

Mapeando o debate entre os modelos de gestão pública no Brasil

Mapping the debate among the models of public management in Brazil.

Lorena Monteiro¹

Joana Tereza Vaz de Moura²

RESUMO

Nos últimos trinta anos o executivo federal, os Estados e os municípios no Brasil oscilaram entre modelos de gestão pública que se distinguem em termos de projeto político, dimensões estruturais, participação social e abordagem de gestão. Enquanto um modelo tem sua origem associada às práticas dos movimentos sociais no período da redemocratização brasileira, e define-se por sua abertura à participação social na tomada de decisão o outro reflete o movimento internacional pela reforma do Estado, caracterizado pela ênfase na eficiência administrativa e financeira, pela questão do ajuste fiscal e do Estado mínimo. Dada essa constatação, esse artigo expõe as limitações teóricas e práticas dos dois modelos, destacando suas falhas, e as possibilidades de se repensar esses modelos à luz das demandas sociais atuais.

Palavras-chave: Gestão Pública; Eficiência Administrativa; Participação Social.

ABSTRACT

In the last thirty years the federal executive, states and municipalities in Brazil have oscillated between public management models that are distinguished in terms of political design, structural dimensions, social participation and management approach. While a model has its origin associated with the practices of social movements in the period of Brazilian redemocratization, and is defined by its openness to social participation in decision-making, the other reflects the international movement for state reform, characterized by the emphasis on administrative efficiency and The fiscal adjustment and the minimum state. Given this finding, this article exposes the theoretical and practical limitations of the two models, highlighting their flaws, and the possibilities of rethinking these models in light of current social demands.

Keywords: Public Management; Administrative Efficiency; Social Participation.

1. Introdução

Nos últimos trinta anos o executivo federal, os Estados e os municípios no Brasil oscilaram, conforme a perspectiva de governo, entre modelos de gestão pública que se distinguem em termos de projeto político, dimensões estruturais, participação social e abordagem de gestão (PAULA, 2005).

Conforme Ana Paula Paes de Paula (2005) enquanto um modelo tem sua origem associada às práticas dos movimentos sociais no período da redemocratização brasileira, a exemplo do movimento sanitário que militou pela implantação do Sistema único de Saúde (SUS), e define-se por sua abertura à participação social na tomada de decisão e nas instituições estatais, o outro reflete o movimento internacional pela

¹ Mestre e Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora PPGI do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (UNIT/AL) e pesquisadora associada do Instituto de Tecnologia e Pesquisa (ITP/SE). E-mail: lorena.madruga@gmail.com

² Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2001), mestrado em Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2004), doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2009) e pós-doutorado em Sociologia pela *New York University* (NYU) (2017). Atualmente é professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN. E-mail: joanateresa@gmail.com

reforma do Estado, de meados da década de 1980, caracterizado pela ênfase na eficiência administrativa e financeira, pela questão do ajuste fiscal e do Estado mínimo.

Esses dois modelos, o de natureza gerencial, assim como o social, inspiraram e impulsionaram uma série de experiências de governos distintos nos últimos anos em todos os níveis federativos, com resultados díspares. Dada essa constatação, esse artigo expõe as limitações teóricas e práticas dos dois modelos, destacando suas falhas, e as possibilidades de se repensar esses modelos à luz das demandas sociais atuais. Acredita-se que ao pontuar as questões que cada um desses modelos omite ou deixa em segundo plano permitirá repensá-los em outros termos, distanciando-os da disputa ideológica que caracteriza cada um.

Para tanto, o artigo divide-se em três partes. Na primeira expõe-se as características do modelo gerencial, ou da Nova Gestão Pública como é conhecido, suas limitações, e o desdobramento que tem sido implementado nas unidades subnacionais brasileiras, a gestão por resultados. Após enfatiza-se o modelo de gestão social, destacando a participação social na formulação de Políticas Públicas. Por fim, confronta-se os dois modelos a fim de delimitar suas limitações e suas possíveis complementariedades.

2. O gerencialismo, o discurso econômico financeiro e a gestão por resultados

A “Nova Gestão pública” (New Public Management), ou reforma gerencial, como ficou conhecida no Brasil, remete a um conjunto de ideias baseadas no racionalismo econômico que objetivaram produzir um governo que “funcionasse melhor e custasse menos” (DENHARDT, 2012). Estas ideias surgiram como resposta à crise fiscal dos anos 1970 que levou diversos países a adotarem medidas de austeridade fiscal, de contenção de gastos públicos e de incentivo a produtividade pública.

Essas novas formas de governar que emergiram partir da década de 1970 ficaram conhecidos como modelos gerenciais ou como a nova gestão pública. Definem-se por uma linguagem gerencialista exagerada e a introdução do racionalismo econômico no desenho organizativo dos serviços públicos (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013). Dentre os modelos em disputa o New Public Management (NPM), destacou-se por confrontar as doutrinas básicas da administração pública substituindo a ênfase em regras gerais para a ênfase nos resultados. Associado a uma visão neoliberal em termos da condução das políticas do Estado e focado na dimensão fiscal, fundamenta-se na avaliação de que o Estado se encontra hipertrofiado, uma vez que “(...) crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado” (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 138).

Hipertrofia do Estado, déficit público incontrolável, foram algumas das questões que os governos neoliberais a partir da década de 1980 tentaram solucionar a partir da implementação de uma agenda reformista pró mercado, objetivando a redução do tamanho e capacidade do Estado, de sua intervenção na economia e na reestruturação de seu aparato organizacional. Nesse sentido a adoção da New Public Management (NPM) se desenvolveu a partir da

(...) avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser banalizada por critérios próximos àqueles utilizados na administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança e direciona a questões como o foco em resultados, a qualidade dos serviços prestados (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 139).

Dentre os países que reformularam sua administração pública, a partir de parâmetros de eficiência, o caso mais notório foi o da Nova Zelândia. A partir dessa experiência, considerada bem-sucedida, uma série de

países adotaram o modelo proposto pela “Nova Gestão Pública”, como o Canadá, os Estados Unidos, Grã-Bretanha, e na década de 1990, o Brasil. Conforme Pollit e Bouckaut (2002, p. 17) num contexto de crise econômica “muitos governos enfrentaram um movimento de tesoura dos crescentes custos de bem estar social face às decrescentes possibilidades de criação de novos impostos. Cortar o gasto público ou ao menos reduzir sua taxa de crescimento tem estado em alta na agenda política”

Entre os princípios destas reformas efetuadas na gestão pública a partir da década de 1970, destacam-se, dentre outros, conforme David Osborne e Ted Gaebler (1992): 1. A necessidade de um equilíbrio calculado sobre recursos e gastos; 2. Impulsionar a competição entre os prestadores de serviços; 3. Estabelecimento de metas a alcançar; 4. Financiar resultados, atingir objetivos públicos substanciais; 5. Satisfazer as necessidades do consumidor (cidadão); 6. Gerar receitas; 7. Descentralizar as atividades; 8. Orientação do governo para o mercado. De acordo com Pollit e Bouckaut (2002), apesar dos princípios serem similares nas reformas implementadas a partir da década de 1970, suas estratégias normativas diferenciam-se, permitindo um esforço comparativo, conforme quadro abaixo:

Quadro I: Estratégias das reformas gerenciais

Estratégias	Definição	Países
Manutenção	Manter a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível	Países da Europa continental
Modernização	Realizar mudanças mais fundamentais nas estruturas e processo, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto, criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas, modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos	Países da Europa continental
Mercantilização	Introduzir mecanismos de mercado no setor público, por exemplo, criar um mercado interno competitivo	Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido
Minimizar	Reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa.	Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Pollit e Bouckaut (2002).

Essas primeiras experiências de reformas gerenciais ocorreram em países membros da Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico (OCDE). Conforme Ormond e Löffleur (1999, p. 97) as reformas ocorreram “mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes”. Dada essa contestação, e ao caráter normativo dos discursos de reformas gerenciais, a nova gestão pública foi considerada “uma tela vazia”, pois cada experiência teve seu padrão próprio, o que dificulta uma avaliação do modelo (FERLIE et al, 1999), e assim

Ao contrário dos países Anglo Saxões, as reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se em iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsabilidade e melhora de performance. A atenção se dirige para mudanças localizadas em áreas consideradas estratégicas (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 153).

Além dos países anglo saxões e dos países da OCDE, algumas experiências com estes princípios gerenciais ocorreram na América Latina, entretanto, “os esforços empreendidos focaram mais na redução

de custos que na promoção de melhoras de desempenho do setor público à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 154). Além disso, apesar de ter se desenvolvido principalmente nos países anglo-saxões e nos países membros da OCDE, quando reproduzido nos países da América Latina “passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais” (PAULA, 2005, p.38).

Entretanto, apesar dessas experiências basearem-se em princípios normativos e parâmetros similares, aqueles advindos do mercado, implementadas por governos considerados neoliberais, “essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como benchmarkes para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009, p. 348). Como contrapartida a New Public Management (NPM) surgiram, também associadas a uma concepção de falência do estado burocrático, outras alternativas, discursos que diferenciam as experiências implementadas, como o governo empreendedor e o movimento de governança pública (SECCHI, 2009). Esses novos discursos, modelos, surgiram a partir da década de 1990, quando a New Public Management começou a ser questionada, especialmente seus resultados. Como modelos alternativos destacam-se, além do governo empreendedor, e do movimento de governança pública, o public service orientation.

Esses modelos compartilham os valores da produtividade, eficiência na prestação de serviços. Entretanto, baseiam-se em um sistema de crenças, baseado na racionalidade instrumental aplicados à gestão pública (POLLITT e BOUCKAERT, 2002; SECCHI, 2009). Nesses termos, por exemplo, Haad (1995) enumerou os preceitos da Administração pública gerencial: 1) Desagregação do serviço público em unidades especializadas; 2) Competição entre organizações públicas e entre públicas e privadas; 3) Disciplina e parcimônia; 4) Administradores com autonomia para decidir; 5) avaliação de desempenho; 6) Avaliação centrada nos resultados. (SECCHI, 2009).

Estes princípios, ou crenças, conforme identificou Christopher Pollitt (1990), derivam da ideia de o caminho para o desenvolvimento social depende do aumento de produtividade em termos econômicos. Para tanto é necessário ver a produtividade associada a tecnologia, ter uma força de trabalho conectada com o ideal de produtividade, e uma administração eficiente. Portanto, a nova gestão pública atua através de parâmetros do mercado econômico, como a mensuração de desempenho, o planejamento estratégico, a competição no interior das unidades de governo, a contratação baseada em desempenho, nos incentivos de mercado e na desregulamentação.

Osborne e Gaebler (1992), no livro “Reinventando o governo”, obra clássica que impulsionou o debate em torno da nova gestão pública nos Estados Unidos, reiteram o caráter normativo desses modelos, em especial “o governo empreendedor”. Conforme os autores alguns mandamentos impulsionam esse modelo, como o fato de ser um governo catalizador, que não implementa políticas públicas sozinho, mas sim articulados com diferentes atores sociais; o de ser um governo que atrai a participação dos cidadãos na tomada de decisões; aquele que incentiva a competição dentro das organizações públicas; governo orientados por metas e resultados esperados, assim como orientado ao cliente; e para o mercado. (SECCHI, 2009).

Conforme Pollit e Bouckart (2002, p. 20) os resultados da implementação desses modelos de gestões públicas são de difícil mensuração. Em alguns aspectos algumas nações obtiveram mais êxito que em outros, como, por exemplo, o equilíbrio orçamentário alcançado no Canadá. Além disso, o crescimento econômico é uma variável que influi nos resultados dessas reformas, uma vez que “(...) cálculos da proporção como gasto público/PIB são determinados tanto pelas taxas de crescimento econômico, quanto pelas mudanças no gasto governamental”. Portanto, conforme Pollit e Bouckart (2002) o crescimento econômico explica porque alguns países obtiveram mais êxito que outros, não apenas a implementação de reformas gerenciais.

A gestão pública por ou para resultados é um dos receituários presente nas ideias da Nova Gestão Pública (New Public Management). Sua primeira formulação remete a obra de Peter Drucker, publicada em 1954, na qual elaborou duas expressões: Gestão por objetivos, e gestão por resultados. Entretanto, sua conceituação, e implementação ocorreu nas décadas posteriores, quando essa orientação foi considerada uma prática de boa governança.

Assim como um ciclo de política pública, a gestão por resultados começa com o estabelecimento dos resultados desejáveis, dos objetivos do governo, prescreve o monitoramento e a avaliação dos desempenhos da organização a partir do alcance dos resultados (SERRA, 2008). O quadro abaixo sistematiza suas principais estratégias

Quadro II: Estratégias gerais da Gestão por resultados

1	Foco na gestão voltada para resultados
2	Formulação de políticas públicas a partir do planejamento governamental
3	Tomada de decisão descentralizada
4	Planejamento estratégico nas organizações públicas
5	Sistemas de informação que ofereçam subsídios para a tomada de decisão
6	Controle dos recursos
7	Monitoramento da gestão
8	Prestação de contas e avaliação
9	Incorporação de mudanças nas metodologias do orçamento público
10	Formulação de indicadores próprios de gestão

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de FORTIS (2009).

A ideia e a experiência vivenciada pelas administrações públicas baseadas na gestão por resultados têm se modificado ao longo do tempo. Logo, não é um modelo pronto, suas características e estratégias modificaram-se em cada experiência concreta. Entretanto, apenas nas duas últimas décadas seus conceitos começaram a ser discutidos e elucidados na literatura pertinente. O CLAD (2007), por exemplo, entende a gestão por resultados como um marco conceitual que tem por função facilitar que as organizações públicas consigam, de forma efetiva e integrada, criar valor público, consecução dos objetivos do governo e a melhora contínua das instituições. Para Bouckaert e Halligan (2008) a gestão por resultados deve orientar todas as ações do governo, visando o melhor desempenho de todas as áreas. Este desempenho é mensurado a partir de um modelo matricial, em que se verifica se os recursos (inputs) alocados tiveram resultados (outputs) e os impactos estratégicos (outcomes) das metas estabelecidas.

Pode-se agrupar a literatura sobre a gestão por resultados em dois argumentos distintos. De um lado aquele que sustenta, a partir da análise de casos concretos, que a ideia de controle de resultados leva a disfuncionalidades na gestão pública, e assim a “ Aplicação das técnicas da NPM por vezes produz um considerável aumento na eficiência, mas em outras ocasiões encontramos desapontamentos e até perversões” (POLLIT e BOUCKART, 2002, p. 22), e de outro, aqueles que consideram o modelo adequado, mas que efetivamente, não é implementado da forma correta pois ao enfatizar a mensuração de desempenho, acaba se equivocando na escolha dos problemas. (BOUCKART e HALLIGAN, 2008).

As disfuncionalidades, são, na maioria das vezes, de natureza organizacional. Referem-se a maneira que a implementação do modelo de gestão por resultados afeta o comportamento das pessoas (dos servidores públicos), as responsabilidades e a hierarquia da organização pública. Além dessa questão, destaca-se o papel das lideranças e dos diversos atores envolvidos que disputam distintas agendas governamentais o que torna a cooperação e o consenso um processo complexo. Portanto, as gestões por resultados, como são baseadas em modelos normativos, são de difícil mensuração.

Esse modelo de gestão com ênfase econômico-financeiro baseado em resultados incorporou-se no discurso e aprofundou-se nas práticas dos gestores das unidades subnacionais brasileiras a partir da década de 2000. A implementação desse modelo nos Estados e municípios brasileiros foi impulsionado, por um lado,

pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e municípios brasileiros (PROMEX), e por outro, pela influência do Movimento Brasil Competitivo (MBC). Movimento liderado pelo empresário Jorge Gerdau, assessorado pela consultoria de Vicente Falconi, reuniu, num primeiro momento, uma série de empresários, juntamente com lideranças do executivo, para influir nas gestões públicas locais e regionais visando a melhora e redução dos gastos públicos e da carga tributária das empresas. Conforme Monteiro (2016, p. 3),

Em 2012, o Movimento Brasil Competitivo (MBC) reuniu o poder Executivo, o judiciário e o legislativo na “Frente parlamentar Mista para o Fortalecimento da Gestão Pública”, visando disseminar a ideia da gestão por resultados nas várias esferas da política brasileira. Sabe-se que o modelo proposto pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC) disseminou-se nas gestões públicas locais e regionais após a experiência do choque de gestão de Minas Gerais, liderado pelo então governador Aécio Neves, em 2003, e desde lá, tem sido implantado em vários governos estaduais e municipais (MONTEIRO, 2016, p. 3).

Esses modelos de gestão por resultados foram implementados, a partir da década de 2000, em muitos Estados e municípios brasileiros. Conforme Garces e Silveira (2002, p. 57) nesses programas o “resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade — mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo”.

Com base na experiência do Estado de Minas Gerais esses programas de gestão por resultados expandiram nas unidades subnacionais brasileiras. De modo geral, a gestão por resultados consiste na revisão dos planos estratégicos de desenvolvimento estaduais ou municipais, composição de uma cartela de programas estratégicos para cada secretaria de governo, implantação de um escritório geral de monitoramento de programas, estabelecimento de contratos de gestão para pagamentos de prêmios por produtividade, etc.

A ênfase desses programas de gestão por resultados é a econômico-financeira, que busca o ajuste fiscal e o controle de gastos. No entanto, existe um movimento coordenado com as secretarias de Estado para pactuar metas a serem monitoradas. O resultado esperado é atingir os indicadores finalísticos (de impacto) de médio e longo prazo pactuados no contrato de gestão por resultados, embora não considerem as exterioridades que podem influenciar os resultados esperados. Em relação a esse ponto questiona-se até que ponto essas metas pactuadas entre gestores (ou gerentes na linguagem gerencial) refletem as demandas da sociedade. Quando há participação social é naquelas instâncias de desenho de cima para baixo, como as audiências públicas, os orçamentos públicos, em que a população apenas ratifica as propostas apresentadas (AVRITZER, 2008).

Além dessas questões mais pontuais, a experiência brasileira, desde a implementação do gerencialismo no plano federal, ao primar como resultado principal o equilíbrio fiscal e a otimização do gasto público mostra que restringem a implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento social do país. Portanto, o principal desafio dos programas de gestão por resultados é a busca numa conciliação entre as “políticas de regulação macroeconômica e as demais políticas setoriais” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 54), assim como a incorporação da sociedade na pactuação das metas a serem atingidas.

3. Participação sociopolítica e políticas públicas

A participação da sociedade em espaços de discussão com o poder público remete as discussões e teorizações políticas dos anos 1960 a 1980. A perspectiva da inclusão dos atores sociais nas instituições

políticas realizou-se a partir dos anos 1990 com a criação de uma série de espaços participativos como os conselhos e os orçamentos participativos, etc, especialmente a partir de algumas experiências municipais de governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir dessa década o diálogo em torno da nova relação entre Estado e sociedade, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia enfatizava, em alguns casos, a relação de poder existente nesses espaços; e em outros, a configuração institucional desses espaços, mostrando que, muitas vezes, a concretização dos ideais democráticos depende muito mais da natureza das instituições que processam as decisões do que do nível de governo encarregado da gestão das políticas (CORTES, 2005).

O modelo de gestão que insere a participação popular como referência busca criar mecanismos de controles democráticos, incluindo estratégias de descentralização das políticas públicas em políticas consolidadas como a Saúde, Educação, Assistência social etc, além da institucionalização de espaços de participação social (conselhos, orçamentos participativos, dentre outros). Neste sentido, criar estratégias para a inserção popular na gestão pública se tornou um princípio organizativo dos ideários que permearam os anos 90 para a melhoria da administração pública. Essa participação refere-se às diversas formas de inclusão dos cidadãos nos processos decisórios no âmbito político-administrativo (MILANI, 2008).

Segundo Milani (2008), vários são as origens desse discurso participacionista que vão desde as referências à participação encontradas nos documentos das agências internacionais de cooperação, até os discursos dos movimentos sociais, conformando, o que Dagnino (2004) nomeia de "confluência perversa". Segundo a autora, a disputa está ancorada em dois projetos políticos diferenciados:

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão (...) De outro lado, (...) há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004; pp. 141, 142).

Ainda sustenta Milani (2008) que para os que defendem a participação conforme um determinado projeto político, baseados nos documentos dos organismos internacionais, entendem que o Estado deixa o monopólio de produção e proteção do bem público, para o público não-estatal, deslocando, assim, interesses e papéis para a sociedade civil. De outro lado, um outro projeto político caracterizado por uma reforma democrática do Estado e de sua burocracia, buscando estimular a participação dos diferentes atores sociais na definição e formulação das políticas públicas.

Assim, o tema da participação foi aclamado na bibliografia pertinente, obscurecendo e diluindo, como analisado por Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhe conferem sustentação. Torna-se cada vez mais necessário não apenas "decantar" os diferentes sentidos da participação – os quais parecem acomodados em um axioma que não problematiza uma suposta relação imediata entre democracia e participação –, mas também analisar a participação para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento (ou enfraquecimento) das práticas democráticas.

O que interessa, para fins dessa discussão, é a ênfase do projeto político caracterizado pela lógica da inserção das diversas organizações da sociedade civil nas instâncias deliberativas do Estado, seja através da criação de espaços institucionalizados como os conselhos, seja pela abertura de mesas de diálogo em que movimentos sociais se façam presentes. No Brasil, a chegada ao governo federal de Lula, em 2003, suscitou a esperança nesse projeto político sustentado pelos movimentos sociais, que buscava fortalecer e criar os espaços participativos, bem como o engajamento em programas e projetos que tematizassem

questões até então relegadas a segundo plano (gênero, raça, idade, etnia) (TOMAZINI, 2014). A partir desse momento, percebe-se que o Governo Federal, através da Secretaria Nacional da Presidência da República (SG-PR), promoveu e/ou assumiu com forte protagonismo, uma série de iniciativas no sentido de ampliação do diálogo com a sociedade civil e a definição da “participação” como política de Estado e “método de governo” (GOMES; MOURA; SILVA, 2016).

De fato, observa-se uma expressiva ampliação dos espaços participativos a partir do governo Lula no executivo federal. Por exemplo, Romão (2014), que entende as conferências nacionais de políticas públicas como reuniões de “comunidades de políticas”, registra uma elevação significativa em termos numéricos: oito conferências durante o governo Itamar Franco (1992-1994), 17 no governo FHC (1995-2002), 65 no governo Lula (2003-2010) e 26 no primeiro governo Dilma (2011-2014). Neste sentido, o debate da participação social se estabelece em torno do papel da sociedade na elaboração, formulação e avaliação das políticas públicas e na capacidade de a gestão pública potencializar esse processo. O discurso participativo encontra forte aporte no projeto político do governo e se sustenta com a presença de militantes na burocracia estatal, criando uma nova configuração na administração pública brasileira. Desse modo, as políticas públicas vão criando novos arranjos institucionais em que buscam garantir o direito dos cidadãos para o diálogo com o poder público. Busca, portanto, o estabelecimento de práticas que combinam participação social à eficiência administrativa.

Nesse novo contexto, em que os atores sociais já estão inseridos nos diferentes espaços participativos já consolidados há pelo menos uma década, emergem novas questões que fogem dos aspectos normativos da participação. Conforme destaca Lavallo (2011), pode-se agrupar quatro perspectivas desenvolvidas atualmente no Brasil. A primeira estaria relacionada a discussão sobre representação política para além dos tradicionais espaços legislativos de representação. Nessa perspectiva as pesquisas buscam apresentar os desafios da legitimidade dos porta-vozes de grupos sociais e as possibilidades de construção dos interesses sociais. Uma segunda frente estaria relacionada a racionalidade política dos diferentes tipos de atores envolvidos nos espaços já consolidados, buscando enfrentar o desafio de pensar o “papel de governos e partidos em processos altamente institucionalizados” (LAVALLE, 2011; p. 16). A terceira perspectiva está relacionada à desconstrução de que os movimentos sociais ao participarem de espaços institucionalizados tenderiam a desaparecer. Por fim, a quarta frente está relacionada aos desafios da participação social e os reais efeitos sobre as políticas públicas.

Portanto, percebe-se que o fenômeno da gestão participativa impõe uma sistemática revisão sobre participação que englobe e ultrapasse a arena estatal, que busque explicar o conjunto de dinâmicas e interações sócio estatais que configuram a realidade. Entretanto, cabe destacar alguns instrumentos de participação característicos dos modelos sócio participativos de gestão pública.

Os Conselhos gestores, cuja criação e funcionamento condicionam o repasse de recursos da União para os municípios para as áreas sociais, como saúde, assistência social, educação, Direitos da Criança e adolescente, dentre outras, são instrumentos importantes na formulação das Políticas Públicas, e mesmo que não tenham impacto em todas as fases do ciclo de políticas, conforme Almeida e Tatagiba (2012), mesmo que não tenham poder efetivo sobre o curso da política pública, alguns têm poder de veto sobre as decisões do governo. (MONTEIRO, MOURA, LACERDA, 2015).

Os Orçamentos Participativos, por sua vez, tendem a se destacar como fóruns deliberativos e contribuem para fortalecer uma cultura política de participação. Conforme destacam SILVA e BAIOCCHI (2014), a presença de gestores públicos com sensibilidade e movidos por ideários de transformação social combinado à presença de um associativismo consolidado influencia positivamente a alteração de uma cultura política tradicional de dependência do Estado em direção a uma ação que pode sustentar e fortalecer a cidadania política.

Entretanto, conforme Avritzer (2008) existem, atualmente, muitas instituições participativas (IPs) com modelos institucionais distintos e com impactos diferenciados na participação. Os Orçamentos Participativos (OPs) têm um desenho de baixo para cima, os conselhos de Política, por sua vez, representam um modelo de partilha de poder, e os orçamentos públicos, os planos diretores municipais apresentam um apelo participativo apenas de ratificação das decisões governamentais previamente decididas. (MONTEIRO, MOURA, LACERDA, 2015). Portanto, conforme Avritzer (2008), conforme for a capacidade de organização da sociedade e da presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos, as instituições participativas, variam sua capacidade de democratizar o governo.

Dos desenhos institucionais apresentados, o OP por não ser decorrência direta do texto constitucional – caracteriza-se por ser de livre acesso, estabelecendo assim, uma forma de participação aberta a qualquer membro da sociedade civil, independente de terem status e de exercerem ou não liderança em alguma organização, apresenta-se, portanto, como o mais democrático e distributivo e, é também o mais vulnerável à vontade da sociedade política (Avritzer, 2008). Essa vulnerabilidade decorre de uma série de fatores, como questões socioeconômicas, históricas-culturais e políticas, que podem estimular ou inibir a participação do cidadão nestes espaços.

4. Modelos de gestão concorrentes e paralelos

Conforme Paula (2005, p. 41) as distinções entre ambos modelos de gestão pública não podem ficar apenas na questão partidária, ou entre o discurso ideológico da esquerda e da direita. A questão pontuada pela autora é que de um lado a “vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa” e por outro, “a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no âmbito do discurso”. Em relação a esse último ponto analisa a autora:

[...] 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. (PAULA, 2005, p. 45)

Em relação a gestão sociopolítica, apesar de ter méritos pela inclusão da sociedade nas decisões públicas, assim como pela assimilação dos atores dos movimentos sociais nas instâncias governamentais, “não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAULA, 2005, p. 46). Portanto, trata-se de modelos que não dialogam, nem se complementam. No caso brasileiro nas últimas décadas, como desdobramento do modelo gerencial, implantou em alguns Estados e Municípios o modelo de gestão por resultados, que ampliou a distância entre os modelos, conforme quadro abaixo:

Quadro III: Comparativo dos modelos de gestão

Modelos Características	Sociopolítico	Gerencial	Gestão por resultados
Origem	Surge a partir do diálogo da gestão com os movimentos sociais	*Inspirado no Movimento Internacional de Reforma do Estado não leva em	Baseado em Consultorias privadas e empresariais

		consideração os diferentes contextos e estruturas	
Partilha de poder	Estado e sociedade civil organizada	Centralizado nos gestores públicos e no executivo	Centralizado no executivo e pactuado entre as secretarias de governo
Ênfase	Participação sociopolítica	Econômica financeira e administrativa	Econômica financeira e planejamento governamental
Mensuração	Implementação de Políticas Públicas	Desempenho administrativo e eficácia econômica e fiscal	Resultados, em termos de indicadores, atingidos
Limites	Ausência e oscilação de projetos econômicos e fiscais	Não reflete as demandas públicas, assim como as estruturas econômicas, históricas e culturais	Não refletem as demandas públicas, assim como não considera as exterioridades específicas de cada contexto que influenciam os indicadores sociais

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Paula (2005) e Monteiro (2016).

Todos os modelos têm suas possibilidades e seus limites. O modelo gerencial, assim como o de gestão por resultados, tem por mérito buscar uma maior organicidade e proatividade da estrutura administrativa. No entanto, falha a desconsiderar as demandas sociais, ou apenas considerá-las em instâncias previstas constitucionalmente de ratificação das decisões governamentais, como audiências de aprovação dos orçamentos públicos ou Planos Diretores, por exemplo. O modelo sociopolítico, que incorporou canais de participação social deliberativa com poder de decisão na gestão pública, carece de uma dimensão econômica e fiscal mais clara de acordo com os preceitos da participação social. Não é de surpreender, nesse aspecto, que, no último ano, em 2016, um governo que primava pela participação social tenha sido deposto por uma questão meramente fiscal.

5. Considerações finais

As colocações aqui apresentadas revelam cenários que se estendem desde a década de 1990, e que, precisam ser enfrentados com seriedade científica. Não se trata de privilegiar um modelo em detrimento do outro, como os discursos políticos e as polaridades do campo político fazem, mas repensá-los a luz das demandas sociais atuais. Por um lado, apresenta-se a perspectiva gerencial, que aponta para a busca do desenvolvimento baseado na concepção de eficácia, em que o padrão de intervenção do Estado torna-se menor, mas significativo. A estratégia exprime-se no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado. Neste sentido, a busca pela cultura gerencial está ancorada nas ideias e ferramentas de gestão mais recente utilizadas no setor privado (programas de qualidade, reengenharia organizacional entre outros) (PAULA, 2005). Por outro lado, a abordagem societal ou participativa enfatiza a criação de espaços e possibilidades de inserção da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas. Esse tipo de gestão tenta promover um ideário baseado na concepção participativa e deliberativa, buscando renovar o perfil dos gestores públicos e dos diversos atores que representam a sociedade civil, na esperança que, a partir do partilhar de poder e conhecimento, a cidadania e a democracia aflorem nos diferentes espaços com impacto na formulação de políticas públicas.

Percebe-se, portanto, que nos últimos anos essas perspectivas da administração pública têm estado mescladas no plano empírico. Mesmo quando há o discurso fortemente voltado para a abordagem participativa, observa-se a reprodução das práticas gerencialistas. De outro modo, o experimento da participação na administração pública nacional fez com que houvesse um amadurecimento de práticas que independessem dos governos e, portanto, que têm a possibilidade de complexificarem o perfil dos gestores públicos nos tempos atuais.

A necessidade de melhoria de desempenho da gestão pública brasileira, independentemente do modelo adotado pelo Gestor Público, requer transformações urgentes – começando pela partilha do poder entre Estado e sociedade civil – para que o cidadão deixe de ser um simples integrante da política tradicional e assuma o protagonismo efetivo na gestão pública – fiscalizando e avaliando, se os recursos públicos estão sendo aplicados efetiva e eficazmente. Contudo, a partilha do poder, não pode intervir no objeto fim do Estado, qual seja, a produção de bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade. Logo, um dos desafios para os analistas da administração pública é identificar padrões de ações e práticas que vêm sendo centrais nas burocracias estatais e o papel dos cidadãos comuns e dos movimentos sociais na construção das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. **Bureaucrats et polician westerns democracies**. Massachus: Harvart University Press, 1981.
- ABERS, R; TATAGIBA, L; SERAFIM, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS**, vol.57 no.2 Rio de Janeiro April/June, 2014.
- ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007
- ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do serviço público**, ano 50, n.1, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008 .
- BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. **Managing performance: international comparisons**. London: Routledge, 2008.
- BRESSER –PEREIRA, Luíz Carlos. Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85. **Econômica**, Rio de Janeiro, V. 5, n.1, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luíz. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Porto Alegre, outubro de 2007. **Monografia**. 47 p, Ministério da Justiça - Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2010
- CARLOS, E; DOWBOR, M; ALBUQUERQUE, M. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos. In **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2016.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M.G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: NORONHA, J.C; PEREIRA. T. R. (Orgs). **A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde /Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.
- CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COÊLHO, D.; MELO, M. (Orgs). **Desenho institucional e participação política- Experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política e Sociedade**, n.05, out., 2004.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

- EVANS, P; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analyses of the effects of the “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, n. 64, p. 48-765, 1999.
- FERLIE, Et Al. . **The new public management in action**. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- FORTIS, M.F.A. Orçamento orientado a resultados: Instrumentos de fortalecimento democrático na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, V.60, N.2, p. 125-140, Abril/ Maio, 2009.
- GARCES, A; SILVEIRA, J. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, N.4, 2002.
- GOMES, S; MOURA, J .T.V; SILVA, J. A. Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2016.
- LAVALLE, A, G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n. 84, 2011.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage, 1980.
- MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, 42 (3), maio/junho, 2008.
- MONTEIRO, L. M; MOURA, J.T.V.; LACERDA, A. F. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. **Sociologias (UFRGS. Impresso)** , v. 17, p. 156-191, 2015.
- MONTEIRO, L.M. Discurso gerencial normativo e a gestão por resultados: Notas sobre os modelos organizacionais implementados nas unidades subnacionais brasileiras. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais** - Porto Alegre, 2016.
- MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Vol. 47, No 5 (2013).
- OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1995). **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. (S. F. G. Bath & E. Magalhães Jr., Trad.) Brasília: MH Comunicação. (Obra original publicada em 1992)
- PACHECO, Regina Sílvia. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Revista de Governança Social**, v. 2, p. 10-13, 2009.
- Paula, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, 45(1), 36-49, 2005.
- POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**. Cambridge: Basil-Black-Well, 1990.
- POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, jan./set. 2002.
- ROMÃO, W.. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. 2014.
- SECHHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública, Rap** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009
- SERRA, A. (2008). **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. (E. Montesbradley y Estayes, Trad.). Natal: SEARH. (Obra original publicada em 2007)
- SILBERMAN, B. **Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain**. Chicago, University Press, 1993

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press, 1997.

TOMAZINI, C. A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: o caso dos comitês gestores do cartão Alimentação. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.P; ROMÃO, W. M. **Sociedade e políticas públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014.