



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

DENISE NUNES DE RESENDE

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: a dinâmica  
das reformas do Estado e a ampliação do papel dos municípios**

Anápolis – GO

Ano 2019

## FICHA CATALÓGRAFICA

RESENDE, Denise Nunes de.

Inovação na Gestão Pública Brasileira: A dinâmica das reformas do Estado e a ampliação do papel dos municípios /Denise Nunes de Resende, Brasília: Universidade de Brasília, Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Esp. Anadélia Teles de Castro 2019. 32 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Especialização em Gestão Pública Municipal – Brasília-DF, Universidade de Brasília, 2019.

Bibliografia.

1. Reforma do Estado. 2. Inovação. 3. Controle social.

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão  
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fátima de Souza Freire

DENISE NUNES DE RESENDE

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: a dinâmica das reformas do Estado e a ampliação do papel dos municípios**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professora Orientadora: Esp. Anadélia Teles de Castro

Anápolis – GO

Ano 2019

DENISE NUNES DE RESENDE

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: a dinâmica das reformas do  
Estado e a ampliação do papel dos municípios**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília da aluna

**Denise Nunes de Resende**

Esp. Anadélia Teles de Castro

Professor-Orientador

Msc. Paulo José Góes Daltro

Professor-Examinador

Anápolis, 27 de abril de 2019

## RESUMO

Inovação na gestão pública brasileira no contexto atual, enfatiza a valorização dos aspectos sociopolíticos e os processos dialógicos entre Estado e sociedade. Para o aprofundamento no tema foi constatada a necessidade do estudo relativo ao desenvolvimento histórico da administração pública, e das teorias que influenciaram a incorporação de processos administrativos no Brasil. O estudo da bibliografia demonstra a mobilização social e o engajamento atual em torno do uso eficiente de recursos e transparência, além da exigência por responsabilização pelos atos do poder público. Este estudo pretende investigar modelos de gestão e processos de reforma administrativa, considerando as capacidades, recursos e especificidades locais. Procura contribuir com as construções teóricas voltadas para a administração pública brasileira como processo de construção e aprendizado organizacional para a inovação.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Inovação. Controle social.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
1.1	Objetivo Geral.....	3
1.2	Objetivos Específicos.....	3
1.3	Justificativa.....	4
2	GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	6
2.1	O patrimonialismo e a primeira reforma brasileira: burocracia.....	7
2.2	Administração pública gerencial.....	9
2.2.1	Governança .....	10
2.2.2	<i>Accountability</i> .....	10
2.3	Gestão Societal.....	11
2.4	Gestão .....	13
2.5	A gestão pública nos municípios brasileiros.....	14
2.6	Inovação .....	15
2.7	O papel do gestor público .....	18
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	21
3.1	Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	21
3.2	População e amostra ou Participantes da pesquisa .....	22
3.3	Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa .....	22
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	23
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....	30
	REFERÊNCIA .....	32



## 1 INTRODUÇÃO

A gestão administrativa sempre foi um enorme desafio para o Estado, no atual cenário brasileiro os movimentos populares pressionam o poder público em função do uso eficiente de recursos e transparência. No Brasil, através da crise política, e os vários escândalos de desvio de dinheiro público, iniciados no ano de 2005, intensificados a partir do escândalo “mensalão”, tem havido grande mobilização social acentuando a necessidade de adoção de mecanismos para responsabilização pelos atos do poder público, uma resposta protetiva contra danos ao Estado.

A globalização proporcionou o despertar da sociedade, que através da facilidade de acesso às informações e conseqüentemente mais consciente de seus direitos, passou a buscar mais participação política. Para Motta (2013), há pressões para mais e melhores serviços e uma expectativa de solução imediata de problemas urgentes. Segundo o autor, o público espera da Administração Pública o melhor atendimento de suas demandas sociais, pelo uso eficiente de recursos e transparência dos atos. É mais difícil prestar contas e proporcionar uma gestão transparente, eficiente e eficaz em meio a dinâmica de demandas, sem que aja uma readequação da gestão pública ao novo cenário.

Através da globalização as tendências, modelos de conduta, e processos de trabalho em países considerados desenvolvidos, emergem como inspiração para diretrizes readequadas e utilizadas para a melhoria da gestão. Por meio do controle social, são intensificadas as medidas dos órgãos fiscalizadores, que começaram a exigir mais mecanismos de transparência e responsabilização pelos atos do poder público. A crise de governabilidade e instabilidade estatal tem estimulado a busca por métodos de trabalho eficientes e revisão de processos, além da constante discussão em torno da reforma administrativa.

As inovações, de modo geral, surgem e/ou se intensificam em situações de instabilidade e crises, afetando a zona de conforto. Portanto o cenário atual pode ser visto como uma enorme oportunidade de aprimoramento dos processos administrativos, na tentativa de atenuar gradativamente a imagem de um sistema pesado e moroso, para um ambiente de construção constante de melhorias.

O impasse surge quando para o atendimento às demandas, os gestores buscam por referências e diretrizes, pois geralmente as mesmas não são aplicáveis devido ao contexto da organização e suas particularidades. O gestor percebe a necessidade de lidar com variáveis

locais diversas: referentes à evolução da sociedade, contexto político, ético, discricionariedade do gestor, vícios locais, escassez de recursos, diversidade de propósitos, e tantas outras características que dificultam o trabalho.

O âmbito municipal fica prejudicado pelas construções teórico-conceituais, porque frequentemente as mesmas estão muito fora da realidade local, por não se adequarem ao contexto e ao histórico dos municípios e órgãos municipais. A gama de variáveis existentes, proporcionam desafios aos municípios, pois em diferentes órgãos dentro de um mesmo município encontram-se situações muito particulares e níveis de desenvolvimento gerencial discrepantes.

A maioria dos modelos de gestão existentes, originaram da administração privada. A ciência da administração teve início com a Revolução Industrial, as demandas produtivas mobilizaram a criação de métodos racionais para o aumento da produção e do lucro. Surgiu então, a burocracia weberiana, caracterizada pelo cumprimento de normas e regulamentos, controle através da especialização técnico-administrativa, com ênfase em tarefas pré-determinadas e organizadas de forma racional.

Nas organizações públicas, entretanto, o lucro não é atividade fim, sendo imprescindível trabalhar as capacidades de contextualização da ciência administrativa. O gestor deve realizar conexões considerando os aspectos sociopolíticos do setor público com a eficiência requerida e proporcionada pela burocracia. Segundo Motta e Bresser-Pereira (1981), o crescimento da burocracia no mundo moderno ocorre devido a geração de eficiência que a mesma proporciona (apud SILVA e MATIA, 2016, p.1057). A concepção de burocracia, não deve ser interpretada como algo emperrado, e sim como uma forma racional de organizar em busca de eficiência e atendimento às necessidades documentais (CARAVANTES, 2007).

Através do constante surgimento de novos modelos gerenciais, os autores elucidam lacunas de outras teorias, portanto, cada uma delas reflete a expressão da visão particular do autor, baseada no contexto de vivência. O contexto organizacional influencia a forma de gestão, a criação de um único modelo de gestão deve ser avaliada, a administração não deve ser encarada como uma norma pétrea, não é linear, deve possuir características de adequação muito mais voltadas para a contextualização e postura reativa às mudanças, sendo capaz de criar mecanismos de prevenção de problemas.

A reforma administrativa é um processo que requer a construção e incorporação de conhecimento através da análise crítica por parte dos agentes responsáveis por administrar. Há

muita construção e confronto de opiniões sobre uma reforma teórico-conceitual, porém a vertente municipal, por exemplo, depende muito mais do engajamento, do preparo e formação dos gestores para alocação dos recursos disponíveis e mobilização de pessoas. Além da autonomia e discricionariedade para aplicar as adequações que se fizerem necessárias.

Cada esfera de governo possui suas particularidades. O próprio ambiente interno da organização encontrará resistência. As mudanças não possuem aplicação onde as mesmas não são compreendidas e aceitas, deve haver consenso e abertura para serem também trabalhadas as questões políticas.

O papel da ciência, do ensino em gestão pública é lapidar o gestor e proporcionar a transformação dos pensamentos lineares que afastam a criticidade necessária para a adaptabilidade que a conjuntura exige. A administração é muito discutida por ser geralmente encarada como um “pacote” de teorias e métodos, porém não é um resultado, algo pronto, deve ser compreendida como processo que depende de muitas variáveis.

Considerando a dinâmica social característica do engajamento político que tem sido exercido pela população, surge o seguinte questionamento: o enfoque da reforma administrativa deve priorizar a criação de novos modelos de gestão pública, ou a dinâmica do meio por si só é capaz de direcionar a adoção de alternativas na administração pública por meio de evolutiva das diretrizes existentes?

## **1.1 Objetivo Geral**

Realizar um estudo sobre o enfoque da reforma administrativa analisando se convém a criação de novos e específicos modelos de gestão pública ou se a própria dinâmica do meio por si só direciona a adoção de alternativas na administração pública por meio de evolutiva das diretrizes já existentes.

## **1.2 Objetivos Específicos**

- Abordar alguns modelos de gestão praticados ao longo dos anos e relacioná-los à viabilidade de implantação na conjuntura dos municípios;

- Analisar o papel do gestor público para atuar como agente de mudanças e inovação organizacional;
- Detectar as principais propostas de incentivo para desenvolvimento de melhores práticas de gestão municipal;

### **1.3 Justificativa**

A ciência administrativa possui muitos desafios conciliativos entre prático e conceitual, a especificidade do setor público e sua complexidade é ainda maior, por trabalhar sob aspectos políticos. A proposta é de contribuir na elucidação de ideias que incentivem a criticidade ao implantar modelos e propostas gerenciais, pautadas no atendimento às demandas e finalidade do setor público.

A globalização através do esclarecimento e acelerado ritmo de mudanças e interações, obriga o gestor a pensar de forma criativa. Através da baixa credibilidade estatal, a vertente em destaque é da transparência, mecanismo que permite a participação política. A sociedade precisa investigar como o poder público tem se engajado e como têm sido aplicados os recursos públicos. Atualmente é indispensável e imediata a necessidade do Estado em descobrir o aprendizado organizacional, cada órgão precisa empreender a partir da mobilização dos recursos que possui, através das próprias habilidades e capacidades.

O trabalho pretende inspirar reflexão: sobre a aplicabilidade de ideias inovadoras, sobre a articulação que tem ocorrido entre diversos entes e o setor público, e também sobre a constatação da adaptabilidade ao ambiente interno e externo. A consolidação teórico-conceitual é vital para o aprimoramento das diretrizes e modelos para a administração pública, porém apesar de várias construções sobre o tema, ainda predomina o questionamento sobre a viabilidade. A administração em seu processo constante de adaptação e altamente direcionado e influenciado pelo ambiente requer criticidade para seleção das ferramentas mais adequadas.

Neste primeiro capítulo foi apresentada a contextualização que direciona para o problema e proposta de estudo, os objetivos pretendidos e a justificativa para este estudo.

O segundo capítulo trata dos fundamentos referentes ao tema e conceitos importantes para construção do objeto de estudo. Através da revisão de literatura é apresentada a evolução histórica das teorias iniciais aplicadas à administração pública no Brasil até a situação atual,

assim como a introdução dos principais conceitos que serão importantes para o desenvolvimento, construção e alcance do objetivo traçado.

O terceiro capítulo discorre sobre a metodologia e técnica de pesquisa: tipo e caracterização da pesquisa, lócus do estudo, população e amostra, técnicas adotadas na coleta de dados, instrumentos de coleta de dados, e análise dos dados.

No quarto capítulo será trabalhada a apresentação e discussão dos resultados, abrangendo o processo histórico de construção da gestão pública no Brasil, a divisão de papéis entre os entes federativos, a situação dos municípios, e discorrer sobre elementos relacionados à inovação.

No quinto capítulo será realizado o fechamento, a conclusão e recomendações para futuras pesquisas.

## 2 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Para facilitar a compreensão do objeto de estudo deste trabalho, serão apresentados alguns conceitos e histórico evolutivo das tendências de gestão que foram objeto de inspiração para os modelos de gestão atuais. A importância da temática dos tópicos a seguir pretende proporcionar melhor compreensão da conjuntura da gestão pública atual, e estimular a reflexão sobre a aplicabilidade ao âmbito dos municípios, que é foco do estudo. A gestão pública no Brasil passou basicamente por três etapas distintas: patrimonialista, burocrática e gerencial.

A Administração Patrimonialista é considerada o modelo de origem da gestão pública brasileira, que surgiu com a chegada da Família Real Portuguesa, o modelo é caracterizado pela inexistência de distinção entre bens públicos e privados, a nobreza dominava soberanamente sem que houvesse qualquer interferência, sempre governava por interesses particulares e barganhas (FAVERO, 2010, p.16). Nesse sentido, conforme Abrucio (2018), na burocracia imperial também conhecida como pré-burocracia ocorria um fenômeno muito forte de distribuição de empregos públicos, objetivando apoio político e social.

Durante a década de 1930 houve a primeira reforma administrativa, na ocasião surgiu o modelo burocrático, que no âmbito público é caracterizado pela dissociação entre público e privado. O modelo burocrático é considerado o primeiro modelo de gestão estruturado, pautado pela máxima eficiência, cumprimento de normas, regulamentos e controle dos processos administrativos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A centralização excessiva de poder e a gama de regulamentações acabou desacreditando a administração burocrática, que ficou muito engessada, passando a empecilho para o desenvolvimento nacional. Os cidadãos não possuíam influência nas decisões que eram meramente concentradas em processos, ou seja, em necessidades estatais. Em 1967 o governo militarista na intenção de superar a rigidez burocrática, instituiu através do Decreto Lei 200/67 “o primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.16).

A sociedade brasileira mais uma vez vivia um momento de intensa crise de governabilidade e baixa credibilidade Estatal quando foi instaurado efetivamente o modelo inspirado na administração gerencial, que encontrava-se em curso em outros países. A ideia central era basicamente colocar em prática ferramentas e modelos aplicados ao âmbito privado com adaptações ao setor público. (PAES-PAULA, 2005, p.38).

A reforma gerencial organizou muitos processos de gestão, porém mobilizações sociais originadas das novas demandas populares romperam um novo processo de mudanças, a sociedade intensificou os questionamentos sobre a legitimidade governamental, e aumentaram as reivindicações por participação na condução da agenda política.

Desse modo, a gestão societal é o termo que vem sendo utilizado nos debates e produções científicas mais recentes, a diversidade de pontos de vista tem culminado no fortalecimento da democracia, pois a sociedade ainda não tinha participação na implementação, na gestão, e ainda buscava atuar na condução da vida política, promovendo a participação na agenda pública. (PAES-PAULA, 2005).

Desse modo, as organizações e as pessoas precisam estar dispostas a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências atuais e as necessárias. Por esse motivo, a tarefa torna-se ainda mais desafiadora, uma vez que, no Brasil, acumulam-se na agenda tanto os aspectos diagnosticados pelas primeiras gerações de reformas administrativas, não plenamente resolvidos, quanto aqueles ligados aos novos problemas e as novas demandas da sociedade. (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006, p. 57).

A dinâmica social não permite que a forma de gerir permaneça estável, pois percebe-se o constante aprendizado e busca por alternativas de melhoria do atendimento às demandas sociais, ou seja, de atendimento a finalidade da administração pública e seu caráter coletivo (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006).

## **2.1 O patrimonialismo e a primeira reforma brasileira: burocracia**

Conforme Bresser-Pereira (2001), desde a década de 1980 o Estado encontra-se sob influência das reformas. A reforma do Estado, aqui entendida como a reforma do aparelho administrativo do governo. As novas relações entre Estado e sociedade exigem o aprimoramento e atualização de modelos gerenciais, além da formulação de novos arranjos institucionais. De tempos em tempos, diversos entes surgem no cenário político e passam a direcionar a maneira de governo, não retirando seu papel de liderança, mas instigando que se torne o direcionador da forma de gestão cada vez mais compartilhada.

Bresser-Pereira (2001, p.1), comenta que “a política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes”.

Até 1930 a administração brasileira era patrimonialista, modelo oligárquico e autoritário onde era comum a prática do nepotismo. A sociedade recém saída da exploração escravocrata ainda era dominada por elites políticas, e a sociedade agrícola e mercantil iniciava sua participação e representatividade política. A elite formada pela nobreza decadente, derivava sua renda do patrimônio do Estado, que era sustentado pelos senhores de terras e grandes comerciantes da época (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.1).

Através da dinâmica social, começaram infiltrar-se na aristocracia alguns entes de origem social baixa, que encontraram no clero e em órgãos militares, uma maneira de ascensão e participação nas decisões da administração pública. O patrimonialismo regido pela realeza começou a ceder lugar à participação de outras classes, o Estado já não conseguia suprir o sustento da elite, sendo inevitável o colapso do modelo de governo (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em 1936 sob a liderança de Getúlio Vargas o modelo similar ao da administração burocrática começou de fato a ser instituído por meio da criação do Departamento de administração do Serviço Público (DASP), que passou a formulador e implementador dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (PINHO, 1998).

Beatriz Warhlich (apud Bresser-Pereira, 2009, p.11), considera as principais realizações do DASP: “ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos”.

A criação do DASP foi considerada marco inicial de implantação da burocracia, entretanto alguns autores como Pinho (1998), questionam o modelo burocrático brasileiro, por considera-lo uma distorção da burocracia weberiana, por efetivamente não ter abandonado os aspectos patrimonialistas enraizados na cultura brasileira, principalmente o clientelismo. No período burocrático também surgiram os órgãos reguladores que deram origem às primeiras empresas estatais (PINHO, 1998 apud MARTINS, 1997).

Na burocracia, a hierarquia é verticalizada, o alto escalão é composto mediante meritocracia, senioridade – tempo de desempenho em determinada função – e impessoalidade. Os mecanismos preestabelecidos controlam os processos de trabalho, portanto não há direcionamento para resultados. Conforme descrito por Secchi (2009, p.351), na burocracia



weberiana “as tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho” assegurando o mínimo de discricionariedade.

Nas três últimas décadas tem ocorrido uma nova onda de reformas, surgindo alguns outros “candidatos” à modelo de gestão. As novas propostas são mais abertas à vertente sociopolítica da administração pública. Através das mudanças sociais a demanda do Estado foi modificada e a forma de governo linear, já não atende às reivindicações da sociedade. O aparelho estatal ainda é muito divergente entre si, os órgãos públicos estão em níveis de desenvolvimento distintos, sendo notório que as características variam, não havendo ainda um padrão de modelo adotado.

## 2.2 Administração pública gerencial

Os primeiros sinais do modelo gerencial foram instituídos através do Decreto Lei nº200/67 que, para autores como Pinho (1998), este é considerado a primeira tentativa efetiva de reforma do Estado, desconsiderando assim o modelo burocrático, por não considera-lo legítimo ao modelo weberiano, entretanto híbrido e fortemente entrelaçado pelos traços patrimonialistas.

A administração pública gerencial (APG) ou nova gestão pública (*new public management*) ou governo empreendedor (GE) são frequentemente chamados de gerencialismo (*managerialism*). A APG é baseada em valores como: eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009, p.354).

O ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira é considerado o responsável pela implantação do gerencialismo no Brasil. Bresser assumiu o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), quando o país estava imerso na crise de governabilidade, a proposta de governo foi a implantação do modelo inspirado na administração pública gerencial adequado ao contexto brasileiro (PAES-PAULA, 2005, p.38). De acordo com Sano e Abrucio (2008, p. 66)

Segundo a visão do ministro Bresser-Pereira, o sistema administrativo brasileiro, nascido da Constituição de 1988, tinha realçado os piores elementos do modelo burocrático, com o reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização e o "engessamento" da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia. Para mudar essa situação seria necessário, de um lado, flexibilizar a gestão pública e, de outro, tornar o corpo burocrático mais *accountable* em relação aos cidadãos.

Em suma, a proposta da reforma gerencial era adequar ferramentas e modelos da administração privada à realidade do serviço público. O propósito era transformar o Estado em uma empresa com processos dinâmicos e boas práticas de gestão, surgindo assim conceitos como *accountability* e governança.

A implantação do modelo gerencial foi um grande avanço para a eficiência e responsabilização estatal. Não houve total ruptura com o modelo burocrático, mas o aprimoramento de algumas práticas como, tentativa de profissionalizar o setor público, surgiu a meritocracia e a descentralização estatal através da criação da administração indireta. A melhoria e reorganização das informações estatais também tiveram uma melhora considerável (SANO; ABRUCIO, 2008 p. 66).

### 2.2.1 Governança

No contexto administrativo e contábil, governança são os meios de controle com a finalidade de gerar, eficiência, transparência e responsabilização. Para a gestão pública a governança abre espaço para que diversos, atores construam coletivamente as políticas públicas de forma participativa, havendo mais abertura do Estado e horizontalizando a hierarquia.

É utilizada para desenvolver e difundir as melhores práticas de gestão contribuindo para o melhor desempenho. “A governança é um processo dinâmico, pelo qual o desenvolvimento político acontece, e mediante o qual a sociedade civil, a organização do Estado e o governo organizam e administram a vida pública”. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.213 apud FAVERO, 2010, p.50).

### 2.2.2 *Accountability*

O termo surgiu através das novas relações entre Estado e sociedade, a *accountability* através de parâmetros da lei, trata da responsabilidade, obrigação, e responsabilização do Estado em proporcionar transparência, capacidade de resposta, justificativas sobre gestão e prestação de contas. Através do novo papel da sociedade, que deixou de ser mero espectador para desenvolver a atuação política, seu caráter participativo, procura interagir

democraticamente para o alcance dos interesses coletivos e cobra pelo uso eficiente dos recursos, sendo necessário para este fim inteirar-se da gestão pública (CAMPOS, 1990).

A *accountability*, segundo Campos (1990), “tende a acompanhar os avanços relativos aos valores democráticos”. Através da evolução da sociedade, a tendência é para que haja uma constante construção de mecanismos de transparência transformando assim o conceito de *accountability*. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*”(CAMPOS, 1990 p.35).

Geralmente o termo prestação de contas é relacionado às finanças, porém a abrangência é maior, envolvendo o bom uso dos recursos em geral, com a devida justificativa para os gastos públicos. Tais mecanismos pressionam o gestor a pensar sobre sua responsabilidade em informar dados confiáveis, a não omitir informações, proporcionando que as leis trabalhem como inibidoras e prevenindo a má conduta (CAMPOS, 1990).

Os portais eletrônicos governamentais favorecem a prestação de contas e a interação com a sociedade, através da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), além de concentrar a disponibilização de serviços e informações os portais, são atualmente os principais instrumentos de prestação de contas devido a praticidade. Múltiplas associações são formadas, assim como a própria mídia, no intuito de expor os erros, levantar questões para agenda política, influenciando assim decisões políticas.

### **2.3 Gestão Societal**

A gestão societal surgiu através da intensificação das mobilizações sociais iniciando uma nova relação entre Estado e sociedade, proporcionando maior atenção às questões sociopolíticas (GUERRA, 2012, p.6; PAES-PAULA, 2005, p.39). O campo movimentalista tem buscado ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, possibilitando maior controle social sobre o Estado e conseqüentemente aumento da ênfase na atividade fim, o bem coletivo (PAES-PAULA, 2005, p.39).

A participação popular na gestão pública chegou ao ápice no período da elaboração da Constituição de 1988, onde diversos atores engajaram-se nas propostas para formalização dessas novas relações em movimento no país (PAES-PAULA, 2005, p. 39). O cenário da

administração pública mergulhou em uma nova dinâmica, tornou-se mais dialógico, onde os envolvidos buscavam a melhoria da gestão através de suas visões e necessidades particulares.

Para Paes-Paula (2005, p.39) “nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social”. A gestão societal é caracterizada pela participação, processo constante de construção, apresentando assim seu caráter inovador, já a gestão tradicional é hierárquica com ênfase no controle dificultando assim a criação. (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008 apud GUERRA, 2012, p.8).

Os conselhos gestores e os Orçamentos Participativos, são as principais formas de consolidação da gestão societal nos municípios. “Constituem uma experiência de inovação institucional, ampliando os espaços de deliberação pública, já que são estruturas de caráter permanente, com representação da comunidade e da sociedade civil com poderes amplos de controle sobre a política institucional” (MENDONÇA FILHO, 2016 p.23).

A gestão societal através da participação da sociedade na política, reduz o monopólio estatal, permitindo que os marginalizados e antes excluídos, argumentem e aproximem-se das deliberações de interesse público, e exijam o espaço público transparente (PAES-PAULA, 2005). Essas experiências de participação se assemelham justamente por colocarem em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e controle das políticas; porque permitem a inclusão de setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e pelo espaço público transparente (PAES-PAULA, 2005, apud MENDONÇA FILHO, 2016, p.33).

Apesar de todas as transformações de cunho movimentalista, o modelo societal não é um modelo consolidado, não pode ser considerado uma reforma, mas um movimento de agregação à reforma gerencial, algo ainda em construção. O autoritarismo brasileiro enraizado pelo patrimonialismo ainda é muito forte como fenômeno na história da gestão pública brasileira, além da herança monopolista predominante, existem grandes implicações em um rompimento abrupto de paradigma.

Os arranjos institucionais que são presenciados atualmente pela dinâmica dos movimentos sociais possuem dificuldades em romper relações parasitas entre Estado e empresários, tarefa esta que requer maior transparência e autonomia. (PINHO, SANTOS, 2015).

Nesse contexto, um dos grandes desafios da sociedade brasileira ainda seria a construção de uma cultura política democrática, no sentido clássico, o que implica

ainda democratizar o Estado e efetivamente constituir uma sociedade civil. A despeito de todos os avanços nas últimas décadas (e já deixando expressa a consciência das manifestações de junho de 2013, [...]) (PINHO; SANTOS, 2015, p.271).

Conforme Schwartzman (2007), em governos patrimoniais engana-se quem pensa que a dependência seria apenas a manutenção de uma sociedade em estado de alienação, a questão fundamental é que as formas de organização criadas dependam do poder público, que não haja dissolução da dependência da obtenção de favores (apud PINHO; SANTOS, 2015). A sociedade brasileira ainda predomina condutas clientelistas quando preza por vantagens individualistas, e mantém o vínculo de dependência do Estado.

## 2.4 Gestão

Apesar da palavra gestão ser associada a controle, a origem do termo remete a gerar algo novo, criar, transmitindo um sentido de interação. Gestão pode ser definida como uma nova forma de interação, envolvendo diálogo para criação, podendo subentender inovação dialógica, entretanto, a palavra está sempre atrelada a controle, passando a ser interpretada parcialmente (PAES-PAULA, 2016, p. 20).

Gestão também pode ser definida como uma sequência contínua e complexa de “executar de forma virtuosa o processo ou ciclo administrativo. Este ciclo resulta da interação constante de quatro elementos ou fases fundamentais: o planejamento, a organização, a direção e o controle”. (BERGUE, 2008, p.11).

Portanto, considerando os novos arranjos entre Estado e sociedade, é necessário resgatar os conceitos que remetem aos aspectos sociopolíticos e práticos do termo. Desde a época do surgimento das teorias clássicas da administração, até os dias atuais o termo gestão foi consolidado como controle, competição e até mesmo transmitindo a ideia de domínio e coerção.

Através das novas propostas teóricas de gerenciamento do Estado, nota-se que a gestão pública abre espaço para formas interativas e dialógicas de gestão, reafirmando assim o caráter sociopolítico. Mesmo que grande parte das organizações estatais ainda não estejam vivenciando os movimentos sociais, algumas já desenvolvem modelos híbridos, demonstrando a tendência à transição de modelos.

O autor Reed (1984) define a gestão como uma ação coletiva social estruturada, que procura consolidar um modo institucional coerente e razoavelmente estável (apud PAES-PAULA, 2016, p. 24). Na prática, o gestor não consegue trabalhar apenas de forma analítica e racional, como predomina no imaginário da maioria, pois há dependência das relações e interações de vários entes para o andamento do planejado, reforçando a prática sociopolítica somada a atuação técnica (PAES-PAULA, 2016, p.24).

## **2.5 A gestão pública nos municípios brasileiros**

A ditadura militar no Brasil durou 20 anos, período em que os estados e municípios foram destituídos de autonomia política e administrativa, a concentração decisória foi toda depositada na esfera de governo federal. Através da busca de esforços pela redemocratização, os estados e municípios então tiveram que recomeçar, voltar a absorver as demandas pelos serviços públicos e reorganizar a estrutura. “O novo pacto federativo envolveu ampla descentralização de serviços públicos para estados e municípios, especialmente nas áreas sociais, e uma nova estrutura de repartição dos recursos tributários.” (GRAEF, 2010, p.36).

Conforme Graef (2010), a descentralização administrativa foi consolidada através da Constituição de 1988, contemplando a responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo. Esta valorização do poder local através da constituição, “anuncia a ampliação do papel do município” (apud PIRES E NOGUEIRA, 2009, p.37). O município foi portanto constituído como fundamental para o estreitamento do contato direto com o cidadão. Entretanto tais mudanças ainda não refletiram em mudanças efetivas, em um novo modelo de administração capaz de abranger as mudanças e demandas sociais, o Estado continuou fechado à participação social.

A burocracia pública demandava ainda capacitação para estruturação estratégica e para comando de políticas públicas, aberta para absorver inovações gerenciais. Faltava o aumento da capacidade Estatal em atender a quantidade de demandas e gerenciamento das inovações. Ferrarezi e Zimbrão (2006) consideram alguns requisitos importantes para o desenvolvimento democrático do Estado e como estímulo aos atores da esfera pública ao processo de interação. Dentre os itens o incentivo à inclusão da participação social, que é algo recente, mas já ocorre principalmente em governos locais, proporcionando o fortalecimento através da integração.

Incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública, estimular a conexão horizontal entre organizações públicas, privadas e comunidades, democratizando procedimentos e processos decisórios, liberando o potencial político e empreendedor dos atores e apontando para diferentes arranjos e equilíbrio entre Estado, setor privado e terceiro setor (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006, p. 76).

Tal integração induz a inovação, a democracia e o experimentalismo público, proporcionando a construção de conhecimento, o aprendizado organizacional. Conforme Ferrarezi e Zimbrão (2006), a flexibilidade ainda é pouco encontrada nas organizações públicas, e o ambiente rígido, sem autonomia, dificulta o processo criativo a busca de soluções e melhores práticas de gestão, entretanto, é algo em desenvolvimento.

O reordenamento político e administrativo das relações entre os entes federativos ainda está em processo de formação e descoberta, assim como as reformas do Estado. A descentralização provocada pelas demandas sociais provoca a flexibilidade dos arranjos institucionais, o que depende da autonomia financeira do município, que quanto mais independente financeiramente, maior poder tende a ter sobre a implementação de políticas (GRAEF, 2010).

O empoderamento dos estados e municípios viabiliza a substituição das relações convencionais tradicionais, que preservam a posição dominante da esfera federal, pelas relações negociais em que partícipes do acordo concertam, junto a atores sociais, as demandas locais e constroem um planejamento ascendente para implementação da política pública, a partir das necessidades efetivas dos cidadãos (GRAEF, 2010, p.58).

Respeitar a autonomia e particularidades dos municípios é fator determinante para que as reformas administrativas, a inovação e a eficiência sejam alcançadas pelo Poder Público no Brasil. As mudanças e reformas devem ocorrer de forma integrada entre as três esferas de governo, sem dissociar políticas públicas e processos de gestão, por serem dependentes e relacionados entre si (GRAEF, 2010).

## **2.6 Inovação**

O termo inovação se voltado ao meio organizacional, geralmente é associado a tecnologias da informação, implantação de modernos sistemas facilitadores da gestão. As abordagens teóricas não são comuns e a maior parte da produção científica está concentrada em países desenvolvidos. Recentemente a influência de diferentes atores e atuação social em forma cooperativa com o Estado, têm influenciado debates em torno da inovação nos processos para a administração pública atender ao aumento das demandas (ANDION, 2017).

Será considerada a definição de inovação que mais se adequa ao histórico e realidade brasileira. A inovação “ainda que em uma escala pequena, encerra fenômeno de descontinuidade com o passado, tanto em um grau incremental quanto radical ou disruptivo” (ANDION, 2017 apud OSBORNE E BROWN, 2005, p.17). A Inovação organizacional é considerada a “criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p.18). Considera-se inovação pública como criação de valor, geração de ideias e práticas novas.

As inovações e reformas do Estado brasileiro ocorreram por motivações relacionadas à falta de recursos, por crises de governabilidade, mobilizações sociais, enfim, situações que em geral afetaram a zona de conforto e estabilidade pública (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAES-PAULA, 2005). Tais situações provocam mudanças e dinamizam comportamentos em direção a criação de novas alternativas.

No âmbito privado a inovação geralmente surge por iniciativa de interesse econômico, o sujeito inovador ambiciona principalmente à ascensão profissional e premiação, alcançada geralmente através da competição (CUNHO; SEVERO, 2017). As inovações do poder público, entretanto, são reativas, se forem analisados os aspectos históricos das reformas, foram geradas por mudanças e crises nos modelos administrativos, tais situações que afetaram a zona de conforto influenciando na promoção de dinâmica organizacional (PAES-PAULA, 2005).

Para Dewey (1927), um público se organiza quando uma “consequência indireta é percebida e se projetam agências para fazer face a sua ocorrência”. A formação do Estado está relacionada com o nível de desenvolvimento da sociedade, o nível de consciência dos impactos que o governo pode provocar (apud ANDION, 2017).

Andion (2017), relata que existem estudos recentes que reforçam que a “ação coletiva e as dinâmicas macroestruturais se influenciam mutuamente em processos de inovação social”. O poder público através do novo processo dialógico em que a sociedade participa e interage nas decisões estatais, tem ganhado alternativas sustentáveis e buscado uma nova cultura no âmbito público através da geração de valor (ANDION, 2017, P.377).

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, inicialmente criado como instrumento da reforma gerencial, foi implantado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, no intuito de estabelecer premiações para iniciativas inovadores no governo federal, consolidou-se como uma ferramenta de inclusão de participação cooperativa para novas



soluções públicas. Estudos sobre o concurso apontaram que “a coparticipação de órgãos e atores externos à organização de origem”, tem sido apresentados como muito importantes para o sucesso das propostas (CAMÕES; SEVERO, 2017).

O concurso acabou resultando em produção de conhecimento e aprendizagem entre organizações. Através da aplicação prática, as propostas geraram ideias implantáveis e dissemináveis no setor público em nível nacional e internacional. Foi constatada a importância das relações interpessoais na geração de conhecimento, e na troca de experiências e capacidades.

O Programa Gestão Pública e Cidadania realizado por meio da Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Ford, foi idealizado com a função de buscar e premiar experiências inovadoras como forma de incentivo. Tal iniciativa possui enfoque nos governos subnacionais: Estados, municípios, além de organizações indígenas (BARBOZA E SPINK, 2002).

Baseado em estudos de Spink (2002) entre as propostas analisadas referentes ao Programa em 2001, 84% eram de organizações municipais e intermunicipais. Entre os 100 semifinalistas, 72 eram do âmbito municipal, e a maioria dos projetos era constituída de algum tipo de parceria. Os arranjos institucionais reforçam experiências de vínculos diversos e seus resultados criativos para novas soluções.

Conforme Cavalcante e Cunha (2017, p.27), há evidências de que as inovações estatais tanto no Brasil quanto em países desenvolvidos ocorrem de forma descoordenada, por meio de improviso, tentativa e erro, em processo de construção de conhecimentos e habilidades, e não de forma estratégica e previsível, porém dos processos de inovação propriamente subentende-se justamente isso, não há previsibilidade.

Os laboratórios de inovação, são meios incubados de promover a cultura de inovação no meio onde atua, através do “desenrolar prático e real da inovação”. Através de soluções criativas para resolução de problemas, é um espaço utilizado para improvisação, tentativas, experimentos, e assunção de riscos, devendo sobressair o aprendizado. É uma forma de treinamento para alcance de habilidades e aperfeiçoamento do desempenho das organizações (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p.26).

A inovação aplica a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual. A inovação não é a solução dos problemas públicos, mas proporciona a saída do estado de inércia

e morosidade, tenta criar a cultura de busca por superação de limites, dinamizando os processos de trabalho.

Dentre as mais importantes inovações que foram introduzidas no campo institucional e nos métodos de gestão pública, pode-se citar a adoção dos mecanismos de conferências regionais e nacionais, com ampla participação de especialistas e da sociedade civil – eventos de mobilização e participação fundamentais para a avaliação dos serviços prestados pelo Poder Público em todos os níveis de governo -, e a construção da agenda para a formulação das políticas. [...] Também os conselhos, consultivos ou deliberativos, ampliaram a participação da sociedade civil [...] para aprofundamento da democracia. (GRAEF, 2010, p.57).

Nesse cenário a complexidade gerada dentro da dinâmica do mundo globalizado, a necessidade de legitimação do Estado, o processo histórico das organizações, a dificuldade em atender a diversidade social com transparência, qualidade e eficiência, não resta outra alternativa senão a inovação (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

## **2.7 O papel do gestor público**

Considerando a gestão como dialógica e interativa, e que a gestão pública atua intensamente sobre aspectos sociopolíticos, será utilizado o termo gestor público em detrimento a administrador público, devido ao caráter que mais se adequa ao contexto de trabalho do Estado atualmente.

Bergue (2008), salienta que este novo ator chamado de gestor público, atualmente passa a ser notado não mais como agente político mas como servidor efetivo. Este profissional necessita de grande potencial de adaptação às mudanças e sensibilidade de leitura da realidade local, para atuar na conjuntura atual.

É preciso dispor-se de vários meios para adaptação às mudanças, mas não é possível transpor um modelo único. De qualquer modo, a maioria das proposições feitas para a reforma da administração pública, na última década, aponta para o mesmo cenário, em que os servidores deverão ser preparados para tomar decisões em contextos cada vez mais complexos, o que exigirá a consideração das pressões, a reflexão sobre todos os aspectos envolvidos na situação, o autocontrole e a gestão para avaliar riscos, a capacidade de propor e debater, a flexibilidade e a adaptação à diversidade de situações. (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006, p. 77).

A profissionalização dos cargos de direção é exigência notória e imprescindível que reforça a busca por fundamentação de princípios de gestão que aliam conceitual e prática. O gestor público efetivo, aquele que no caso atua na gestão administrativa, necessita de incentivos e apoio para investir em conhecimento e no desenvolvimento de capacidades. Bergue (2008) defende o gestor público como o que compõe cargo efetivo, deve preferencialmente atuar em

cargos de direção para que a profissionalização por meio do Estado seja aplicada e gere benefícios para o serviço público.

Outro ponto que valida o cargo efetivo seria para evitar a descontinuidade do trabalho inerente à administração estatal devido as constantes transições de governo e corpo técnico (BERGUE, 2008). O vínculo atua como facilitador da continuidade das mudanças e projetos, para acompanhamentos, adequações e melhorias, pois os processos inovadores demandam tentativas e construção de conhecimento, o que ocorre com o tempo. Também por já estar inserido e conhecer mais a fundo o contexto e particularidades, capacidade, cultura do local de trabalho. A falta de possibilidade de acesso dos efetivos aos cargos de direção no serviço público também gera desmotivação, acarretando descontinuidade e prejudicando as reformas (FERRAREZI E ZIMBRÃO, 2006).

Sobre o Concurso Inovação no Setor Público mencionado anteriormente, foi analisado o nível de vínculo entre os responsáveis pelas iniciativas premiadas, concluindo que “a maioria dos atuais responsáveis pela iniciativa (81,2%) vincula-se de forma permanente à administração federal e teve alguma participação anterior na iniciativa” (FERRAREZI E AMORIM, 2007, p.15). O vínculo proporciona a continuidade das mudanças, o acompanhamento e o pensamento sobre implantações que exijam médio e longo prazo, rompendo em novas tentativas e insistência.

A gestão é processo, não é linear, as técnicas e modelos são adaptativos advindos da permanente necessidade de legitimação social. O gestor público necessita trabalhar a capacidade analítica entre gestão administrativa e sociopolítica. Cabe ao gestor entender que cada organização possui seu próprios desafios, e compreender adequadamente as capacidades daquele meio de trabalho utilizando as ferramentas mais eficientes ao contexto local para proporcionar os melhores resultados. A complexidade do contexto organizacional demanda tempo e continuidade de processos (SILVA MATIA, 2016).

Conforme Gomes (2003), a diferença de visão e valores entre cada um “decorre de processos cognitivos e acesso a informações, além da própria divisão do trabalho que existe entre representados e representantes. Essa diferença de visão torna-se um desafio à representação democrática (apud MENDONÇA FILHO, 2016, p.21)”.

A gestão de qualquer organização devido ao capital humano, exige sensibilidade e sabedoria para conduzir e liderar em direção aos propósitos estabelecidos pelos gestores. A função pública é legitimada através da sociedade, que exige cada vez mais dos gestores

(MOTTA, 2013). As propostas de melhores práticas de gestão estão de encontro à necessidade atual e latente da sociedade pelo novo estilo de gestão: inovador e eficiente. Diante da complexidade dos arranjos sociais e institucionais o Estado necessita de novos estilo de gestão.

A administração moderna precisa lidar com a globalização e suas facetas. No setor público a interação ocorre com inúmeros *stakeholders* nacionais, locais e internacionais, o que requer do gestor grande e rico conhecimento para lidar com a dinâmica de fatores e participantes que influenciam e são influenciados pelas políticas de gestão (MOTTA, 2013).

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Neste capítulo será apresentada uma abordagem simplificada das técnicas utilizadas, metodologia de pesquisa, a operacionalização do trabalho.

As seções que serão tratadas são: o tipo e descrição geral da pesquisa; área lócus do estudo; caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa, e ainda a forma de coleta de dados e o seu tratamento.

#### **3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa**

Este estudo consiste em uma pesquisa do tipo exploratória, característica da análise bibliográfica. Segundo Lüdke (1986, p.39), a “análise documental indica problemas que devem ser mais bem explorados [...] pode complementar as informações obtidas por outras técnicas de coleta”. A análise bibliográfica é enriquecedora pela possibilidade de ampliação da compreensão e construção de conhecimentos que como neste caso, depende da contextualização sociocultural e histórica (SÁ-SILVA, 2009, p.2). A evolução temporal também é outro ponto importante que a análise documental proporciona, devido ao acesso de forma mais prática.

Foi realizado um estudo de natureza teórica, utilizando a abordagem qualitativa. A estratégia metodológica proposta, utiliza-se de múltiplas fontes bibliográficas e autores referência na área, para um diagnóstico confiável e validado em consonância com o objetivo do estudo. Para esta fundamentação teórico-metodológica foi realizada coleta de dados secundários, principalmente artigos buscados em diferentes bases de dados. Através da criticidade pretende-se identificar novos enfoques sobre o tema.

Para a construção deste ensaio teórico, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica voltada principalmente para a literatura sobre “reformas do Estado”, “modelos de gestão” e “inovações”. Foram identificadas várias lacunas e limitações nos entendimentos sobre a gestão pública, e principalmente questões referentes às reformas administrativas do Estado. Entretanto através da identificação de divergências e lacunas encontradas entre as construções dos autores, considera-se como processo de aprendizagem e estímulo, os desafios à criticidade na busca por contribuir com mais alguns elementos.

A análise será pautada na exploração do assunto, não com a pretensão de esgotá-lo, mas buscando acrescentar e construir em consonância com o que já vem sendo estudado, procurando contribuir em novos aspectos. Caracterização da organização, setor ou área *lócus* do estudo

### **3.2 População e amostra ou Participantes da pesquisa**

O *lócus* da pesquisa foi realizada basicamente através da internet, utilizando várias bases de dados para acesso à artigos científicos. Também foi feito uso de alguns livros e dissertações. A área de estudo é gestão pública, direcionada para aspectos das reformas administrativas, utilizando a análise de vertentes sociopolíticas.

### **3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa**

Os dados foram inicialmente consultados na base Periódicos Capes através dos termos e operadores booleanos conforme a seguir: (“teoria\* organiza\*” OR “modelo\* de gestão”) AND (“reforma do Estado” OR “administração pública), porém a conceituação dos modelos de gestão pública direcionaram para modelos repetitivos, classificando as teorias reformistas utilizadas no âmbito público brasileiro como adequações de teorias e ferramentas do setor privado e importadas da realidade outros países.

Após a realização desse estudo prévio almejando investigar a origem de reformas inovadoras e que prezem por eficiência pública, foi constatada a necessidade do estudo relativo ao desenvolvimento histórico da administração pública. O levantamento bibliográfico sobre o tema enfim direcionou à tendência voltada à finalidade estatal e seu caráter sociopolítico.

As inovações na gestão pública estão intensificando-se através de movimentos sociais, o estudo desta nova vertente direcionou aos trabalhos da autora Paes-Paula (2005 a 2016), citada em vários artigos mais atuais que tratam sobre o tema. Foram realizadas novas consultas em diversas bases via internet, conforme foi surgindo a necessidade de desenvolvimento do tema usando palavras-chave (gestão social, gestão societal, gestão municipal, transparência, inovação pública entre outras).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O propósito inicial da presente pesquisa foi analisar os modelos de gestão pública no Brasil a partir das primeiras reformas administrativas no setor público. O estudo do processo histórico de formação da gestão pública do Estado, evidenciam as características da formação da cultura do governo, o que foi considerado importante para então adentrar ao assunto principal, a inovação no setor público. A demanda por inovação encontra alguns impasses oriundos da formação brasileira, que possui elementos profundamente enraizados na cultura do Estado.

Os autores da área demonstram que existe muita divergência de pontos de vista em relação a quantidade de processos de reforma, pois surgiram muitas teorias e mudanças com pouca prática e funcionamento efetivo. Além disso, muitas das mudanças que foram aplicadas não constituíram verdadeiras reformas mas foram consideradas melhorias incrementais. A nova reforma do Estado é um tema em evidência, devido aos rumos que o cenário da administração pública brasileira vivencia, mais sociopolítico. Apesar de ser um tema importante, começa a ser aprofundado recentemente, devido a própria dinâmica de mudanças e inovações.

Existem algumas considerações importantes resultantes da velocidade de transição de modelos reformistas, constatadas a partir do estudo da construção do histórico de reformas no Brasil. No caso de países considerados desenvolvidos em gestão pública, tais processos foram mais fundamentados, embasados nas necessidades do contexto local, e evoluíram de forma gradativa e mais ordenada, o que proporciona a sedimentação de processos e desprendimento de modelos anteriores.

Enquanto nos países desenvolvidos já havia preocupação com o estado do bem estar social, levando o governo a direcionar as mudanças para atendimento das demandas sociais. Em países em desenvolvimento como o Brasil, o direcionamento era todo em função de crises e movimentos desenvolvimentistas, voltados a resolver a situação crítica e iminente da conjuntura, principalmente por instabilidades predominantemente econômicas.

O início dos estudos de administração pública culminaram por meio da criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) em 1930. O modelo de gestão pensado para o Brasil, era baseado na burocracia de Max Weber, um modelo totalmente racional-legal. Foi o início da construção pautada em estudos e planejamento público que buscassem por eficiência, almejando a criação e organização de processos de trabalho.

Entretanto, o contexto histórico do Estado brasileiro foi construído com base em modelos de hibridismo administrativo, conforme conclui o autor Pinho (1998), diretrizes solidificadas no patrimonialismo da época da vinda da realeza portuguesa, e posteriormente sobreposto pelo modelo burocrático, porém sem abandono do caráter altamente clientelista do patrimonialismo. Os modelos seguintes também foram sobrepondo-se em múltiplas faces sem que houvesse ruptura, apenas continuidades e formação de modelos híbridos superficiais com raízes patrimonialistas.

A burocracia adaptada ao Brasil não conseguiu total infiltração na cultura clientelista, as questões implantadas eram apenas de ordem legal e racional, não abrangeram a vertente política, o modelo de reforma não incluiu as questões sociais, não houve a quebra de práticas e vícios locais, não abrangeu o lado humano. Muitos cargos públicos por exemplo, continuaram assegurados por lealdade política inviabilizando a eficiência pública, que de um lado organizou processos, e por outro continuou refém dos trâmites e interesses particulares. A reforma burocrática no Brasil foi muito importante pelos aspectos de desenvolvimento técnico e conceitual que proporcionou, porém foi desconsiderada por alguns autores como reforma do Estado, devido à forte influência patrimonialista em sua aplicação prática.

O modelo gerencial idealizado a partir do Decreto Lei nº200/67, trouxe muitas mudanças para a gestão, houve a descentralização do Estado, criação de várias empresas estatais. A intenção de transformar a administração pública através de ferramentas do âmbito privado inicialmente foi significativa. Foram constituídas empresas públicas eficientes para a época, e com processos de trabalho bem próximos aos praticados nas organizações privadas, porém questiona-se a diferença de finalidade; que no caso do Estado, é completamente social, e não lucrativa. Constata-se que novamente houve a preocupação restrita a organização do ambiente interno e continua não atendendo de forma satisfatória, as demandas sociais.

Os modelos de gestão implantados no setor público não conseguiram a desvinculação de práticas retrógradas e danosas para o cumprimento da finalidade do Estado. Questões particulares sempre caminharam sobrepostas às decisões pelo bem estar público, anulando a democracia brasileira.

O curto espaço de tempo em que desenvolveram-se também prejudicou a solidificação de processos importantes para que houvesse uma evolução consistente das reformas administrativas no Brasil. Os problemas herdados do processo histórico de construção da administração pública brasileira foram acumulados, conforme Ferrarezi e Zimbrão (2006), a agenda pública acumulou aspectos das outras reformas brasileiras acrescidos as novas



demandas. Tudo isso resultou na ampliação da heterogeneidade do Estado brasileiro, também cada vez mais distante dentro de si mesmo, em níveis de desenvolvimento.

É importante considerar que os modelos importados ora de cenários exteriores ao Brasil, contextos completamente diferentes do brasileiro, outrora da administração privada, que possui principal finalidade o lucro, não atenderam a realidade local mesmo sendo bem intencionados e bem pensados, não houve aplicabilidade satisfatória. A postura de reprodução de modelos aleatórios, somados a pressa de dissolução de problemas estatais, construíram modelos e ferramentas inadequadas que notadamente mesmo adaptados, não encaixaram-se ao contexto brasileiro para trazer novidade a ponto de haver o abandono de modelos antecessores.

A dissociação entre política e administração ocorrida nos modelos e ferramentas, resultou em uma gestão pública apática priorizando e prezando a busca por eficiência organizacional, provocando o distanciamento da sociedade e enfraquecimento da confiança na função pública. O desafio tem sido combinar conceitual e prática, democracia e eficiência, com a necessidade de legitimação governamental, entretanto, desde o surgimento das tentativas de consolidação da gestão pública, o enfoque foi teórico. As particularidades do Estado e seus fortes aspectos políticos foram ignorados apesar de serem os elementos legitimadores junto à sociedade, tais considerações foram procrastinadas.

O Estado está sofrendo pressões da sociedade organizada, e também pressões externas, reflexos da globalização e integração mundial. A diversidade de influências é fator determinante sobre a gestão, seja ela pública ou privada, em razão das diferentes formas de correlação entre as vertentes com o histórico local, de campo. (BERGUE, 2008). As consequências resultantes da postura do poder público frente as pressões é crucial para o desenvolvimento brasileiro.

As práticas clientelistas ainda são comuns, porém estão cada dia mais ameaçadas, através da criação dos mecanismos de transparência, o Estado já não governa mais sozinho, o acesso à informação é tendência mundial, não por modismo, mas pela nova conjuntura que inclui a participação da sociedade, que está cada vez mais consciente do seu poder de influência sobre as decisões políticas e a direção do Estado. Os órgãos de fiscalização e a mídia também tem pressionado o poder público a fim de adequar vícios da cultura negativa patrimonialista e clientelista.

Conforme Pinho (2015), situações de crise não são suficientes para desencadear o processo revolucionário e reformas de ruptura, mas as respostas de projetos e iniciativas em andamento, levam a estudos (CAVALCANTE et al, 2017) que constata que alguns fatores como: apoio político, intercâmbios, perfis da equipe, recursos econômicos, gestão de

informações e situações de crise são indutoras de inovação, inicialmente não serão comuns processos revolucionários, aliás são vários fatores interferentes para que ocorram, mas as crises tem sido utilizadas como oportunidades de aprimoramento e construção de novas alternativas para o serviço público.

Através dos canais que a sociedade organizada permite criar, os processos decisórios tendem a ser divididos, distribuídos entre os entes federativos. Para a melhoria do contato com a sociedade, para que as demandas sejam ouvidas mais de perto, e também em função do aumento da cooperação de novos atores que estão surgindo através de ações coletivas que tem dado certo. O Estado encontra dificuldades em atender a dinâmica das demandas, por isso procura descentralizar responsabilidades da esfera federal.

Os movimentos sociais sugerem o início de uma nova forma de gestão, desta vez a iniciativa surge da formação dos novos arranjos institucionais, pretendendo aliar democracia e eficiência. A construção de mecanismos participativos, englobam várias esferas sociopolíticas. Os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos tem sido muito utilizados como meio de inserção democrática nos municípios. O Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV, também é voltado para governos subnacionais. As mudanças advindas dos novos arranjos formados, direcionam o Estado a incentivador da criação de estilos de trabalho inovadores, além de mediador na criação de novas competências.

Através do concurso Inovação no Setor Público promovido pela Enap (Escola Nacional de Administração Pública), o poder público valoriza atitudes e incentiva servidores públicos a inovar. Esse incentivo tem proporcionado através da coparticipação de diversos atores junto ao Estado, o incremento e criação de inovações importantes. Além disso um fator inesperado foi revelado, pois não era prevista “a criação de uma ampla fonte de dados para estudos e pesquisas com vistas ao aumento do conhecimento sobre inovação”, e como instrumento de aprendizagem interorganizacional. (CAVALCANTE et al, 2017, p.113).

No Brasil além dos problemas que ocorreram devido a importação de modelos de gestão, ainda existe a dificuldade de adaptação dos modelos entre os entes federativos, cada localidade possui as próprias especificidades, e a diversidade de contextos brasileiros diferencia-se muito de uma região do país para outra.

Com a nova tendência de descentralização federal, notada a partir do crescimento do número de servidores municipais entre as três esferas (segundos dados Ipea), que em 2010 passaram a representar 52,6%, é notório o fortalecimento dos municípios. Outro dado importante divulgado pelo Ipea é a melhoria gradual do índice de escolaridade dos servidores municipais que entre 1995 e 2010, aumentou de 27,0% para 41,3% comprovando o fortalecimento da

equipe técnica local, o que prova o interesse pelo preparo para assumir o aumento de responsabilidades, complexidade das mudanças, interesse que auxilia na atualização e capacitação para lidar com a aproximação da participação de atores e instituições.

As ações coletivas tem apresentado colaboração e experimentalismo, e a fuga das reformas estruturais somente administrativas, conduzindo as propostas por alternativas sociopolíticas. No contexto dos movimentos sociais as criações participativas tem surgido totalmente na contramão do que acontecia, pois o experimentalismo surgiu por laboratórios de inovação, estruturas onde a prática, a tentativa e erro, resultam em propostas viáveis para aplicação efetiva e geração de aprendizagem. As propostas anteriores eram de adaptação teórica construída para outras realidades, readequadas à prática nacional, as propostas atuais propõe criações pensadas de forma conjunta, por quem vive no contexto local, para aplicação de tentativas idealizadas para solução de demandas específicas.

É necessário a viabilização de mais programas de incentivo à inovação, na tentativa de sanar os complexos desafios atuais. O governo ainda tem investido de maneira tímida, mas existem programas e iniciativas que unem atores e instituições nessa busca. Outro ponto importante, além da criação de valor para o setor público é que as inovações sejam implementáveis, e não se tornem apenas um emaranhado de teorias ou um acúmulo de riqueza inalcançável para algumas realidades, que haja uma rede de suporte para implementação e acompanhamento.

Os gestores públicos além de todos os desafios e complexidades relacionados a mudança, precisam lidar com aspectos cruciais à inovação, segundo Cavalcante et al (2015), os fatores recorrentes foram lidar com o custo benefício, recursos, redes de cooperação e o perfil dos próprios líderes. O direcionador da imensidão de recursos e da escassez dos mesmos é o líder que estará à frente das iniciativas e das decisões, para isso além das possibilidades de trabalho e da discricionariedade, precisa do investimento no aparato pessoal, a formação, precisa ter perfil para trabalhar as capacidades de contextualização e de administrar todas as vertentes necessárias para uma boa gestão dos processos de inovação.

O papel dos gestores e equipe técnica nas organizações públicas é um desafio cada vez maior, a dinâmica das mudanças exigem iniciativas rápidas para atuar na capacitação das equipes de trabalho em redes de cooperação. Os laboratórios de inovação são propostas de aplicação de experimentos e assunção de riscos, que induzem o processo prático de ideias como método de aprendizagem, e podem ser ambientes de incentivo à cultura inovadora e preparo dos profissionais que atuam nos experimentos. (CAVALCANTE et al 2017).

A característica chave para o gestor, ou seja, aquele que conduz as iniciativas dentro do contexto de mudanças e inovações em curso, é resiliência. Também é importante trabalhar: a adaptação à dinâmica das mudanças, ao contexto de trabalho no ambiente, a gestão da coparticipação de diferentes atores, as restrições legais e legislação ainda em fase de transição e portanto, não moldadas a realidade atual. Acima de tudo o gestor precisa de perfil para liderar de forma diplomática através do diálogo sobre as propostas com os grupos e arranjos sociopolíticos.

A esfera pública precisa ceder mais abertura ao diálogo, isso não significa que a sociedade civil e o mercado devem infiltrar-se no Estado tomando papéis de competência do governo, mas participando nas argumentações e questionamentos para alcance dos melhores resultados de interesse comum. As características do processo histórico brasileiro transformam a visão que se tem dos movimentos sociais, direcionando a interpretá-los como modismo e algo utópico, inalcançável, devido à falta de consolidação teórica, por não haver estruturação em diretrizes gerais. A questão é que o processo de movimentos sociais já faz parte da realidade, a própria dinâmica do meio tem conduzido às transformações na estrutura de governo, o poder público encontra dificuldade de solucionar a imensidão de demandas sozinho.

Segundo Brandão (2012), são barreiras à inovação: as resistências às mudanças, comumente atribuídas a verticalização do setor público e ao clientelismo, a aversão ao risco, as dificuldade de gestão intersetoriais e restrições legais, ainda não moldadas a nova realidade e dinâmica das mudanças (apud CAVALCANTE et al, 2017).

Ainda não se sabe sobre as consequências das inovações, os impactos das mudanças para que não continue ocorrendo o acúmulo de demandas a cada mudança de gestão do Estado. A evolutiva de diretrizes e melhorias carrega: material, conhecimento, aprendizado organizacional, o que conta como um dos motivos para que não se tenha perpetuado modelos de ruptura entre as reformas. A gestão da sociedade pode não ser uma alternativa de reforma, mas um complemento que possa ser direcionado pela dinâmica.

De maneira geral o presente estudo mostra de forma concatenada, que através do processo de formação histórica do Brasil no âmbito das reformas da gestão pública, que a velocidade de transição de modelos e mudanças provocou o acúmulo de várias consequências que atrapalharam o Estado na organização de processos de trabalho eficientes e eficazes. As necessidades urgentes foram surgindo e juntamente com elas foram importadas teorias e ferramentas de gestão com pouco critério de escolha e/ou adaptação. Não houve um processo gradativo de construção, de organização, de antecipação aos problemas no Brasil, enfim, faltou planejamento adequado.

Com efeito, ainda que tais processos tenham prejudicado a formação da cultura da administração pública, atualmente é possível notar o desenvolvimento da sociedade brasileira que mais consciente procura conhecer as formas de participação na direção da política. Essa consciência tem proporcionado a abertura do Estado, para conseguir atender a dinâmica das demandas, e a instituição de modelos mais flexíveis e inovadores, favoráveis à coparticipação de instituições e pessoas na construção da agenda e soluções públicas. Também são importantes os mecanismos de controle, principalmente os disponibilizados mediante as tecnologias, devido a praticidade, proporcionando a melhoria dos fluxos de informações, o que tem obrigado o poder público a praticar a cultura da transparência dos atos praticados.

Enfim, conclui-se que a reforma administrativa do Estado tem sido direcionada pela dinâmica dos movimentos sociais, que por meio da globalização e acesso fácil as informações e conhecimento, tem procurado definir a agenda pública. A junção de forças tem formado arranjos colaborativos, que tem sido capazes de criar valor para a sociedade através de soluções práticas. Os municípios ganharam maior destaque e possibilidades de criação e atendimento especializado às próprias demandas locais, assim como o aumento de autonomia. As ferramentas de transparência expõem os atos estatais coibindo as práticas indevidas e falhas de governo. As decisões do Estado tem sofrido pressões, e os movimentos organizados reafirmam os interesses da sociedade.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A inadequação de modelos de gestão provocaram resultados que até hoje dificultam e prejudicam o crescimento do país, que possui uma cultura arraigada na corrupção, herança clientelista. O reflexo está na falta de credibilidade do governo, o que tem provocado instabilidade política, refletindo assim na estabilidade das instituições e sociedade brasileira.

Com efeito, ainda que fatores desafiadores façam parte do contexto e dificulte a abertura de espaço para o novo, dispomos de aspectos como a globalização, que auxilia no estreitamento e troca de experiências, proporcionando maior facilidade de acesso as informações e ao conhecimento. A aproximação proporcionada pelo mundo globalizado tem criado movimentos sociais e formado uma sociedade mais consciente de suas possibilidades junto ao Estado, portanto a tendência aos mecanismos de transparência governamental, começam a serem utilizados como ferramenta de acompanhamento e reivindicações.

O bom desempenho do Estado é de interesse de todos na nação, por refletir no bem estar social, e o setor público tomou consciência das próprias limitações e dificuldades. Percebe-se que a descentralização federativa surge como alternativa para atendimento à diversidade e quantidade de demandas. É crescente, como pudemos notar, o fortalecimento dos municípios, e o empoderamento que a União tem oferecido. A percepção das mudanças sociais tem provocado a divisão das responsabilidades e colocado o município como o principal contato para captação das demandas.

A inovação da gestão pública brasileira é notória pelo próprio arranjo de mudanças de relações entre Estado e sociedade, que é algo novo e desconhecido, além da própria consciência da sociedade de coparticipante nos processos políticos e decisórios, que tem estabelecido o aumento de possibilidades e ampliação do potencial dessas interações, deste diálogo.

Evidentemente que não é possível prever as consequências das mudanças, entretanto também não é possível controlar a dinâmica vigente. Não é um movimento que se pode controlar. A história de construção, formação do Estado só concluiu que é necessário cautela, e construções gradativas, além do planejamento, que proporcione previsibilidade ao que é possível “controlar”, e considerar as particularidades e limitações do poder público brasileiro.

Finalmente como agenda de pesquisa, a sugestão para futuras pesquisas é dar continuidade ao tema, abranger questões como: competências necessárias para gestão de redes de cooperação e inovação, decisões em contextos complexos, governança em rede, as

consequências das inovações. O estudo das competências necessárias ao líder inovador poderiam acrescentar muito ao processo de formação técnica e desenvolvimento de competências para a equipe de inovação, além de fatores motivacionais para provocar engajamento nas propostas de trabalho. O aprofundamento ao tema é necessário para construção de fundamentação teórica auxiliando na formação dos gestores que irão atuar na complexidade de fatores que envolvem as mudanças no setor público brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_burocracia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 04/10/2018.
- ANDION, Carolina et al. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. Das Letras, 2001.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 24/02/2019.
- CARAVANTES, Geraldo R.; PANNO Cláudia C.; KLOECKNER Mônica C. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CAVALCANTE, Pedro. et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil – Brasília** : Enap : Ipea, 2017.
- FAVERO, Claudio Gil. **Avaliação de programas públicos. sistema de avaliação do programa nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na Marinha do Brasil – o caso do programanetuno**. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6544/CLAUDIO%20GIL%20FAVERO.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 15/11/2018.
- FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sonia. **Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Cadernos Enap, Brasília, n. 32, p. 1-53, 2007.
- FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público**. 2006. 57 (1), pp. 63-86.
- GRAEF, A. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, 2010, p. 35 – 66. ISSN eletrônico: 2357-8017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1653>. Acesso em 06/04/19.
- Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. (2011). Comunicados do Ipea. Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10352](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10352).
- LÜDKE, Menga; Marli E.D.A. André. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MENDONÇA FILHO, Érisson Ferreira. **Fatores intervenientes na tomada de decisão em conselhos superiores dos Institutos Federais de Educação**. 2016. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6502>. Acesso em 03/03/2019.
- MOTTA, F. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Rev. adm. empresas**, São Paulo, 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16/11/2018.



PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. Em Busca de uma Resignificação para o Imaginário Gerencial: Os Desafios da Criação e da Dialogicidade. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712016000200018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712016000200018&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 01/03/2019.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo**. O&S. v. 5, n. 12, mai/ago. 1998.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos. **REGE – Revista de Gestão**, v. 22, n. 2, p. 155-172, 2015.

SÁ- SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: <[https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/viewFile/6/pdf\\_05/03/2009](https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/viewFile/6/pdf_05/03/2009)>. Acesso em 16/11/2018.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Rev. adm. empres.** 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a07v48n3.pdf>. Acesso em 01/03/2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 43(2): 347-69, MAR./ABR. 2009.

SILVA, Raphaela Reis Conceição Castro; MATTIA, Clénia De. **Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público**. Cad.EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, n.4, p.1054-1065, Dez. 2016. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/45163/62615>. Acesso em 16/11/2018.

SPINK, Peter; BARBOZA, Hélio Batista (org.). **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.