principais seriam a aceitação do pluralismo, a tolerância, o respeito à legalidade e dos direitos das minorias, a concorrência pacífica, a participação responsável a cooperação, a defesa das liberdades e a definição do diálogo como recurso político (Gutiérrez, 2001: 73).

Assim, outra convergência política construída historicamente e que independe do paradigma de modelo de Estado defendido foi a da crítica à qualidade dos serviços públicos. Tal problema segue sendo uma questão central, carecendo de solução, uma vez que nenhuma das propostas e políticas implementadas conseguiram caminhar consideravelmente no sentido de solucionar a demanda.

As experiências pontuais, vividas em ambos os países, apresentam conseqüências provenientes de seus modelos de pacto federativo, sendo importante reforçar que o federalismo na América Latina, historicamente, se constituiu como reforço do poder das lideranças locais, sem a constituição de uma cultura democrática e republicana, que também serviu para reforçar o aparelhamento das instituições e as práticas clientelistas e patrimonialistas.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Vale apontar, entretanto, que os preceitos da *public service orientation* e o modelo que vem sendo desenvolvido da “reorientação participativa para os serviços públicos” não significaram a superação do modelo gerencial, assim como este não foi a superação do modelo burocrático. Os modelos coexistem e, a partir de uma relação dialética, se desenvolvem buscando dar conta dos desafios de seu tempo. Nesta perspectiva, o modelo da “reorientação participativa para os serviços públicos” segue em desenvolvimento, inclusive teórico, sobre o qual este artigo busca dar sua contribuição.

Segundo dados de 2014 da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil, de 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional.

Contudo, a “reorientação participativa para os serviços públicos” não tem conseguido enfrentar alguns problemas relevantes e que o modelo da reforma gerencial, em tese, solucionava. Talvez, o principal problema seja o das compras públicas. Os procedimentos exigidos pelas lei de licitação tornam os procedimentos morosos e com custos elevados.

Outro ponto que a “reorientação participativa dos serviços públicos” não tem conseguido enfrentar é a estabilidade dos servidores públicos, que recorrentemente são criticados ao serem associados à baixa qualidade dos serviços públicos. Mais uma vez, se não se pode afirmar categoricamente que a principal causa do descontentamento da opinião pública com os serviços deriva da baixa qualidade dos funcionários públicos, é verdade que este modo de contratação corresponde a parcela dos problemas. Nesse sentido, vale apontar que as Fundações públicas e as empresas estatais brasileiras avançaram rumo a algumas alternativas, transformando seus funcionários em trabalhadores com regimes jurídicos diferenciados, mas sem direito a estabilidade.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ainda assim, os governos do Partido dos Trabalhadores optaram por recompor os quadros de servidores públicos, por intermédio de concursos públicos, estancando o processo de desmonte do Estado que vinha ocorrendo.

O paradigma de Estado “seletivo” que as reformas neoliberais buscaram construir em contraposição ao paradigma do Estado de bem-estar social a partir da crise fiscal da década de 1980 e 1990, não lograram os objetivos almejados.

O abandono do discurso da universalidade dos serviços públicos em prol da “particularidade” dos serviços prestados não surtiu efeitos em sociedades tão desiguais como as latino-americanas. E pior, a diferenciação entre os serviços públicos e privados tem ampliado ainda mais a disparidade social, reforçando o estigma de que os serviços públicos são para os pobres e os serviços privados são para os “ricos”.

A cultura política patrimonialista, clientelista e autoritária característica das sociedades latino-americanas que leva a um constante questionamento da legitimidade da classe política, dos governos e também do Estado, que levou ao processo de descentralização e terceirização dos serviços públicos não foi revertido. Pelo contrário, as famosas “ONGs”, organizações não governamentais, perderam legitimidade social ao estarem constantemente associadas a casos de corrupção, com desvio de recursos públicos e falta de transparência.

No Brasil, as Organizações Sociais existem em função do apoio financeiro dos governos. Ao deixar de ser aportado recurso, a maioria das instituições se dissolvem. Este apoio financeiro é “trocado” por apoios políticos em momentos eleitorais, nomeações de militantes políticos nos quadros da organização que, apesar de receber recurso público, consegue “driblar” as leis de transparência e praticas clientelistas para com a população que pode ser “selecionada para receber atendimento por parte das organizações.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **VI. Bibliografía**

AFFONSO, Rui de Britto Álvares (2000). Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, p. 127-152

AFONSO, J. R.; LOBO, T (1996). *Descentralização em experiências democráticas retardatárias*. México: ICEG.

BENETT, R. J (1990). *Descentralization, local governments and markers: towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press.

BOISIER, S (1991). *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL. (Cuaderno, 36).

BOTHE, M (1995). Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998) , *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B (2007). *The New Public Service: Serving, not steering*. Expanded Ed. New York: Armonk.

DENHARDT, R. B (2012). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (1999). *Parcerias na administração pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrews (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

FERRARO, Agustín (2007). *Sobreviviendo a la Gobernanza. Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*. Salamanca, Mimeo.

GOULDNER, Alvin (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. London: Routledge & Kegan Paul.

HAMBLETON, R (1992). Decentralization and democracy in UK local government. *Public Money and Management*, jul./set..

KETTL, Donald (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Brookings.

MUELLER, Dennis (1984). Public choice: a survey. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, R. D. (Orgs.). *The theory of public choice II*. Michigan: Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 23-67.

MUNEVAR, Maria V. W (2012). *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 8 a 11 de outubro de 2002. Lisboa: out. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043406.pdf>>.

Acesso em: 21 out. 2012.

PETERS, B. Guy (2001). *The future of governing*. Kansas: University Press of Kansas.

POLLITT, Christopher (1990). *Managerialism and the public services: the anglo american experience*. Oxford: Mass. Basil Blackwell,.

WEBER, Max (2004). *Economia e sociedade*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

WEBER, Max (1974). *Ensaio de sociologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio