

gestão pública democrática tende a romper com os modelos administrativos e fórmulas prontas, pois estes não são capazes de refletir a complexidade dos processos políticos e sociais. No âmbito democrático, a estabilidade das instituições é garantida pela legitimidade pública, que é obtida através da construção quotidiana das organizações, das regras e da negociação de interesses.

Isso desafia os governantes, pesquisadores, intelectuais e docentes 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, este ainda é um projeto em construção. No entanto, também não pretendemos afirmar que esta seja a marca distintiva da vertente societal, pois a disputa pelo rótulo "nova administração pública" é antiga: há cerca de 30 anos Guerreiro Ramos já discutia a questão.³⁹⁷

Em sua costumeira irreverência, ele nos deu profeticamente a resposta que hoje buscamos: a nova administração pública é aquilo que quotidianamente ignoramos como administradores públicos. Ela deve ser essencialmente não-prescritiva e se orientar 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 em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.

³⁹⁷ Ramos, 1970.

experiências adequadas ao interesse público ao invés de imitar modelos padronizados gerados no âmbito empresarial.

Essa comparação está sintetizada no quadro 3, do qual emerge a contraposição entre duas abordagens de gestão que precisam ser ainda mais exploradas: o gerencialismo e a gestão social. A análise também nos possibilitou sistematizar os limites e pontos positivos de cada um dos modelos, que apresentamos no quadro 4.

Quadro 4

Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados

Modelo	Limites	Pontos positivos
Administração pública gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. <input type="checkbox"/> Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. <input type="checkbox"/> Implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. <input type="checkbox"/> Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro.
Administração pública social	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho de Estado. <input type="checkbox"/> Não elaborou mais sistematicamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político. <input type="checkbox"/> Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais. <input type="checkbox"/> Está constituindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

O quadro 4 mostra um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial e a abertura e dinamismo da administração pública análise reducionista, pois desconsidera como as diferenças entre as origens e projetos políticos de cada um dos modelos repercutiram na forma como conduzem a organização e a gestão. Por outro lado, é importante notar que embora a vertente social priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa já que elabora novos arranjos institucionais e de gestão.

Em relação à dimensão econômico-financeira trata-se de superar o paradigma econômico na condução da gestão pública, questão que foi discutida no passado por Guerreiro Ramos³⁹⁶ quando ele propõe o paradigma paraeconômico, esclarecendo que existem outras formas de organização além das econômicas, como é o caso das isonomias e fenomenias, e propondo a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las.

Com este livro tentamos contribuir para o avanço da discussão sobre a administração pública social. Obviamente, nosso esforço está pontuado por limites, pois este não é um modelo completamente amadurecido de gestão pública e há dimensões de análise que não foram examinadas aqui. Por este motivo, elaboramos uma agenda de pesquisa para guiar a continuidade dos estudos no campo. Como verificamos, as experiências sociais 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 de Estado;
- a necessidade de sistematizar as 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 que ajudam a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados, como é o caso da teoria das redes interorganizacionais.

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. De um modo geral, constatamos que a

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 de Estado pós-reforma não apontam os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares.

Dessa forma, inexistiu um canal de mediação entre as entidades e a cúpula governamental, evidenciando que está colocado o desafio de se elaborar arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Destaca-se a importância do formato e da dinâmica institucional que vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. O ideal seria uma administração pública co-gestionária, que realizasse arranjos institucionais capazes de inserir a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos, o que implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas.

No âmbito da vertente societal, verificamos algumas experiências participativas que têm essas características, como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Uma análise da literatura pertinente demonstra que essas experiências se diferenciam porque 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. Mas também verificamos que essas manifestações apresentam limites, pois são locais, fragmentárias e desarticuladas de um projeto global para reforma do Estado. Depreende-se da análise realizada que um aparelho de Estado com características participativas deve permitir a infiltração do tecido mobilizatório e para isso devem ser criados arranjos institucionais que viabilizem e legitimem a participação popular nas diferentes esferas de governo.

Quanto à abordagem de gestão, o exame dos programas administrativos implementados pelo Mare nos informa sobre a natureza gerencialista dos mesmos. Verificamos que, de um modo geral, a aplicação do gerencialismo no setor público se faz sob o argumento da eficiência de suas proposições, mesmo que no setor privado sua eficiência venha sendo crescentemente questionada. Também constatamos 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 a demanda por participação popular. A vertente societal, por sua vez, embora esteja circundada por experiências que vão além das recomendações gerencialistas, como o orçamento participativo e 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 no que se refere aos arranjos institucionais que viabilizam a participação social e que relativizem o conceito de eficiência, possa apontar caminhos para romper com a lógica gerencialista. De qualquer forma, vale notar que a vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão societal³⁹⁵ que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclui os diferentes sujeitos sociais. Como vimos, a gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor.

Quanto à gestão e à organização do funcionalismo público, a vertente societal também não tem uma proposta consolidada para os escalões governamentais. 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. Tal capacitação se dirige para um maior integração entre as visões administrativa e política e demonstra que o ideal da burocracia insulada não é um 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. Logo, emerge um novo perfil para o gestor público, que envolve habilidades de negociação, capacidade de operar na fronteira pública, que envolve habilidades de negociação para desenvolver ações que se voltem para os problemas democráticos, como a representação e a participação.

O exame dos modelos de gestão a partir das variáveis isoladas nos permitiu cumprir nosso objetivo, que era estabelecer uma comparação entre os mesmos. Ao realizar a comparação, não tivemos a intenção de fazer uma abordagem dicotômica, mas sim apontar caminhos para a gestão pública democrática a partir dos limites e possibilidades das experiências de cada uma das vertentes. Além disso, não pretendemos colocar em questão a necessidade de ferramentas gerenciais para administrar o setor público, mas apenas chamar a atenção para a importância de se desenvolver

³⁹⁵ Tenório, 1998.

trativa e a dimensão sociopolítica. O exame da literatura demonstrou que no que se refere à vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Já a vertente social volta-se para a dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do aparelho de Estado e do gerencialismo, se baseia nas recomendações dessas correntes administrativas. A vertente social, por sua vez, enfatiza a participação social e proleiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

O fato de cada uma ocupar 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 social não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e também que a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no nível do discurso.

É possível fazer essa constatação pela análise comparativa dos modelos de gestão apresentados. Para tanto, 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. A segunda e a terceira variáveis são o projeto político e as dimensões estruturais enfatizadas na gestão. As demais variáveis são a organização administrativa do aparelho de Estado, a abertura das instituições políticas à participação social e o modelo de gestão. O quadro 3 sintetiza a análise comparativa realizada para cada uma das variáveis.

Vale a pena discutir mais detalhadamente as três últimas variáveis, reforçando os limites da abordagem gerencial e salientando os pontos que ainda precisam ser desenvolvidos na abordagem social. No que se refere à organização administrativa do aparelho de Estado, verificamos que a vertente gerencial tem um plano claro com objetivos definidos. Já a vertente social não evoluiu na construção de uma proposta alternativa, pois na investigação que realizamos não encontramos uma nova proposta para a organização do aparelho de Estado.

O que verificamos examinando a literatura é que, ao contrário da vertente gerencial, que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas esferas governamentais, temos uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão. De qualquer forma, a ausência de uma elaboração da vertente social para o aparelho de 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, há que se considerar a possibilidade, pois a continuidade do modelo gerencial impos-

sibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como a gestão do aparelho de Estado é realizada.

Quadro 3

Variáveis observadas na comparação dos modelos

Variável	Administração pública gerencial	Administração pública social
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 de Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de 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.

No que se refere à abertura das instituições à participação social, quando analisamos a vertente gerencial, constatamos uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Há uma crença na eficiência do controle social, uma delegação da formulação de políticas públicas para os burocratas das secretarias de governo e uma articulação da execução às agências executivas, a terceiros ou às organizações sociais. Assim, verificamos que o controle social é idealizado, pois na prática não há a transparência esperada e nem mecanismos para que o controle ocorra. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente

Conclusão

Neste livro, abordamos os desafios da construção de uma gestão pública democrática, enfatizando a importância da inserção da dimensão sociopolítica na reforma e na administração do Estado. Analisamos os limites da nova administração pública e focalizamos o caso brasileiro, examinando os desdobramentos da vertente gerencial. Constatamos que a nova administração pública não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, pois sua estrutura e características dificultam a infiltração das demandas populares e uma efetiva participação social. Também verificamos que, no Brasil, a adesão à nova administração pública contribuiu para se continuar reproduzindo as características autoritárias que permeiam a história político-administrativa do país.

Em contraposição, examinamos as propostas e ações da vertente societal, apontando suas potencialidades em relação à reinvenção político-institucional e integração entre a política e a administração. Verificamos também que a expectativa de que esta nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo da aliança nacional-popular não se concretizou, pois até o momento o que se observa é uma continuidade das propostas da vertente gerencial. Na realidade, a vertente societal não apresenta a mesma clareza e consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político. Por isso, não foi possível listá-los como fizemos para a vertente gerencial, mas apesar disso é possível fazer uma tentativa de abordagem comparativa entre os dois modelos de gestão pública apresentados neste livro, discutindo os limites e os pontos positivos de cada um.

Para examinar os modelos, resgatamos as três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática, que foram apresentadas na introdução deste livro: a dimensão econômico-financeira, a dimensão institucional-adminis-