

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO SOCIAL

## RESUMO

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

**Ana Paula Paes de Paula**

CEPEAD-UFMG

**ABSTRACT** *The purpose of this article is analyzing, in a comparative perspective, the managerial public administration and the societal public administration, in order to propose a research agenda for future investigation. In this perspective, we examine the antecedents and characteristics of these public management models and then we compare these models from six observational variables: the origin, the political project, the structural dimensions emphasized in management, the administrative organization of the State apparatus, the institutions opening to social participation, and the management approach. Finally, we emphasize the limits and benefits of each model, and point out the need to deepen studies about societal public administration and the social management approach.*

**PALAVRAS-CHAVE** Reforma do Estado, gerencialismo, gestão social, administração pública gerencial, administração pública societal.

**KEYWORDS** *State reform, managerialism, social management, gerencial public management, societal public administration.*

## INTRODUÇÃO

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

O primeiro se inspira na vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo se encontra em desenvolvimento e tem como principal referencial a vertente societal. Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais.

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

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

Na primeira parte do artigo, apontamos os antecedentes e as características dos modelos de gestão pública resultantes dessas vertentes: a administração pública gerencial e a administração pública societal. Na segunda parte, discutimos comparativamente esses modelos de gestão a partir de seis variáveis de observação isoladas em nossas análises: a origem, o pro-

jeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Na terceira parte, concluímos o artigo enfatizando os limites e pontos positivos dos modelos, e elaboramos uma agenda para futuras pesquisas.

## O CASO BRASILEIRO: DOIS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

### Administração pública gerencial

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão desse movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan.

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

Paralelamente, nos Estados Unidos se desenvolvia o culto à excelência (Du Gay, 1991), que captou a essência do *American dream*, uma vez que alimentou o ufanismo da era Reagan ao fixar no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual. Nesse país, o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública uma década mais tarde, com o livro de Osborne e Gaebler intitulado *Reinventando o governo*, de 1992.

Em ambos os países, o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedo-

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

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, ao ser indicado para dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira manifestou seu interesse pelas experiências gerencialistas realizadas em outros países, viajando para o Reino Unido a fim de estudá-las e formular uma proposta de adaptação desse modelo ao contexto nacional (Bresser-Pereira, 1996, 1997, 1998a, 1998b).

No retorno dessa viagem, Bresser-Pereira integra esses estudos às suas análises sobre a crise do Estado brasileiro para planejar suas ações no MARE. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o Plano Dire-

tor da Reforma do Estado (Bresser-Pereira, 1996, 1997), que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. Viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998, essa reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos: a) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras; b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (e.g. saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros.

Segundo Bresser-Pereira (1998a), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente. As duas outras dimensões do processo de reforma – a cultural e a gestão – se direcionavam para essa questão e auxiliaram na implementação da administração pública gerencial. No que se refere à dimensão cultural, Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional.

De acordo com o autor, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo. Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Esse modelo de reforma e de gestão foi

efetivamente implementado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, cujos resultados e limites serão analisados nas seções seguintes.

### Administração pública societal

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

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

De acordo com Doimo (1995), consolidava-se o campo movimentalista, no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as ONGs. Ferreira (1991) aponta que na esteira desses movimentos, no início da década de 1980, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, como, por exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, as iniciati-

vas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo, e na administração de José Richa, no Paraná.

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

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

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

De acordo com a seção anterior, durante a década de 1990 foi implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro. No entanto, não havia no cenário político uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista: o estado-novíssimo-movimento-social, que rearticula o Estado e a sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa (Souza Santos, 1999). Essa visão alternativa tenta ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional. Essa orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e por algumas lideranças do Partido dos Tra-

balhadores (PT), que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado. No pensamento de alguns desses intelectuais (e.g. Genro, 1997, 1999, 2000; Nogueira, 1998), isso se manifesta na defesa da esfera pública não-estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos.

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

Nesse ponto se destaca a ação dos governos locais por meio de experiências alternativas de gestão pública, tais como as examinadas pelo programa Gestão Pública e Cidadania (Spink, 2000), promovido pela FGV-EAESP desde 1996, que possui como objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de gestão pública, estimulando o debate e a reflexão das experiências com a articulação entre o governo e a sociedade civil. De um modo geral, os projetos premiados introduzem mudanças qualitativas ou quantitativas em relação às práticas anteriores, obtêm impacto na qualidade de vida dos beneficiários, são reproduzíveis em outras regiões e administrações, ampliam e consolidam a articulação entre a sociedade civil e o Estado, e enfatizam o desenvolvimento auto-sustentável. É importante adicionar a construção de canais de participação, como os Fóruns Temáticos, voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

De acordo com a nossa análise, ao longo dos anos 1990 essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional-desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e, c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia assim a noção de administração pública societal, mas não

havia uma representação política presente no poder central para implementá-la.

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

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

## DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS MODELOS GERENCIAL E SOCIETAL

Examinando esses modelos, identificamos três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

O exame da literatura demonstrou que na vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões

econômico-financeira e institucional-administrativa. Na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

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

institucional-administrativa, e que a vertente gerencial lida com a dimensão sóciopolítica predominantemente no âmbito do discurso.

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

O Quadro 1 sintetiza a análise comparativa realizada para cada uma das variáveis.

Quadro 1 – Variáveis observadas na comparação dos modelos.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

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

### Organização administrativa do aparelho do Estado

Em relação à organização administrativa do aparelho do Estado, verificamos que a vertente gerencial tem objetivos claros, realizando uma concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. No que se refere às “atividades exclusivas” do Estado, temos as secretarias de políticas públicas, que realizam o planejamento e o controle das políticas governamentais articuladas com os ministérios, que operam em dois grandes colegiados, responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais, que são as Câmaras Setoriais, compostas pelos ministros concernentes às áreas específicas e presididas pelo chefe da Casa Civil, e os Comitês Executivos, que são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo subchefe da Casa Civil (Loureiro e Abrucio, 1998).

Quanto às agências executivas, é importante notar que essa é uma qualificação que pode ser atribuída às autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado (Bresser-Pereira, 1998a; MARE, 1998a). De um modo geral, estas são responsáveis pela implementação de políticas públicas por meio da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal. Seguindo as diretrizes do Plano Diretor, há o núcleo estratégico, que concentra a formulação e a avaliação das políticas públicas e delega sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas.

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

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

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

No entanto, esses trabalhos e avaliações não se detêm no desenho do aparelho do Estado e nas relações entre os órgãos do núcleo estratégico. Apesar disso, é possível perceber que, mesmo tendo um projeto bem definido, a reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos, havendo uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas, e várias entidades da sociedade civil que iniciaram o processo de conversão em organizações sociais acabaram optando pelo antigo *status* institucional.

Na realidade, o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada, o que vem impossibilitando a aderência do aparelho do Estado a uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos da administração pública. Por outro lado, o funcionamento das agências reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público.

Com frequência, diretores das agências reguladoras fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação das empresas sob sua administração.

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

### **Abertura das instituições à participação popular**

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

De acordo com Diniz (2000), esse processo de insulamento burocrático é visível no círculo formado pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional, e BNDES, que constituem o núcleo responsável pelas decisões estratégicas. A estrutura de colegiados (Câmaras Setoriais e Comitês Executivos), que produzem e avaliam políticas públicas, também sinaliza a tendência ao insulamento burocrático e à concentração do processo decisório nas instâncias executivas. Em relação ao primeiro colegiado, observamos um certo retrocesso, pois as Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais), que foram criadas no início dos anos 1990, deixaram de existir.

Essas Câmaras constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático (Oliveira *et al.*, 1993; Diniz, 1997, 2000; Oliveira, 1998) e possibilitavam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais. Para Diniz (2000), a necessidade de administrar divergências internas aumentou a oposição da cúpula tecnocrática do governo a esse formato, o que inviabilizou a continuidade da experiência entre 1995 e 1996. O governo então optou pela centralização das decisões e tornou as Câmaras Setoriais um monopólio das equipes ministeriais. Segundo Diniz (2000), o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas.

Abre-se assim espaço para o neopatrimonialismo (Schwartzman, 1982) e para uma autocracia que recorre a técnicas democráticas (Faoro, 1995). Por outro lado, estimula-se o governo por meio de medidas provisórias, hábito do Poder Executivo que se acentuou a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (Carvalho, 1999; Diniz, 1997, 2000; Monteiro, 1997, 2000). Além disso, esse governo seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade dos governos anteriores, cujas decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos, e as elites tecnocráticas se eximiam de justificar suas ações.

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

Analisando o caso de uma das organizações sociais, Oliveira (1998) observa que há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Assim, há dois fatores que merecem maior discussão: a) ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada”; b) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. Quanto ao primeiro fator, destaca-se que a questão da democratização organizacional ainda deveria estar em pauta e que a democratização in-

terna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social.

Quanto ao segundo fator, as organizações sociais por meio das quais o ex-ministro pretendia constituir uma esfera pública não-estatal ilustram bem o problema abordado. Nessas organizações, a participação popular ocorre por meio do engajamento de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior (Barreto, 1999). No entanto, esse mecanismo representativo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, por apresentar limitações. O formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é rígida para abranger o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira. Além disso, do ponto de vista contratual, essas entidades são apenas prestadoras de serviços e não possuem nenhuma posição representativa no núcleo estratégico do Estado.

Dessa forma, inexistente um canal de mediação entre essas entidades e a cúpula governamental, o que evidencia que ainda se coloca o desafio de se elaborarem arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Nesse contexto, emerge a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. De acordo com Jacobi (2000), teríamos assim uma administração pública co-gestionária que funcionaria por meio das alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isso implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas.

No âmbito da vertente societal, estão em curso algumas experiências participativas que possuem essas características, como, por exemplo, os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo. Uma análise da literatura pertinente demonstra que essas experiências se diferenciam pelos seguintes motivos: colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espa-

ço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica.

No entanto, essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas idéias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Emerge assim a questão da inserção, no âmbito do governo federal, da lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. De um modo geral, esse desafio não apresentou avanços no governo Lula, pelo fato de este apresentar uma continuidade em relação ao governo anterior, no que se refere à estrutura e à dinâmica organizacional.

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

### Abordagem de gestão

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

Em relação à política de recursos humanos, Bresser-Pereira (1998a) propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Para isso, foi estabelecido um programa de concursos públicos visando captar recursos humanos com nível de pós-graduação, principalmente das áreas de Administração, Economia e Ciência Política. Visando capacitar os gestores especialistas foram criados cursos de formação e especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A política de recursos humanos proposta pelo MARE mantém a diferenciação entre os escalões governamentais, pois tenta fortalecer a alta burocracia por meio do projeto de contratação e formação de especialistas, e procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal. Analisando a dinâmica dos concursos e da implementação das carreiras dos gestores de políticas públicas, Maria (2000) conclui que, apesar do aspecto meritocrático, esta não foi bem sucedida na consolidação de um corpo burocrático comprometido com o interesse público devido ao fato de o sistema de carreira ainda ser muito individualizado e haver uma tendência à defesa de interesses pessoais.

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

Essa aplicação do gerencialismo no setor público se faz sob o argumento da eficiência de suas proposições. No entanto, mesmo no setor privado sua eficiência vem sendo crescentemente questionada. Examinando a literatura sobre o tema, constatamos que as críticas dirigidas ao gerencialismo se acirraram justamente quando esse ideário invadiu o setor público (Grey, 1996). Durante os anos 1990, essas críticas também se voltaram para o setor privado e contribuíram para a emer-

gência dos estudos organizacionais críticos, que rompem com as visões funcionalistas e instrumentais da Administração. Collins (2000) realizou em seu livro uma compilação das críticas ao *management*, dedicando capítulos à excelência, à administração da qualidade total, ao *empowerment*, à reengenharia, ao *downsizing*, entre outros modismos gerenciais.

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

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

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

No que se refere à gestão e organização do funcionalismo público, também não há uma proposta consolidada para os escalões no âmbito da vertente socie-

tal. Apesar disso, a capacitação promovida no âmbito dos movimentos sociais e das ONGs merece atenção, pois enfatiza uma qualificação técnica e também política, além de uma tradução da linguagem burocrática para a popular (Carmo Carvalho, 1997). O resultado foi uma maior integração entre a visão administrativa e a política que tornou o perfil desses profissionais desejável para o gestor que atua no contexto da administração pública societal. Nesse contexto, o ideal de burocracia insulada deixa de ser o caminho para assegurar o interesse público, pois há um conflito entre a interlocução direta com a sociedade e a configuração de um aparato administrativo tipicamente racional-legal (Nogueira, 1998).

Dessa forma, há a demanda de um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Esses gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças. Segundo Nogueira (1998), para a gestão pública hoje não é mais suficiente apenas o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer visão mais estratégica, participativa e solidária.

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

### CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O exame dos modelos de gestão nos permitiu fazer a comparação pretendida, sintetizada no Quadro 1 anteriormente apresentado e do qual emerge a contraposição entre duas abordagens de gestão que precisam ser ainda mais exploradas: o gerencialismo e a gestão social. Esta análise também nos possibilitou sistematizar os limites e pontos positivos de cada um dos modelos:

O Quadro 2 realiza um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial

Quadro 2 – Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados.

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

e a abertura e o dinamismo da administração pública societal. É bastante tentador dizer que os modelos se complementam, mas esta análise se tornaria reducionista se desconsiderasse o quanto as diferenças entre as origens e os projetos políticos repercutiram na forma como estes conduzem a organização e a gestão. Além disso, é preciso reconhecer a natureza estrutural-funcionalista da abordagem gerencialista, claramente voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos.

Adicionalmente, embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. No que se refere à dimensão econômico-financeira, trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão discutida no passado por Guerreiro Ramos (1983) quando propôs o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das isonomias e fenomenias, propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las.

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

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

- o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades;
- o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais e administrativos;

- a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- a elaboração de uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho do Estado;
- a necessidade de sistematizar experiências alternativas de gestão que contemplem os aspectos técnicos e políticos;
- a busca de um equilíbrio entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica;
- as referências teóricas e metodológicas que poderiam ajudar a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados, como é caso, por exemplo, do neo-institucionalismo e da teoria das redes interorganizacionais.

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

Com este artigo também tentamos defender que a Administração Pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais. Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, esse é ainda um projeto em construção.

Aliás, a disputa pelo rótulo “nova administração pública” é antiga: há cerca de 30 anos Guerreiro Ramos (1970) já discutia essa questão e nos dava a resposta que hoje buscamos. A “nova administração pública” é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos, sendo essencialmente não-prescritiva e se orientando para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.

## NOTA

Uma versão preliminar deste artigo foi laureada com o Saint Gallen Academic Club Award 2003, prêmio concedido pela Universidade de Saint Gallen, Suíça.

## AGRADECIMENTO

Gostaria de externar meus agradecimentos ao saudoso professor Fernando Cláudio Prestes Motta cuja contribuição foi fundamental para o desenvolvimento do artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

BAGGULEY, P. Post-fordism and enterprise culture: flexibility, autonomy and changes in economic organization. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. G. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n. 1, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP/ Editora 34, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998b.

CARMO CARVALHO, M. *Eppur si muove... Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas, 1997. 177 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.

CARVALHO, A. B. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

COLLINS, D. *Management Fads and Buzzwords: Critical-Practical Perspectives*. London: Routledge, 2000.

DOIMO, A. M. *A voz e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DU GAY, P. Enterprise culture and ideology of excellence. *New Formations*, n. 13, p. 45-61, 1991.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1995 [1957]. v. 1 e 2.

FERREIRA, A. L. S. Lages, um jeito de governar. *Pólis*, n. 5, 1991. 35 p.

GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: GENRO, T. (Coord.). *Porto da Cidadania: esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GENRO, T. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GREY, C. Towards a critique of managerialism: the contribution of Simone Weil. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p. 591-612, 1996.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n. 5/6, p. 7-122, 1999.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista da Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 7-45, 1970.

GUERREIRO RAMOS, A. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

ANA PAULA PAES DE PAULA

- HEELAS, P. Reforming the self: enterprise and the characters of thatcherism. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- MARE. Organizações sociais. *Cadernos MARE*, n. 2, 1997a. 75 p.
- MARE. Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública. *Cadernos MARE*, n. 4, 1997b. 62 p.
- MARE. Agências executivas. *Cadernos MARE*, n. 9, 1998a. 55 p.
- MARE. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. *Cadernos MARE*, n. 12, 1998b. 47 p.
- MARE. Avanços da reforma na Administração Pública (1995-1998). *Cadernos MARE*, n. 15, 1998c. 129 p.
- MARIA, C. *Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*. São Paulo, 2000. 145 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, FGV.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.
- MONTEIRO, J. V. *Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MONTEIRO, J. V. *As regras do jogo – o Plano Real: 1997-2000*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MORRIS, P. Freeing the spirit of enterprise: the genesis and development of the concept of enterprise culture. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, F. et al. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, p. 3-7, jul. 1993.
- OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos Cebrap*, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.
- TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- WAINWRIGHT, H. *Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

**Artigo recebido em 28.07.2003. Aprovado em 09.12.2004.**

**Ana Paula Paes de Paula**

Professora Adjunta do CEPEAD – UFMG. Pós-Doutoranda na FGV-EAESP.

Interesses de pesquisa nas áreas de organização, gestão pública, ensino e pesquisa em Administração.

E-mail: [appaula@uol.com.br](mailto:appaula@uol.com.br)

Endereço: Avenida Nossa Senhora de Fátima, 805, ap. 41, bloco Jalisco, Taquaral, Campinas – SP, 13090-000.