

Cavalcante, Pedro

Working Paper

Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM

Texto para Discussão, No. 2319

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cavalcante, Pedro (2017) : Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM, Texto para Discussão, No. 2319, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177535>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2319

GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA:
DO MOVIMENTO GERENCIALISTA AO
PÓS-NPM

Pedro Cavalcante

TEXTO PARA DISCUSSÃO



GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: DO MOVIMENTO GERENCIALISTA AO PÓS-NPM^{1,2}

Pedro Cavalcante³

1. Este trabalho é parte de pesquisa realizada para o pós-doutorado iniciado na Universidade Columbia em 2016.

2. Gostaria de agradecer a Isabella Goellner e Amanda Magalhães pelo excelente trabalho como assistentes nesta pesquisa, bem como as críticas e sugestões de Sheila Tolentino Barbosa e Ciro Campos Fernandes que enriqueceram muito o trabalho.

3. Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente é coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado e Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONTEXTO REFORMISTA	10
3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O MOVIMENTO GERENCIALISTA	13
4 A ERA PÓS-NEW PUBLIC MANAGEMENT	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS	35

SINOPSE

O objetivo principal deste trabalho é mapear as tendências em termos de princípios e diretrizes de gestão, bem como as transformações, que permearam a administração pública nas últimas décadas. A partir da produção acadêmica recente, discutem-se aspectos centrais para compreender as mudanças no setor público com vistas a contribuir com o debate teórico e subsidiar futuras investigações empíricas a partir de parâmetros analíticos sobre o funcionamento e, sobretudo, sobre as experiências inovadoras dentro do Estado. Como resultado, observa-se que a literatura converge para a percepção de que os princípios e as diretrizes de gestão pós-New Public Management (NPM) constituem um processo mais de continuidade/incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior. Todavia, quando comparado aos pressupostos originais do movimento, no tocante às dimensões de foco, fonte inspiradora, orientação estratégica, crenças fundamentais, dentre outros, o pós-NPM se difere de forma bastante categórica. Ademais, as tendências, assim como no NPM, apresentam-se de diferentes formas, variando de acordo com o contexto e arcabouço institucional de cada governo. Isto é, instituições e história, construídas endogeneamente, importam para a compreensão da configuração e o funcionamento da máquina pública. A característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança, que em distintos formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes do pós-NPM mapeados na literatura. Por fim, outro aspecto central no debate é a incongruência da visão de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre o NPM e a burocracia tradicional ou entre os modelos pós-gerencialista e a nova gestão pública. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado, independentemente do país ou momento histórico analisado.

Palavras-chave: reformas; administração pública; gestão; governo federal.

ABSTRACT

The paper's main goal is to map trends in terms of management principles and directives, as well as transformations that permeate the public administration in the last decades. Grounded on the recent academic production, central issues are discussed in order to understand the changes in the public sector and to contribute to the theoretical debate and to future empirical investigations in an analytical framework of functions and,

above all, innovative experiences. As a result, the literature converges to a perception of the principles and directives of post-NPM administration as a process of continuity or incrementalism rather than a rupture with the previous paradigm. However, when compared to the original assumptions of the Movement, regarding the dimensions of focus, inspirational source, strategic, fundamental beliefs, among others, the post-NPM differs categorically. In addition, the trends, as well as in the NPM, are present different forms, varying according to the context and institutional framework of each government. That is, institutions and history, endogeneously developed, matter for the understanding of the public administration framework. The most emblematic feature of the current public management is the prevalence of the governance, which in different formats can aggregate a significant part of the post-NPM principles and directives mapped in the literature. Finally, another central aspect of the debate is the incongruity of pure and complete overcoming of management paradigms, between NPM and traditional bureaucracy or between post-NPM and new public management. The literature suggests an incremental and disorderly process, independent of the country or the moment analyzed.

Keywords: reform; public administration; management; federal government.

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm sido marcadas por intensas e constantes transformações no Estado e na sociedade. Assim como em outras áreas das ciências sociais, os estudos sobre administração e políticas públicas também vêm procurando compreender em que medida mudanças complexas de caráter social, econômico, político e tecnológico impactaram o modo de funcionamento e os resultados das ações governamentais.

Questões relacionadas à reforma do Estado e da gestão pública se disseminaram no campo de estudo e nas instituições dos governos. Quais as causas das reformas administrativas? Que papel o governo deve desempenhar diante das constantes modificações estruturais? Quais os efeitos práticos na prestação dos serviços públicos? Que tendências são observadas na administração pública durante esses processos de mudança? O propósito deste estudo é contribuir para esse debate, sobretudo, explorando essa última questão.

Com base em uma revisão da literatura sobre as abordagens acerca da evolução na administração pública após a hegemonia da nova gestão pública, ou *New Public Management* (NPM), o trabalho se propõe a mapear as tendências em termos de princípios e diretrizes de gestão, bem como as transformações, que permearam a administração pública nas últimas décadas. Embora não seja a finalidade principal do estudo, as avaliações e interpretações dos processos reformistas que os países por todo o mundo empreenderam nesse período são discutidas. A partir da produção acadêmica recente, discutem-se aspectos centrais para compreender as mudanças no setor público com vistas a contribuir com o debate teórico e subsidiar futuras investigações empíricas a partir de parâmetros analíticos sobre o funcionamento e, sobretudo, sobre as experiências inovadoras dentro do Estado.

Cabe registrar que este estudo considera as tendências de gestão sob duas dimensões: princípios e diretrizes. O primeiro significa a razão que fundamenta a ação, enquanto a diretriz de gestão envolve a orientação ou indicação de um caminho a seguir. Naturalmente, são dimensões não tão triviais de enquadramento e compreensão. A título de ilustração, na teoria clássica da burocracia, os princípios seriam a hierarquia da autoridade e meritocracia, ao passo que as diretrizes consistem nas regras de subordinação e controle dos funcionários e aplicação de critérios universais e impessoais de seleção e promoção dos funcionários.

As reformas de gestão pública, entendidas como “conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que elas funcionem (em algum sentido) melhor” (Pollit e Bouckaert, 2011a, p. 2), mantêm-se na agenda dos governos e de pesquisas por quase quatro décadas. Não obstante, a complexidade e dinâmica desses fenômenos e, por conseguinte, as diferentes estratégias de implementação e seus resultados continuam objeto de estudo que ainda carece de informações e conhecimento cientificamente válidos.

Diante disso, este trabalho é um esforço descritivo, isto é, uma tentativa exploratória de examinar o que vem ocorrendo e identificar aspectos que podem ser considerados convergentes na literatura específica. Boas descrições, baseadas em informações e conhecimento sistematizado, são fundamentais para compreender fenômenos complexos e dinâmicos, como também servem como subsídios para propostas prescritas e normativas de aperfeiçoamento da administração pública. Os projetos de reforma também demandam a interação entre a análise teórica e o mundo empírico de modo a gerar reflexões qualificadas que criam condições e recursos cognitivos para promover mudanças substanciais.

Para tanto, um levantamento bibliográfico foi conduzido para tornar os resultados da revisão de literatura transparentes e replicáveis. Logicamente, analisar a produção acadêmica sobre as reformas e os paradigmas da gestão pública não é nada trivial, por isso, após explicitar o objetivo principal, isto é, identificar tendências de princípios e diretrizes predominantes na administração pública contemporânea – é necessário apresentar os demais parâmetros da revisão.

1. *Recorte temporal*: os estudos foram restritos àqueles publicados no período de 2007 a 2016, o que não necessariamente limita a abordagem de modelos e experiências reformistas ocorridas anteriormente a 2006. Esses processos consistem em fenômenos de médio e longo prazo e, portanto, boa parte da literatura normalmente incorpora aspectos relevantes de anos anteriores.
2. *Idiomas*: foram considerados artigos em inglês, espanhol e português.
3. *Tipos de estudos*: não houve limitação a abordagens puramente teóricas, embora a grande maioria dos estudos seja teórico-empírica. Nesse caso, a revisão inclui tanto estudos comparados quanto focados em uma nação ou outras esferas de governo, independentemente do desenho de pesquisa aplicado (*survey*, estudo de caso, experimento etc.).

4. *Status da publicação*: foram considerados livros publicados por editoras renomadas no campo de administração pública,¹ em seguida, revistas acadêmicas de destaque internacional² e nacional.³
5. *Estratégia de pesquisa*: os descritores procurados foram *New Public Management*; *Public Service Reform*; *Post New Public Management*; *Administrative Reform* e *Public Management Reform*, bem como suas versões em português. Os descritores foram pesquisados nos títulos, palavras-chave e resumos dos artigos e livros.

Como resultado, vinte e sete (27) livros e setenta artigos foram selecionados, sendo 59 de revistas internacionais e onze nacionais. A grande maioria dos livros (dezessete) procura incluir estudos comparativos ou de mais de um governo, enquanto os demais (dez) se restringem a casos específicos de países. Assim como nos livros, predominam nos artigos estudos acerca de países desenvolvidos, à exceção das publicações brasileiras. Essa diversidade na literatura reforça a percepção da importância e da recorrência da temática na produção acadêmica recente, o que, em certa medida, justifica a opção pelo recorte temporal da revisão.

Até fins da década de 1970, o discurso predominante consistia na estruturação da administração pública com base nos critérios padrões de funcionamento burocrático, nos moldes da categorização histórica de Max Weber, que incluíam foco na racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício (Pollit e Bouckaert, 2011a). Exatamente após os anos 1970, se intensificam os processos reformistas do aparelho do Estado. Apesar das diferentes perspectivas e visões sobre o tamanho e o papel do Estado, um ponto que chama a atenção é a reflexão acerca da sua centralidade no debate, seja como provedor direto de políticas públicas ou indiretamente para o desenvolvimento ou o bem-estar social e a equidade dos países, nas quais o enfoque na melhoria da gestão pública continua até os dias de hoje na ordem do dia.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais quatro seções. Na segunda seção, apresenta-se o contexto em que se iniciam os movimentos reformistas

1. As bases para as pesquisas dos livros foram o sítio eletrônico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Google books.

2. As revistas internacionais pesquisadas foram *Journal of Public Administration Research and Theory*; *Public Administration Review*; *Governance*; *International Public Management Journal*; e *Public Administration*.

3. As revistas nacionais pesquisadas foram a *Revista de Administração Contemporânea (RAP)*, *Revista de Administração da USP (Rausp)* e a *Revista de Administração Pública (RAP)*.

do fim da década de 1970 e início dos anos 1980 é discutido. Em seguida, abordam-se as principais características e a evolução do movimento gerencialista ou *new public management* (NPM), bem como os resultados acerca das efetivas mudanças na gestão pública após as reformas. Na quarta seção, os novos modelos ou paradigmas que surgiram como superação ou como nova roupagem pós-NPM são discernidas, seguido de síntese das tendências que permearam e continuam orbitando o funcionamento do setor público. Finalmente, nas considerações finais, o trabalho reflete sobre as limitações em abordar a temática, as principais conclusões, e esboça as possibilidades da agenda futura de pesquisa.

2 CONTEXTO REFORMISTA

Compreender as modificações na gestão pública pressupõe um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que as políticas públicas operam. Obviamente, trata-se de reconhecer que o funcionamento do setor público é constantemente influenciado por um conjunto de fatores de múltiplas ordens. Nesse sentido, o século passado proporcionou um terreno bastante fértil para o campo de estudo, uma vez que foi caracterizado por intensas transformações, principalmente políticas, sociais e econômicas. Tais mudanças, em boa medida, impactaram processos de reorganização do papel do Estado e da estrutura da administração pública.

Em especial, após a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos priorizaram a construção dos estados de bem-estar social que, mesmo com distintos formatos e níveis de cobertura, exigiu um processo de complexificação do aparelho estatal com vistas a atender demandas não apenas de cunho social, mas também nas áreas de infraestrutura e economia.

No âmbito da gestão pública, no contexto de Estado como principal indutor da economia, prevaleciam as premissas da administração pública tradicional, com forte influência do modelo weberiano de burocracia. Esse paradigma clássico de burocracia estatal caracterizava-se pela quase exclusividade na prestação dos serviços públicos, valorização da racionalidade, impessoalidade e padronização na condução da coisa pública e, sobretudo, pelo forte apego dos burocratas aos controles procedimentais (Lodge e Gill, 2011). Evans (2009) argumenta que os serviços públicos eram prestados de acordo com

as regras escritas e mínimo espaço para discricionariedade, ênfase no tratamento equânime e uniforme aos cidadãos, como também predominavam no setor público os valores de respeito à hierarquia e autoridade. Ademais, o modelo tradicional se configurava pela centralização, normalmente coordenação horizontal intragovernamental, e aplicação da legalidade pelo funcionalismo público altamente burocratizado, convergente com a tipologia weberiana (Pérez-López, Prior e Zafra-Gómez, 2013).

Embora esse paradigma seja considerado como extremamente rígido, não significa que não havia espaço para a prática inovadora. A título de ilustração, foi durante o ápice de funcionamento da administração pública tradicional, durante os anos 1960, que o processo orçamentário no setor público foi revolucionado pela introdução no setor público do *planning, programming, and budgeting system* (PPBS), que serve até os dias de hoje de parâmetro para os atuais modelos de orçamento por desempenho. No mesmo período, as bases da institucionalização de procedimentos avaliativos nas políticas públicas foram estruturadas, em especial no contexto da política educacional do governo norte-americano (Worthen, Fitzpatrick e Sanders, 2004).

Em meados dos anos 1970, todavia, a notória crise fiscal passou a afetar as principais economias do mundo capitalista. O discurso hegemônico, especialmente nos países desenvolvidos, era que o governo tinha se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro. Em outras palavras, o elevado nível da despesa pública gerou grandes *deficits* orçamentários, impactando nos níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida (Schiavo-Campo e McFerson, 2014). Logo, medidas para reduzir e controlar a despesa pública eram demandadas, do mesmo modo que as atenções se transferiram para o argumento de necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, bem como combater a considerada ineficácia e ineficiência da administração pública (Moe, 2007; Pacheco, 2010).

Na mesma direção, outros fatores são elencados pela literatura como ativadores da onda de modernização do aparelho estatal, dentre os quais se destacam a crescente competição territorial pelos investimentos privados e pela mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas, como também a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (Secchi, 2009).

Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em especial, passam a questionar as bases da legitimidade do serviço público oriundas do modelo representativo e do aparelho do Estado. Em outras palavras, a capacidade de resposta dos funcionários eleitos e da burocracia, bem como as prioridades governamentais passam a ser alvo de debates (Manning *et al.*, 2009). Por conseguinte, com forte componente político, ideológico e, principalmente, econômico, um amplo movimento de reformas administrativas com vistas a alterar o papel e o funcionamento do Estado se inicia no fim dos anos 1970 e início da década de 1980. Os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, são os precursores e objetivavam a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação. Todo o movimento reformista que se desencadeou rapidamente no âmbito internacional, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais, tais como OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (Evans, 2009; Greve, 2007), trouxe mudanças e inovações na prestação de serviços das organizações públicas, a despeito da avaliação dos seus resultados efetivos.

Uma visão recorrente era que o argumento em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade se materializa no que convém sintetizar como o *New Public Management* (NPM), sob influência da ideologia neoliberal e de um conjunto de teorias econômicas e valores normativos (Christensen e Lægreid, 2007), especialmente, nos países precursores (Estados Unidos e Grã-Bretanha). O amplo movimento reformista da administração pública era, assim, tido como uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado, de desregulamentação, e nas formas de atuação estatal (Pawson e Jacobs, 2010).

O período de reformas culmina em variadas ações deliberadas de revisão de leis, do papel do Estado, das suas estratégias de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas que, como veremos, apresentaram e continuam apresentando configurações e resultados heterogêneos. Uma característica que chama atenção desse fenômeno é o nível de propagação das reformas que não apenas se espalharam pelos países desenvolvidos, mas também foram experimentadas em países em desenvolvimento em todas as partes do mundo, incluindo fora do eixo ocidental como países africanos (Ikeanyibe, 2016; Issa, 2010; Vyas-Doorgapersad, Tshombe e Ababio, 2016), regimes comunistas ou ex-comunistas (Karini, 2013) e tigres asiáticos (Xavier, Siddiquee e Mohamed, 2016; Lee, 2012).

A despeito dessa disseminação, cabe ressaltar que a forma como o movimento gerencialista embarcou e, sobretudo, foi assimilado em países latino-americanos e nos Tigres Asiáticos, por exemplo, não está apenas relacionado à onda liberal que predominou na Europa Ocidental e nos demais países anglo-saxões. Nesses casos específicos, embora a literatura examinada pouco aborde esses países, as características, trajetórias e dilemas das suas administrações públicas também podem representar um complemento à explicação das tentativas de incorporação das premissas do NPM a partir da década de 1980.

3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O MOVIMENTO GERENCIALISTA

Se esses foram os fatores contextuais que ensejaram um abrangente e profundo processo de reformas administrativas, iniciadas pela denominada nova gestão pública ou *New Public Management* (NPM), naturalmente, a pergunta seguinte é: o que esse modelo ou paradigma significa e representa?

Em função de sua complexidade, heterogeneidade entre os países e, especialmente, o dinamismo com que o NPM foi sendo implementado, a capacidade de síntese de suas características é bastante restrita. A comparação com o paradigma tradicional de administração pública ajuda no sentido de pontuar as diferenças e, logo, suas especificidades. Entretanto, na prática, como qualquer modelo analítico, por se tratar de uma tentativa de simplificação da realidade, não pode ser observado na sua plenitude, sendo comum a coexistência e sobreposição de características.

O NPM surge, com maior ênfase nos países anglo-saxões, fundamentado fortemente em uma narrativa ou até mesmo ideologia que aglomera pressupostos da teoria da escolha racional (*Public Choice Theory*) e da teoria de economia organizacional para fundamentar um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e, assim, propor reformas baseadas nas doutrinas de cunho neoclássico ou neoliberais, no âmbito das ciências econômicas. Em outras palavras, mudanças direcionadas à reconfiguração do papel do Estado (Christensen e Lægreid, 2007; Ferlie e McGivern, 2013; Hood e Dixon, 2015).

A nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em

linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos. Trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Christensen e Lægreid, 2007; Goldfinch e Wallis, 2009; Ongaro, 2009).

Esse caráter de narrativa advém exatamente do fato de o movimento gerencial possuir um forte componente normativo nas suas prescrições, na maioria delas sem embasamento empírico válido aplicável ao setor público, e que teve nos organismos multilaterais um forte patrocínio no processo de difusão pelo mundo. Christensen e Lægreid (2007) argumentam que esse processo de difusão foi potencializado pelos elementos de isomorfismo institucional, mais especificamente do tipo coercitivo (Powell e DiMaggio, 1991), haja vista que havia forte pressão pela necessidade de “modernização” do aparelho do Estado. No caso da América Latina, alguns desses preceitos estavam embutidos, por exemplo, no Consenso de Washington.⁴

3.1 Primeira geração do NPM

Dada a sua complexidade e metamorfose no decorrer dos anos, a literatura tende a separar o NPM em duas gerações. A primeira, iniciada no fim dos anos 1970 e proliferada a partir da década seguinte, tinha como perspectiva central a necessidade das organizações do setor público se adaptarem e funcionarem aos moldes da iniciativa privada. Em outras palavras, a lógica privatista ou a mercantilização e a reduzida regulação deveriam ser as diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços e na geração de melhores resultados em termos de políticas públicas. Tendo como referência a competitividade e eficiência da iniciativa privada, a estratégia reformista mais macro envolveu amplos processos de privatização de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia.

4. Consenso de Washington consiste em um conjunto de grandes medidas (dez regras básicas), formuladas no fim de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, Estados Unidos, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. As propostas, encampadas pelo Fundo Monetário Internacional na década seguinte, constituíram um receituário de cunho liberal de ajustes macroeconômicos aos países em desenvolvimento.

Do ponto de vista da gestão, a eficiência, não apenas compreendida como fazer mais com menos, como também incluía critérios de qualidade, estabilidade e precisão do desempenho, deveria ser um valor e/ou objetivo central, em detrimento às históricas práticas de patronagem, corrupção, fisiologismo que as organizações públicas eram normalmente associadas (Morales, Wittek e Heyse, 2012).

Em contraposição ao modelo tradicional de gestão – caracterizado pela homogeneidade, estreito vínculo com as regras formais e direcionado pelo processo (*process-driven*) – as organizações públicas sob a égide do gerencialismo seriam voltadas aos resultados (*results-driven*), com especial atenção à provisão de serviços públicos com custos mais eficientes possíveis (Goldfinch e Wallis, 2009). O foco no desempenho (*performance*) levaria os governos a aumentar a produtividade, como também otimizar o custo-efetividade na prestação dos serviços (Carter *et al.*, 2013). Ademais, a introdução de mecanismos competitivos entre as agências governamentais, bem como os instrumentos de flexibilização gerencial, sobretudo das relações trabalhistas na administração pública, eram vistos como incentivos e meios para aperfeiçoamento da gestão. Essas premissas constituiriam a grande ruptura da gestão pública moderna com o modelo burocrático tradicional.

Na busca por melhores desempenhos, as reformas gerenciais procuraram flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais ao diversificarem suas iniciativas a partir de contratação de serviços externos (*contracting-out*), parcerias público-privadas (PPPs), gestão por objetivos e resultados, sistemas de qualidade, avaliação e pagamento por desempenho com critérios pretensamente mais objetivos e novas regras estatutárias para os funcionários públicos (Christensen e Laegreid, 2007; Greve, 2007; Battaglio e Condrey, 2009; Ferlie e McGivern, 2013; Pérez-López, Prior e Zafra-Gómez, 2013).

Pollitt e Bouckaert (2011a) argumentam que o NPM consiste em um fenômeno de dois níveis. No nível superior ou político, trata-se de uma teoria ou doutrina que propaga a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada. Enquanto no nível inferior ou técnico, o conjunto de conceitos e práticas específicas inclui: ênfase no desempenho por meio de mensuração de indicadores de custos, processos e resultados/impactos; preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento da ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado

como abertura à concorrência, remuneração por desempenho e o foco no tratamento de usuários de serviços como clientes.

Outro conceito-chave para compreender a nova gestão pública é a descentralização, sob diferentes abordagens. Além do processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, normalmente via instrumentos contratuais de gestão, muitas reformas também intensificaram estratégias de descentralização entre níveis de governos. Desse modo, governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas públicas.

Há um consenso na literatura, todavia, de que essas mudanças não apenas variam de governo para governo, mas também sofreram constantes alterações no decorrer dos processos reformistas. Até mesmo no Reino Unido, considerado o precursor e a referência nas iniciativas de reformas de gestão, Abrucio (2006) argumenta que possuiu três distintas configurações: *i*) gerencialismo puro (*managerialism*): fundamentado conceito de produtividade, busca pela redução e otimização dos gastos públicos e a eficiência como valor principal e cidadão como cliente; *ii*) *consumerism*: preocupação constante com a efetividade e qualidade, voltada para a satisfação dos cidadãos usuários/consumidores, poder público mais ágil, competitivo e enxuto – descentralização administrativa, criação de opções de atendimento como incentivo à competição entre organizações públicas e adoção de um novo modelo contratual; e *iii*) *public service orientation*: ideia-chave da conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade e mesmo criticando as duas correntes anteriores, manteve as ideias desenvolvidas por ambas.

3.2 Segunda geração do NPM

Observa-se, portanto, que as configurações expõem visões distintas do público-alvo e de princípios e diretrizes a serem perseguidos na gestão pública. A segunda geração do NPM se caracteriza pelo fato de que o enfoque das iniciativas reformistas pela busca por eficiência e redução de gasto também é complementado pela priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos; *accountability* e transparência.

Pawson e Jacobs (2010), ao analisarem essa transformação, afirmam que foi no governo trabalhista britânico, sob a liderança do primeiro ministro Tony Blair, que

o redesenho do movimento reformista se materializa a partir de quatro componentes centrais: *i*) gestão de desempenho de cima pra baixo (*top down*); *ii*) aumento da concorrência e da contestação na prestação de serviços públicos; *iii*) aumento da pressão dos cidadãos – incluindo por meio da escolha e “voz”; e *iv*) medidas para fortalecer a capacidade e os recursos dos servidores públicos.

Essa característica de maior envolvimento societal na gestão e no *policymaking* reflete também na diversificação da participação não apenas da sociedade civil, mas também do setor privado, o que resultou em estratégias inovadoras de condução de serviços públicos para além da própria execução, privatização e contratualização (terceiro setor). Pérez-López, Prior e Zafra-Gómez (2013) ressaltam a proliferação de formas alternativas de colaboração público-privado, chamadas de firmas mistas (*mixed firms*), na provisão de serviços públicos, em especial, pelos governos locais. Em termos objetivos, trata-se de empresas criadas e de propriedade do setor público, mas gerenciadas pela iniciativa privada por meio de contratos de gestão.

Os esforços de pesquisadores em tentar aglomerar ou sintetizar a evolução da nova gestão pública são variados e sem metodologias convergentes. Na prática, tentam captar elementos centrais a partir, principalmente, de análises comparativas. Uma categorização recorrente na literatura da última década é a desenvolvida por Dunleavy *et al.* (2006) que condensa o movimento gerencialista em três grandes diretrizes, são eles.

1. *Desagregação*: divisão do setor público em hierarquias mais amplas e internamente mais planas, como também construção de sistemas gerenciais e de informações para facilitar o controle, gerando forte flexibilização de práticas nas áreas de pessoal, tecnologia da informação (TI), compras e etc.
2. *Concorrência*: introdução da separação comprador/prestador nas estruturas governamentais com vistas a promover múltiplas formas diferentes de prestação de serviços e criar (mais) competição entre potenciais prestadores, em especial por recursos financeiros. As áreas “centrais” da administração pública e provisão pública foram encolhidas, e os fornecedores foram diversificados.
3. *Incentivação*: o foco na motivação de gestores e equipes se restringe aos incentivos pecuniários de desempenho.

Nessa direção, o objetivo principal do NPM de promover um governo mais flexível e eficiente, como também responsivo à sociedade intensificou o uso de ferramentas

de gestão de desempenho, tanto em processos de avaliação e monitoramento das políticas quanto no gerenciamento dos recursos humanos. Ademais, é evidente a tendência de enxugamento das responsabilidades e funções estatais, seja na transferência para os governos regionais ou locais como para novas formas de terceirização dos serviços públicos, instituições com fins lucrativos ou não (Goldfinch e Wallis, 2009; Pollitt e Bouckaert, 2011b). Porém, tais medidas reformistas naturalmente enfrentaram resistências, problemas e, especialmente, dilemas das suas próprias contradições, como a desagregação e a concorrência que, por um lado, incentivava a autonomia dos gestores e, por outro, o excessivo foco no monitoramento e avaliação do desempenho sinalizava para a elevação do controle, o que levou Christensen e Laegreid (2007) a classificarem o *new public management* como uma estrutura híbrida de gestão.

Sem dúvida, um movimento dinâmico como a onda gerencialista logicamente sofre com limitações à simplificação. Logo, as análises para compreender a evolução de processos reformistas bastante complexos, ambíguos e dinâmicos caminham mais para um olhar sobre as múltiplas dimensões ou tendências de princípios e diretrizes, bem como suas aplicações efetivas (ferramentas de gestão) do que propriamente um modelo estático e bem delimitado.

3.3 Evolução da nova gestão pública

Nesse sentido, Pollitt e Bouckaert (2011a) enquadram a evolução da nova gestão pública, a partir de criteriosas análises de onze países desenvolvidos após trinta anos de reformas, em quatro grandes momentos, sumarizadas no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1
Tendências das reformas baseadas no NPM

Inspirada no mercado	Regulatória/ desregulatória	Governança	Elevar a capacidade dos servidores
Privatização de bens e certos serviços	Desregulação de recursos humanos (competição por seleção; pagamento por desempenho; eliminação de controles na contratação, promoção e demissão)	Padrões de qualidade: aplicação de princípios de gestão de qualidade (best values, avaliação compreensiva e etc.)	Auditorias de pessoal para determinar os recursos disponíveis
Mercado interno: separando compradores de provedores	Desregulação de compras (individualização das decisões)	Descentralização para governos locais e regionais: responsabilidades e orçamento	Selecionando as pessoas certas: incentivos para atração e retenção

(Continua)

(Continuação)

Inspirada no mercado	Regulatória/ desregulatória	Governança	Elevar a capacidade dos servidores
Gestão por resultados – foco no controle ex post (exemplo: orçamento por resultados)	Criação de novos órgãos regulatórios: para supervisionar privatização e governança colaborativa	Governo aberto: liberdade de informação, e-governance e mecanismos de engajamento social	Estabelecendo programas de treinamento integrados
Contratos por desempenho individual e por organização (pay for performance)	Mecanismos de coordenação, planejamento e execução	Governança em redes	
Revisão de programas (custo-benefício)	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria e etc.		
Competição compulsória (setores públicos, privados e voluntários)			
One-stop-shops (coordenação de programas para eliminar duplicação)			

Fonte: adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011a).

Também em uma tentativa de síntese, OCDE (2010) reconhece a prevalência de variações das ideias e propostas do *New Public Management*, mas defende que alguns eixos centrais unificam o modelo/paradigma, são eles: separação entre a execução (agências financiados com base no modelo de compradores e provedores) e desenvolvimento das políticas públicas (ministérios); mais autonomia aos gerentes operacionais na gestão orçamentária, de pessoal, compras, TI e etc. (*let managers manage*); direção e controle das agências executivas com base em desempenhos mensuráveis (gestão por resultados); orçamento por desempenho (*performance budgeting* e sistema de *accountability*); e terceirização de produção intermediária pelo mercado.

3.4 Resultados do movimento por desempenho

Após mais de três décadas do início do movimento por desempenho, em boa medida, é consensual a percepção de que a NPM consistiu em uma miríade de conceitos e iniciativas que apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares em termos de mudanças na administração pública. Tais configurações podem variar tanto entre os países como também em determinados momentos ao longo do tempo.

A análise da literatura sinaliza para uma diversidade de abordagens que vão desde estudos de caso a amplas abordagens comparativas. Logicamente, enquanto o primeiro sofre com as restrições de capacidade de generalizar seus resultados, a segunda estratégia analítica enfrenta dificuldades de se comparar processos tão distintos e complexos. Essas preocupações e limitações são constantemente ressaltadas por pesquisadores do tema (Borrás e Seabrooke, 2015). Pollitt e Bouckaert (2011a), por exemplo, afirmam que a intenção de avaliar as reformas de gestão em todo o mundo é, por várias razões, uma tarefa quase impossível, até mesmo nos países anglo-saxões que tiveram propostas reformistas mais abrangentes e recorrentes e, por isso, supostamente possuem dados mais acessíveis e de melhor qualidade. Os autores salientam que se trata de um exercício científico difícil e problemático, pois as unidades de análise – os níveis de governo – são diferentes, com instrumentos e processos específicos; a caracterização organizacional, como agência, por exemplo, nem sempre é uniforme; prevalecem ausência e baixa qualidade dos dados (raras são as séries temporais disponíveis); bem como se observa a multiplicidade de critérios para se definir a reforma.

Além disso, ressaltam-se como obstáculos à capacidade analítica a mensuração de tendências globais, como o NPM, que embora tenham sido difundidas e imitadas por todo o planeta possuem diferentes mecanismos, estilos e padrões e o fato das reformas se constituírem de combinações e recombinações de ideias em práticas nos distintos governos (Christensen e Lægreid, 2007).

A despeito desses fatores e restrições metodológicas, os esforços avaliativos do movimento por desempenho são cruciais na medida em que ao descreverem com rigor analítico o que de fato ocorreu e vem ocorrendo na gestão pública contribuem para a construção de agenda de pesquisa futura e, principalmente, para qualificar o debate acerca das mudanças e futuras propostas de aperfeiçoamento na administração pública.

Em linhas gerais, os resultados das reformas foram bastante díspares, o que pode ser explicado pela diversidade e complexidade dos objetivos, bem como pelo arcabouço institucional pré-existente nos países que influenciam todo o processo de reforma no setor público. Nesse sentido, Pollit e Bouckaert (2011a, p. 73, tradução nossa) afirmam:

As características do regime político-administrativo existente tendem a exercer uma influência significativa tanto sobre a escolha das reformas a ser adotada como sobre a viabilidade de implementar certos tipos de reformas. As estruturas do Estado, a natureza do núcleo do governo,

as relações entre ministros e burocratas, a cultura administrativa predominante e a diversidade de canais de aconselhamento têm efeitos sobre que ideias são absorvidas e quão vigorosamente e amplamente elas são posteriormente implementadas.

Na mesma direção, Christensen e Lægreid (2007) reforçam a visão de heterogeneidade das reformas que em alguns países, identificaram um forte elemento de difusão de ideias de NPM vindas de fora, enquanto em outras as propostas indicam terem sido resultados de adaptações ou construções endógenas que posteriormente passaram a ser consideradas partes do movimento gerencialista. Em análise de cinco reformas em países desenvolvidos, os autores concluem que, de modo geral, a principal tendência foi o aumento da especialização horizontal e vertical, gerando uma administração pública mais fragmentada. Os efeitos em termos de efetiva implementação, todavia, foram diferentes entre os países, enquanto umas concentraram em temas denominados como *NPM rígido* (contabilidade, auditoria e medição de desempenho), outros enfatizam o *NPM leve*, (fatores humanos, orientação ao usuário, melhoria da qualidade e desenvolvimento individual).

Normalmente, há certo ceticismo no campo de estudo acerca de processos de mudanças radicais no aparelho do Estado. Recorrendo ao notório trecho de Peters (1996, p. 16) que ao analisar comparativamente experiências governamentais pelo mundo afirma: “as reformas frequentemente geram resultados decepcionantes”. Nos casos específicos das gerenciais, Pollit e Bouckaert (2011a) argumentam que as grandes reformas, normalmente, são empreendidas mais como questões de fé do que propriamente ciência comprovada, sendo os resultados do estudo que realizaram em onze países após trinta anos de reforma bastante próximo dessa afirmativa.

Em abordagem avaliativa sobre os efeitos da implementação das propostas do NPM, Hood e Dixon (2015) analisam sistematicamente os resultados da reforma gerencial nos governos locais britânicos nos últimos trinta anos em termos de melhorias na qualidade e redução dos custos da administração pública. A principal descoberta é que, no Reino Unido, não tem “um governo que funcione melhor e custe menos”. Na verdade, o governo agora trabalha ligeiramente pior em relação à justiça e custa um pouco mais do que antes, como também os custos de funcionamento são mais elevados e há mais queixas.

Em um esforço comparado, porém com base em uma metanálise de 519 estudos sobre os resultados (*outputs*) e os impactos (*outcomes*) das reformas do NPM na Europa, Pollitt e Dan (2013) concluem que o conhecimento sobre os efeitos é, em geral, baixo. A maioria examina os resultados (*outputs*) e poucos focam nos impactos (*outcomes*) das reformas. Os resultados das mudanças em diferentes países e setores políticos mostram um padrão misto que varia de acordo com as características contextuais, tais como o horizonte temporal, o escopo das reformas e o grau de relevância política do tema na agenda governamental. Também em uma tentativa de análise da literatura sobre resultados dos NPM, Greve, Lægreide e Rykkja (2016) concluem que os achados, majoritariamente, apoiam mais ceticismos do que defesa de avanços na implantação da nova gestão pública.

Embora os resultados não tenham sido conforme o esperado, o que em certa medida pode ser explicado pelo excessivo caráter normativo das propostas, isso não significa que as reformas do NPM, seus princípios e suas diretrizes não tenham gerado mudanças no funcionamento da administração pública pelo mundo. Assim como estudos avaliativos, as discussões sobre a relevância e pertinência da nova gestão pública tem ocupado boa parte do debate teórico. Após série de críticas ao NPM, alguns acadêmicos começaram a defender que o paradigma estaria morto (Dunleavy *et al.*, 2006), no entanto, tal afirmação está longe de ser consensual entre os pesquisadores do tema (Goldfinch e Wallis, 2010; Pollit e Bouckaert, 2011a).

A afirmação de que o NPM estaria morto no sentido de que seus preceitos não estariam mais sendo seguidos pelos movimentos reformistas encontra duas grandes barreiras à comprovação. Primeiro, a dificuldade de isolar os seus componentes centrais das análises conjunturais do funcionamento da administração pública, sobretudo, em razão das suas constantes alterações no decorrer das últimas décadas. Segundo, o fato de grande parte da agenda pós-*new public management* ter como base justamente mudanças incrementais em relação aos próprios princípios e diretrizes oriundos do NPM, como é possível observar no trecho a seguir de Christensen and Lægreid (2007, p. 2, tradução nossa):

As reformas que foram empreendidas sob o rótulo do *New Public Management* representaram mudanças importantes em comparação com a tradicional administração pública, e abriram o caminho para mais reformas e transformações na Era pós-NPM. As soluções de mercado e a ideologia de mercado parecem agora ter-se tornado mais ou menos institucionalizadas no setor público, embora sem eliminar as principais características weberianas do antigo sistema, além de certa re-regulação ter ocorrido nos últimos anos. A tendência para as organizações de propósito

único, em oposição a um sistema mais integrado, era outra característica da primeira geração de reformas do NPM que se tornaram mais fortes ao longo dos anos, mas as reformas recentes modificaram isto introduzindo mais coordenação e colaboração entre e dentro de sistemas político-administrativos. Um terceiro elemento do NPM foi a descentralização estrutural, que resultou na autonomização e agenciamento de organizações do setor público. No entanto, nos últimos anos, isso foi contrabalançado pela reafirmação do centro e pelo fortalecimento da capacidade do governo central.

Portanto, como veremos no tópico seguinte, o mais correto é interpretar as reformas e seus resultados a partir de uma perspectiva temporal contínua - muitas premissas da nova gestão pública continuam vivas em vários países, na medida em que as reformas gerenciais geralmente não foram substituídas por novas reformas, mas sim revisadas e/ou complementadas por reformas pós-NPM.

4 A ERA PÓS-NEW PUBLIC MANAGEMENT

A literatura que se dedica a analisar os resultados e as consequências do período de reformas administrativas, em boa medida, converge em alguns pontos. O primeiro deles, mencionado antes, é a visão de gradualismo e continuidade pós-NPM do que propriamente de superação. Christensen e Læg Reid (2007) defendem que a nova gestão pública possui um efeito restritivo sobre as reformas seguintes. De modo geral, o que se observa são processos nem convergentes nem divergentes nas reformas em que cada trajetória é restringida pelos contextos internos e externos específicos, pelos legados e pelas tradições administrativas de cada governo. As experiências reformistas são inclusive difíceis de serem analisadas a partir de uma abordagem de perspectiva única, haja vista que as variações são a regra e não a exceção.

Em análise comparativa das reformas nos países escandinavos, Greve, Læg Reid e Rykkja (2016) argumentam que as novas tendências pós-NPM não significam que as características do NPM estão desaparecendo, no entanto, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos continuam em destaque nesses países. A terceira geração de reformas em vigor, na prática, reflete os êxitos e fracassos das reformas das décadas anteriores. Para examiná-la, os autores sugerem que a melhor forma é utilizar uma lente institucional histórica, isto é, que se fundamenta em uma abordagem de “camadas” institucionais enfatizando o conjunto de “soluções” desenvolvido gradualmente e ao longo do tempo de forma dependente do contexto.

Não por acaso, a opção por grandes esforços reformistas tem caído em desuso, devido ao alto custo transacional que as mudanças mais radicais tendem a gerar. Os obstáculos e as resistências inerentes a processos reformistas tendem a gerar resultados normalmente aquém do planejado. Logo, o caminho dos governos tem sido por melhorias pequenas e constantes, o que Pollitt e Bouckaert (2011a) denominam de *micro-improvements*. Os autores argumentam que para melhor descrever o que está ocorrendo na administração pública, devemos focar nos instrumentos de gestão (*management instruments*) e seus efeitos em vez de simplesmente considerá-los como parte de conceitos mais gerais e abstratos tanto de NPM quanto de pós-NPM, conforme ressaltam os autores no trecho a seguir (Pollitt e Bouckaert, 2011a, p. 14, tradução nossa):

Houve uma tendência de se concentrar demais no NPM. Esta não é uma tentativa de argumentar que o paradigma não é importante – claramente as suas ideias alcançaram uma ampla disseminação internacional e inspiraram diretamente várias reformas em muitos países. Mas elas não têm sido universais – a ideia de uma tendência global, pelo menos em sua forma intensa, é uma espécie de miragem – e nem *New Public Management* foi o único tipo de reforma que estava acontecendo (mesmo naqueles países que o paradigma era intensivo, como Nova Zelândia e Reino Unido), mas especialmente nos países que apenas tomaram emprestado, cautelosamente e seletivamente, o kit de ferramentas da NPM, como Finlândia, França ou Japão.

As reformas do Estado incluem modelos distintos que convergem no avanço das premissas do NPM, mas enfatizam de modo diferenciado pressupostos e mecanismos de gestão que, em alguns casos, repetem-se nos modelos ou paradigmas, isto é, observam-se sobreposições entre eles. Nesse sentido, Pollitt e Bouckaert (2011a) procuram explicar as diferenças nas diretrizes empreendidas e os resultados alcançados.

Uma perspectiva alternativa à nova gestão pública é denominada de Estado Neoweberiano (ENW), que parte da premissa da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, reestabelecer a confiança na administração pública. Para tanto, as medidas visam modernizar o aparato estatal tradicional de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos (Pollitt e Bouckaert, 2011a). Nessa linha, destacam-se a mudança do foco internalista de regras burocráticas para uma orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos, mediante o fomento à cultura de qualidade do serviço, simultaneidade da representação democrática com mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, bem como a promoção de melhorias no desempenho alinhando tanto a ênfase nos controles *ex ante* quanto *ex post*.

Nota-se, portanto, que a corrente neoweberiana não ignora componentes do NPM, como métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade (*accountability*). No entanto, fundamenta-se no pressuposto de protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas. Em outras palavras, o setor público se posiciona como o principal, mas não único responsável pelas soluções de problemas na sociedade e na prestação dos serviços, como também em questões políticas complexas, tais como globalização, mudanças tecnológicas e demográficas, sustentabilidade ambiental, entre outras.

Diante dos mesmos desafios, todavia, com maior priorização da ampliação da cooperação nos processos decisórios, surge uma segunda proposta alternativa que circunda a ideia de governança. Em outras palavras, o modelo de governança pública preconiza a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo ou sociedade e iniciativa privada (Osborne, 2010). Assim, o cidadão passa a desempenhar um papel de mais destaque se comparado à visão de cliente, inicialmente propagada pelo NPM.

O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade de superar os *deficits* da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganha força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos. Com essa diretriz, a perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo. Substituem-se os formatos hierarquizados de organização pela inclusão de novos atores dentro de um direcionamento mais próximo de atuação em redes nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Com efeito, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo da administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2011a).

É justamente esse processo difuso e ambíguo que faz com que muitas das características do *new public management* acabem sendo incorporados nos grandes modelos/paradigmas mencionados anteriormente, como também no que convém denominar de pós-NPM. Tais características seriam os instrumentos de gestão, como Pollitt e Bouckaert (2011a) e Greve, Læg Reid e Rykkja (2016) classificam, dentre eles: contratação externa, medidas de

performance, parcerias público-privados, normas formas de organização do setor público como as agências executivas, transparência e liberdade de informação e painéis de usuários de serviços. Eles estão incluídos em, no mínimo, mais de um paradigma de gestão e materializam a percepção da sobreposição entre os modelos.

É importante registrar que a complexidade do desenvolvimento de tais modelos/paradigmas tende a gerar, obviamente, dificuldades e ceticismo nas capacidades analíticas de simplificação, como Goldfinch e Wallis (2010, p. 1108) afirmam no seu artigo sobre os mitos das convergências das reformas: “onde o NPM não foi adotado de maneira substantiva (...) é problemático propor uma mudança para um mundo de pós-NPM, quando nunca houve um de NPM”.

Sem dúvida, não se trata de exercício trivial, porém, é consensual que ocorreram mudanças significativas na forma como o setor público vem funcionando nas últimas décadas, que diferem muito dos princípios e das diretrizes de gestão propagados no fim dos anos 1970 e começo da década de 1980. Portanto, uma vez que já discutimos as duas gerações e a miríade de fatores que caracterizaram as reformas pautadas no NPM, cabe agora avançar na tentativa de identificação das características do que seria o pós-NPM ou a sua terceira geração. Nessa direção, o quadro 2 sintetiza as tendências de princípios e diretrizes de gestão pública caracterizados como parte do pós-NPM. O ordenamento segue a frequência de recorrência nos artigos e livros mapeados nesta revisão de literatura.

É importante salientar que os estudos analisados abordam outros princípios e diretrizes além dos elencados no quadro 2, tais como: eficiência e qualidade dos serviços públicos, equidade, descentralização, foco no cidadão, dentre outros. Todavia, as suas menções são bem menos recorrentes. Boa parte delas está muito associada a primeira e a segunda geração do NPM, o que não sugere que não sejam importantes ou ultrapassados, continuam na agenda da administração pública, mas deixaram de ser tendências inovadoras e, portanto, não protagonizam os debates atuais de gestão pública.

QUADRO 2
Tendências do pós-NPM

Princípios e diretrizes	Significados	Autores
Colaboração e parcerias	Processos colaborativos e de parcerias de formas variadas – dentro do setor público, com a iniciativa privada e terceiro setor.	Christensen e Lægreid (2007); Birrel (2008); Evans (2009); Currie, Grubnic e Hodges (2011); Shaw (2013); Kippin, Stoker e Griffiths (2013); Schiavo-Campo (2014); O'Flynn, Blackman e Halligan (2014); Dubnick e Frederickson (2011); Fossestøl <i>et al.</i> (2015); Greve, Lægreid e Rykkja (2016) e Menicucci e Gontijo (2016)
Redes	Atuação em redes na provisão de serviços públicos (formulação, implementação e controle).	Christensen e Lægreid (2007); Evans (2009); Goldfinch e Wallis (2010); Lodge e Gill (2011); Currie, Grubnic e Hodges (2011); Perez <i>et al.</i> (2011); Meynhardt e Diefenbach (2012); O'Flynn, Blackman e Halligan (2014); Fossestøl <i>et al.</i> (2015); Greve, Lægreid e Rykkja (2016)
Visão integrada e holística da gestão pública	Premissa de serviços públicos integrados e perspectiva da administração como um todo – coesa e coerente (não fragmentada ou competitiva) – ideia de <i>joined-up government</i> e <i>whole of government</i> .	Dunleavy <i>et al.</i> , (2006); Christensen e Lægreid (2007); Birrel (2008); Goldfinch e Wallis (2010); Pierre e Ingraham (2010); Lodge e Gill (2011) Perez <i>et al.</i> (2011); Kippin, Stoker e Griffiths (2013); Schiavo-Campo e McFerson (2014); O'Flynn, Blackman e Halligan (2014); Fossestøl <i>et al.</i> (2015); Greve, Lægreid e Rykkja (2016)
Accountability e responsividade	Processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade.	Dunleavy <i>et al.</i> , (2006); Goldfinch e Wallis (2010); Pierre e Ingraham (2010); Shaw (2013) Schiavo-Campo e McFerson (2014); Domett e Flinders (2014); Dubnick e Frederickson (2011); Menicucci e Gontijo (2016)
Participação e engajamento	Ampliação de canais de participação social no <i>policymaking</i> e fomento ao envolvimento da sociedade na gestão pública como valor e fonte de legitimidade.	Goldfinch e Wallis (2010); Pierre e Ingraham (2010); Perez <i>et al.</i> (2013) Fenwick e McMillan (2012); Shaw (2013); Domett e Flinders (2014); Greve, Lægreid e Rykkja (2016); Menicucci e Gontijo (2016)
Liderança	Importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo, em processos empreendedores.	Goldfinch e Wallis (2009); Goldfinch e Wallis (2010); Pierre e Ingraham (2010); O'reilly e Reed (2010); Currie, Grubnic e Hodges (2011); O'Flynn, Blackman e Halligan (2014); Menicucci e Gontijo (2016)
Coordenação e controle	Fortalecimento das capacidades de coordenação e controle da administração como forma de gerar coerência e coesão na prestação de serviços públicos.	Christensen e Lægreid (2007); Goldfinch e Wallis (2010); Lodge e Gill (2010); Perez <i>et al.</i> (2013); Domett e Flinders (2014); Greve, Lægreid e Rykkja (2016)
E-government e tecnologia de informação e comunicação (TIC)	Incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão com a administração pública.	Dunleavy <i>et al.</i> , (2006); Goldfinch e Wallis (2009); Goldfinch e Wallis (2010); Dubnick e Frederickson (2011); Greve, Lægreid e Rykkja (2016)
Fortalecimento da burocracia pública	Profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.	Dunleavy <i>et al.</i> , (2006); Goldfinch e Wallis (2009); Lodge e Gill (2010); Perez <i>et al.</i> (2013); Kippin, Stoker e Griffiths (2013)

Elaboração do autor.

Chama atenção também a recorrência de vários princípios/diretrizes nos estudos, o que também era esperado, pois a complexidade da administração pública demanda que o setor público funcione atendendo diferentes perspectivas e necessidades. Essa característica de agregação de tendências não é novidade, uma vez que também coexistiam mesmo nos paradigmas tradicional (burocrático) e na versão original da nova gestão pública. Logo, é natural que eles sejam analisados até mesmo de forma conjunta. Como exemplo, pensar em visão holística e integrada na administração pública, em

boa medida, pressupõe a ênfase em processos de coordenação e controle das atividades governamentais. Do mesmo modo, a prestação de serviços públicos baseada em colaboração e parcerias, normalmente, pode envolver a constituição de redes entre atores de diferentes origens, tanto dentro quanto fora do governo. Tal constatação converge com a afirmação de Greve, Læg Reid e Rykkja (2016, p. 157) de que “como o NPM, o pós-NPM pode, até certo ponto, ser visto como uma ‘cesta de compras’ de diferentes métodos.” Logo, espera-se que as mudanças de caráter inovador na gestão pública, sejam em processos e/ou serviços, advenham da mistura dessas tendências e não necessariamente do foco restrito a uma delas.

Outro aspecto relevante é a inevitável comparação entre NPM e pós-NPM, já discutido anteriormente. Em síntese, o que se pode observar no mapeamento das tendências é que, sem dúvida, trata-se de um processo marcado mais pela continuidade e gradualismo do que pela ruptura. Logicamente, é muito complicado mensurar precisamente o quanto cada uma delas, assim como a nova gestão pública, consegue ter comprovada sua implementação plena em um determinado nível de governo. Todavia, a amplitude e sobreposição dos princípios/diretrizes das correntes mais recentes de reforma na administração pública reforçam a prevalência de um caráter mais incremental de construção do discurso do que propriamente de revolução no debate.

Apesar das limitações dessa comparação, muitos desses princípios/diretrizes se aproximam do que a literatura classifica de segunda geração do NPM, como nos casos de *accountability*, participação e engajamento, bem como a utilização de estratégias de tecnologia da informação para melhorar a gestão. Do mesmo modo, as mudanças identificadas na literatura como pós-NPM também possuem trajetórias diferenciadas de acordo com o contexto e arcabouço institucional dos países (Christensen e Læg Reid, 2007). Não obstante, se compararmos a configuração pós-NPM com o início do movimento por desempenho ou gerencialista, as diferenças são mais evidentes. O quadro 3 visa sintetizar tais diferenças.

QUADRO 3
Diferenças do NPM x pós-NPM

	NPM	Pós-NPM (governança pública)
Foco	Cliente/consumidor	Cidadão como parceiro
Fonte inspiradora	Lógica do mercado	Redes
Crenças fundamentais	Eficiência Competição Contratos	Confiança Reciprocidade
Orientação estratégica	Desagregação Concorrência Incentivação (pecuniária)	Visão holística e integrada Colaboração Profissionalização e inclusão
Visão do Estado	Superioridade administrativa do mercado	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa)

Elaboração do autor.

Primeiro, a fonte inspiradora da administração pública tradicional, dentro da perspectiva do modelo burocrático, é a hierarquia. Com o *new public management*, essa fonte advém, principalmente, da lógica do mercado – aquilo que foi aplicado em empresas privadas e passou a ser adaptado ao setor público, todavia, no pós-NPM a inspiração não é nem hierarquia nem mercado, mas sim as redes, nas quais a gestão e provisão de políticas públicas passam a se fundamentar (Rhodes, 2015; Marsh, 2014; Ferlie e McGivern, 2013). Portanto, enquanto no NPM as crenças fundamentais envolviam eficiência, competição e contratos; na gestão pública pós-NPM, elas tendem a ser confiança e reciprocidade.

Ainda em um esforço comparativo, se utilizarmos a categorização do NPM com base nas três grandes orientações estratégicas elencadas por Dunleavy *et al.* (2006) também é possível encontrar diferenças significativas. Se na sua essência, nas reformas do NPM, preconizavam a desagregação das organizações públicas, a concorrência ou competição intragovernamental e o foco em incentivos pecuniários atrelados ao desempenho, a linha mestre das mudanças atuais da administração caminham em sentido bastante díspar. Conforme apresentado no quadro 2, as orientações envolvem a visão holística e integrada da gestão pública, colaboração e formação de redes, a ênfase em incentivos que incluem não apenas pagamento mas também valorização de outros fatores, incluindo interdisciplinaridade e responsividade dos servidores perante à sociedade, como também envolvimento e engajamento da sociedade como ator de destaque no funcionamento da gestão pública. Em outras palavras, ao invés de desagregação, integração; no lugar de concorrência, ênfase na colaboração, por fim, substituição da motivação pecuniária por profissionalização da burocracia e inclusão de atores sociais no *policymaking*.

Destaca-se ainda a convergência dessas tendências com o conceito de governança nas organizações do setor público, uma vez que eles pressupõem a atuação em sociedades complexas e pluralistas como as atuais, fundamentada nas redes de parcerias e colaborações. Como afirmam Menicucci e Gontijo (2016, p. 17):

O tema governança se tornou um lugar-comum no debate contemporâneo sobre gestão pública e políticas públicas e uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade (...) o termo tem forma bastante heterogênea, governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras (...) em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

Essa ampliação diversificada das formas de relacionamento estatal pode se materializar pelo compartilhamento de atividades e funções para agentes privados, buscando, primariamente, objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho, como na primeira geração do movimento gerencialista ou com objetivos de democracia e *accountability*, próximos das iniciativas mais recentes. Trata-se da denominada transição do governo para governança como eixo conector de todos ou boa parte dos princípios e das diretrizes identificados na literatura contemporânea (Ayres, 2014).

A ideia de governança possui uma miríade de conceitos e adjetivos que a acompanham – governança pública, em redes, interativa, participativa, colaborativa e etc., porém o mais importante é ressaltar dois fatores que distiguem o novo movimento de governança no contexto do pós-NPM: seu foco e o papel do Estado. Enquanto a administração pública tradicional se voltava para o usuário e a ênfase do NPM oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público.

Em relação ao papel do Estado, em vez de valorizar o isolamento da burocracia, aos moldes do modelo tradicional, ou a supremacia do mercado na provisão dos serviços públicos, o olhar se volta ao fortalecimento da capacidade da burocracia em liderar esse processo, porém com uma relação mais interativa com a sociedade. Essa

concepção mais híbrida de administração pública reforça a relevância do aparato estatal na provisão de serviços públicos, contanto que, deixar de reconhecer que a capacidade burocrática tende a se ampliar quando articulada com atores sociais, tanto nos processos deliberativos quanto na implementação e no controle. Tal perspectiva é bem resumida por Pollitt e Bouckaert (2011a, p. 44, tradução nossa) no trecho a seguir.

Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e de bem estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos. São elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social.

Em síntese, se por um lado, as tendências refletem um caráter incremental na configuração dos princípios e das diretrizes de gestão, por outro, o esforço comparativo entre as diferenças do NPM e da configuração mais contemporânea da administração pública ressalta mudanças mais expressivas. Nesse contexto, é evidente que o funcionamento da máquina pública atual pressupõe na dimensão política e ideológica uma visão mais realista e equilibrada entre setor público, privado e sociedade civil, em contraposição à perspectiva, hegemônica nos anos 1970 e 1980, de exaltação do mercado e da aplicação de seus instrumentos na administração pública. Por conseguinte, essa harmonia tende a refletir na consecução dos princípios e das diretrizes do pós-NPM, bem como nos seus instrumentos de gestão e processos/serviços inovadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi avançar na compreensão do funcionamento da gestão pública após décadas de transformações significativas nas estruturas e formas de atuação do setor público. Para tanto, em função da diversidade de abordagens, optou-se por discutir as diferentes perspectivas da literatura especializada acerca do contexto e dos processos reformistas e, principalmente, analisar como a administração pública evoluiu a partir do mapeamento dos princípios/diretrizes predominantes após o movimento gerencialista. Esse esforço visa apresentar parâmetros teóricos para qualificar o debate da administração pública, como

também subsidiar pesquisas empíricas futuras que analisem o funcionamento da gestão pública nacional. Com isso, a finalidade é criar condições teórica e metodologicamente válidas para avaliar em que medida as ações e/ou inovações na administração pública brasileira estão convergentes ou divergentes dos padrões internacionais e para compreendermos melhor como tem funcionado a máquina pública no país.

O quantitativo e a diversidade da literatura analisada reforçou a percepção da relevância do tema no campo das ciências sociais. É importante reconhecer que o estudo não inclui toda a literatura, todavia, por motivos de viabilidade operacional foi desenvolvida uma revisão de literatura com critérios pré-estabelecidos incluindo as principais publicações nacionais e internacionais.

Conforme esperado, os estudos ressaltam a liderança dos países anglo-saxões e escandinavos na prática e no debate acadêmico, como também o caráter embrionário da produção bibliográfica acerca do tema no Brasil. Dentro do recorte desta pesquisa, onze artigos e um livro foram selecionados, mas poucos traçaram análises avaliativas efetivas acerca da experiência nacional de reformas ou das tendências do pós-NPM. Nesse contexto, o trabalho se apresenta ainda mais relevante na medida em que não apenas o campo de estudo é pouco produtivo no Brasil, mas também porque a última tentativa abrangente de reforma administrativa no país remete a meados da década de 1990. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), independentemente dos seus resultados, constitui o único documento oficial no qual é possível identificar objetivamente propostas de diretrizes sobre a estrutura e o funcionamento da gestão pública. Outras iniciativas reformistas vêm ocorrendo no âmbito dos governos subnacionais, entretanto, com menor escopo, sistematização e abrangência.

Todos esses fatores, aliado ao caráter dinâmico e complexo da gestão pública, corroboram ainda mais para a percepção da relevância de se avançar nos estudos sobre esse tema. Ademais, compreender o que de fato ocorreu e vem ocorrendo na administração pública tende não apenas a contribuir para a construção de agenda de pesquisa futura, mas principalmente, subsidiar o debate acerca das mudanças e o processo decisório sobre as propostas de aperfeiçoamento da gestão em andamento e futuras.

Da mesma forma, faz-se necessário reconhecer as limitações e a relativa carência de conhecimento empiricamente válido sobre os processos reformistas e o funcionamento

atual da gestão pública. Tal cenário se deve por algumas razões principais. Primeiro, as restrições metodológicas dificultam a capacidade de analistas em comparar reformas na gestão pública por meio de métodos ortodoxos de pesquisa (Pollitt, 2014). Por exemplo, como utilizar indicadores de desempenho para questões complexas e em arcabouços institucionais variados de políticas públicas e em constantes mudanças? Além disso, as análises são afetadas pelo reduzido interesse por parte dos governos em gerar informações confiáveis e dados sobre esses processos. Normalmente, os documentos oficiais, chamados de *white papers* em inglês, tendem a valorizar aspectos positivos e negligenciar pontos fracos, o que prejudica as condições de avaliação efetiva dos seus resultados.

Não por acaso que o debate sobre a gestão pública é geralmente contaminado por visões simplistas e baseadas em estereótipos. Logicamente, esse quadro também encontra rebatimento na produção científica brasileira (Rezende, 2016). Do mesmo modo, as fragilidades do conhecimento sobre o fenômeno também tendem a gerar problemas de excessivo normativismo nas propostas de mudanças, bem como adaptações inadequadas a realidades bastante díspares. Em outras palavras, muitas das consequências das propostas reformistas não possuem resultados conforme propagados e conclusões sobre o que ocorreu em um governo não necessariamente se aplica a outro.

Apesar de tais limitações, essa revisão de literatura conseguiu expor reflexões essenciais para o entendimento do funcionamento da administração pública atual. Primeiro, a despeito das dificuldades de caracterizar e condensar as reformas em gerações ou movimentos, a análise da literatura que se destina a debater o pós-NPM converge para a percepção de que os seus princípios e diretrizes de gestão constituem um processo mais de continuidade/incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior. Essa constatação se deve pelo fato de a maioria das tendências também ser encontrada nas últimas experiências reformistas baseadas no *New Public Management*. Todavia, quando comparado aos pressupostos originais do movimento, no tocante às dimensões de foco, fonte inspiradora, orientação estratégica, crenças fundamentais, dentre outros, o pós-NPM se difere de forma bastante categórica. Ademais, as implementações das tendências, assim como no NPM, também se apresentam de diferentes formas, variando de acordo com o contexto e arcabouço institucional de cada governo. Isto é, instituições e história, construídas endogeneamente, importam para a compreensão da configuração e do funcionamento da máquina pública.

Cabe destacar que a característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança, que em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes do pós-NPM mapeados na literatura. Nesse sentido, ressalta-se a retomada da relevância do Estado e da burocracia pública, mas não no padrão tradicional hierarquizado. O papel do quadro funcional no setor público contemporâneo se direciona para o desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à sociedade, como também liderança com componentes interativos.

Por fim, outro aspecto central no debate é a incongruência da visão de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre o NPM e a burocracia tradicional ou entre os modelos pós-gerencialista e a nova gestão pública. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado do que era encontrado nas propostas originais, independentemente do país ou momento histórico analisado. Como bem exposto por Goldfinch e Wallis (2010, p. 1099) “como a convergência da nova gestão pública, o pós-NPM talvez também seja um mito”.

Diante disso, parece mais recomendável para a agenda futura de pesquisas sobre o funcionamento da gestão pública no século XXI se desvincular do enquadramento pleno aos modelos ou paradigmas e enfatizar justamente nos princípios e diretrizes da administração pública. Sobretudo, diante da percepção dos altos custos e das grandes resistências que os processos reformistas normalmente enfrentam (Pollitt e Bouckaert, 2011a). O direcionamento dos esforços para as melhorias pequenas e constantes, *micro-improvements*, nos processos e serviços públicos converge para o debate sobre as inovações na gestão pública que cada vez mais vêm ganhando dimensão estratégica no setor público. Apesar da miríade de conceitos, geralmente, a inovação está vinculada ao aperfeiçoamento de processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas.

Essa temática tem se tornado ao mesmo tempo a prática dos governos e a agenda futura de pesquisa na área. As inovações naturalmente constituem a aplicação dos princípios e das diretrizes identificados na literatura e, sobretudo, a mescla deles. Nessa direção, as inovações governamentais pressupõem um arranjo híbrido em que características da administração pública tradicional, NPM e pós-NPM coexistem. Mais recentemente, o que há de mais inovador no setor público envolve o uso de ferramentas analíticas colaborativas advindas do *Design Thinking*, estratégias de inovação aberta (*open innovation*) – como as

plataformas de *crowdsourcing* e, práticas baseadas na economia comportamental (*behavioral economics*). Em suma, tais esforços inovadores visam não apenas aprimorar a prestação dos serviços públicos, mas, sobretudo, engajar e empoderar atores sociais no sentido de gerar valor público nas ações governamentais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21**: da experiência internacional aos eixos estratégicos da reforma. Brasília: Enap, 2006.

AYRES, S. (Ed.). **Rethinking policy and politics**: Reflections on contemporary debates in policy studies. UK: Policy Press, 2014.

BATTAGLIO, R. P.; CONDREY, S. E. Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 4, p. 689-707, 2009.

BIRRELL, D. The final outcomes of the review of public administration in Northern Ireland. Tensions and compatibility with devolution, parity and modernization. **Public Administration**, v. 86, n. 3, p. 779-793, 2008.

BORRÁS, S.; SEABROOKE, L. (eds). **Sources of National Institutional Competitiveness**: sensemaking in institutional change. Oxford: Oxford University Press, 2015.

CARTER, B. *et al.* Taxing times: Lean working and the creation of (in) efficiencies in HM Revenue and Customs. **Public Administration**, v. 91, n. 1, p. 83-97, 2013.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

CURRIE, G.; GRUBNIC, S.; HODGES, R. Leadership in public services networks: antecedents, process and outcome. **Public administration**, v. 89, n. 2, p. 242-264, 2011.

DUBNICK, M.; FREDERICKSON, G. (eds). **Accountable Governance**: problems and promises. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

EVANS, M. Gordon Brown and public management reform – a project in search of a ‘big idea’. **Policy studies**, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

FENWICK, J.; MCMILLAN, J. Public Participation and Public Service Modernization: Learning from New Labor. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 6, p. 367-378, 2012.

FERLIE, E.; MCGIVERN, G. Bringing Anglo-governmentality into public management scholarship: the case of evidence-based medicine in UK health care. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 59-83, 2013.

FOSSESTØL, K. *et al.* Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front-Line Service Organizations. **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 290-306, 2015.

GOLDFINCH, S. New Zealand: reforming a new public management exemplar? *In*: GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. (Eds.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009. Chapter 9.

GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. (Eds.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

_____. Two myths of convergence in public management reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1099-1115, 2010.

GREVE, C. Public management reform in Denmark. **Public management review**, v. 8, n. 1, p. 161-169, 2007.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. UK: Palgrave Macmillan UK, 2016.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less: evaluating three decades of reform and change in UK central Government**. USA: Oxford University Press, 2015.

IKEANYIBE, O. M. New Public Management and Administrative Reforms in Nigeria. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 7, p. 563-576, 2016.

ISSA, F. H. Implementing Change by Continuous Learning: The Public Service Reform Programs in Tanzania. **International Journal of Public Administration**, v. 33, n. 10, p. 474-486, 2010.

KIPPIN, H.; STOKER, G.; GRIFFITHS, S. **Public Services: a new reform agenda**. Bloomsbury Academic, 2013.

LEE, E. W. Y. The New Public Management reform of state-funded social service nonprofit organizations and the changing politics of welfare in Hong Kong. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 3, p. 537-553, 2012.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a new era of administrative reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. **Governance**, v. 24, n. 1, p. 141-166, 2011.

MANNING, N. *et al.* **Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In**: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009. p. 97-148.

MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências** nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. What drives entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's federal labor agency. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 4, p. 761-792, 2012.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. *In*: ACUÑA, C. H. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

MORALES, F. N.; WITTEK, R.; HEYSE, L. After the reform: Change in Dutch public and private organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 3, p. 735-754, 2012.

O'FLYNN, J.; BLACKMAN, D.; HALLIGAN, J. **Crossing boundaries in public management and policy**: The international experience. UK: Routledge, 2013.

ONGARO, E. **Public Management Reform and Modernization**: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. UK: Edward Elgar Publishing, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Administration after "New Public Management"**. Paris: OCDE, 2010.

O'REILLY, D.; REED, M. Leaderism: an evolution of managerialism in UK public service reform. **Public administration**, v. 88, n. 4, p. 960-978, 2010.

OSBORNE, S. (Ed.) **The New Public Governance**: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, London and New York. UK: Routledge/Taylor and Francis, 2010.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing New Labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PÉREZ-LÓPEZ, G.; PRIOR, D.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1157-1183, 2013.

PETERS, B. G. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996. p. 180.

PIERRE, J.; INGRAHAM, P. W. **Comparative Administration Change**: Lessons Learned. Canada: McGill Queen University Press, 2010.

POLLITT, C. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promise. *In*. AYRES, S. (Ed.). **Rethinking Policy and Politics**: Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 7-27.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011a.

_____. **Continuity and change in public policy and management**. Publishing Edward Elgar: Cheltenham, 2011b.

POLLITT, C.; DAN, S. Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. **Public Performance & Management Review**, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

REZENDE, F. Limites e Possibilidades para a análise das reformas da gestão pública brasileira numa perspectiva institucional. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

RHODES, R. A. Recovering the Craft of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 76, n. 4, p. 638-647, 2015.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H M. **Public management in global perspective**. Armonk: M. E. Sharpe, 2014.

SHAW, R. Another size fits all? Public values management and challenges for institutional design. **Public Management Review**, v. 15, n. 4, p. 477-500, 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

VYAS-DOORGAPERSAD, S.; TSHOMBE, L. M.; ABABIO, E. P. (Eds.). **Public Administration in Africa**: Performance and Challenges. Boca Raton: CRC Press, 2016.

WORTHEN, B.; FITZPATRICK, J.; SANDERS, J. **Avaliação de programas**: concepções e prática. São Paulo: Gente, 2004.

XAVIER, J. A.; SIDDIQUEE, N. A.; MOHAMED, M. Z. The Government Transformation Programme of Malaysia: a successful approach to public service reform. **Public Money & Management**, v. 36, n. 2, p. 81-87, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANSELL, C.; TORFING, J. **Public innovation through collaboration and design**. UK: Routledge, 2014.

BORRÁS, S.; SEABROOKE, L.; SCHMIDT, V. **Sensemaking, Politics, Ideas, and Discourses in Institutional Change**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015. p. 148.

CHRISTOPHER, P.; GEERT, B. **Continuity and Change in Public Policy and Management**. Cheltenham: Edgard Elgar Publishing, 2009. p. 223.

DEAN, T. **Better Public Services: A Guide for Practitioners**. University of Toronto: School of Public Policy and Governance, 2015.

DENIS, J-L.; FERLIE, E.; VAN GESTEL, N. Understanding hybridity in public organizations. **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 273-289, 2015.

DIMAGGIO, P. J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

DOMMETT, K.; FLINDERS, M. The politics of quangocide. **Policy & Politics**, v. 43, n. 1, p. 3-25, 2015.

DUNLEAVY, P. *et al.* **Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HÄIKIÖ, L. The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. **Public Management Review**, v. 12, n. 3, p. 363-384, 2010.

KARINI, A. Aid-supported public service reform and capacity development in post-communist Albania. **International Journal of Public Administration**, v. 36, n. 7, p. 469-481, 2013.

KELLY, J. Reforming public services in the UK: Bringing in the third sector. **Public administration**, v. 85, n. 4, p. 1003-1022, 2007.

LAEGREID, P.; CHRISTENSEN, T. (Eds.). **Transcending new public management: the transformation of public sector reforms**. Farnham: Ashgate Publishing, 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government**. Boston: Adison Wesley Public Comp, 1992.

OTT, J. S.; GOODMAN, D. The Future of Governing: Four Emerging Models. **Public Administration Review**, v. 58, n. 6, p. 540-541, 1998.

PAL, L. A. **Frontiers of governance: the OECD and global public management reform**. UK: Palgrave Macmillan UK, 2012.

PIERRE, J.; RØISELAND, A. Exit and Voice in Local Government Reconsidered: a 'Choice

Revolution. **Public Administration**, v. 94, n. 3, p. 738-753, 2016.

SIMIONE, A. A. Modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, 2014.

TEELKEN, C.; FERLIE, E.; DENT, M. **Leadership in the public sector**: Promises and pitfalls. UK: Routledge, 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alessandra Farias da Silva (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)
Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

