



## Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo

## Comparative Public Administration in Ibero-American countries: proposal of a descriptive analytical framework

LEONARDO SECCHI\*

SANDRA FIRMINO\*\*

CIBELE FRANZESE\*\*\*

FLÁVIO FACHA GASPAR\*\*\*\* LUCIANO BUSARELLO\*\*\*\*

NICKOLAS ANDRADE DE ASSIS\*\*\*\*\*1

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 06/10/2020

Revisado: 16/11/2020

Aceptado: 07/12/2020

### Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar um modelo para analisar comparativamente o nível de adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) no poder executivo de nível nacional de países Ibero-americanos. Trata-se de um modelo analítico direcionado a pesquisas exploratório-descritivas *mid-range*, multinacionais, de análise macro (sistema administrativo) para testagem e construção teórica. PAP refere-se a filosofia de Administração Pública, composta por doutrinas, justificativas e ferramentas de gestão pública ou de relacionamento entre Estado e Sociedade. Os MAPP são tratados como condutas metodológico-práticas de suporte ao processo decisório com objetivo de formular propostas ou recomendação de políticas, programas ou ações públicas. A matriz teórica adotada é o novo institucionalismo histórico e sociológico, associado com a teoria de difusão de políticas públicas. Para formatação do modelo analítico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica na produção recente de periódicos científicos, manuais (*handbooks*) e artigos metodológicos de análise comparada de administração pública e políticas públicas. Como produto, este artigo traz o modelo analítico com as dimensões de análise (PAP, MAPP), hipóteses, variáveis dependentes e independentes e suas definições operativas. Espera-se que a implementação de estudos comparados entre países Ibero-Americanos possa servir para o aprimoramento da gestão de políticas públicas nos países estudados e para o avanço de teorias político-administrativas sensíveis às trajetórias e peculiaridades da região.

1 \*Professor associado, Departamento de Administração Pública, Centro de Ciências da Administração e Sócio Econômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Florianópolis) e Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Milano – Itália). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. leonardo.secchi@udesc.br

\*\*Professora auxiliar, Curso Avançado de Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa (ULisboa). Licenciada em Gestão e Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL, Lisboa) e Doutora em Ciências da Administração pela Universidade do Minho (Minho – Portugal). Centro de Administração e Políticas Públicas. sfirmino@iscsp.ulisboa.pt

\*\*\* Professora e vice-coordenadora do Curso de Administração Pública, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo) e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, São Paulo). Laboratório de Gestão e Políticas Públicas. cibeles.franze@fgv.br

\*\*\*\* Acadêmicos do curso de Administração Pública Centro de Ciências da Administração e Sócio Econômicas (ESAG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Grupo de Pesquisa Callipolis – Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mails: 08231704116@edu.udesc.br, luciano.busarello19@edu.udesc.br, nickolas.assis@edu.udesc.br

Cómo citar: Secchi, L. (2020). Firmino, S. (2020). Franzese, C. (2020). Facha Gaspar, F. (2020). Busarello, L. (2020) y Andrade de Assis, N. (2020).

Administração pública comparada em países Ibero-americanos: proposta de um modelo analítico descritivo

Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, 4(7), páginas 54-71.

**Palavras-chave:** Administração Pública Comparada; Análise de Políticas Públicas; Paradigmas de Administração Pública, América Latina, Ibero-América.

### Abstract

This article aims to discuss a framework to comparatively analyze the adoption of Public Administration Paradigms (PAP) and Models of Public Policy Analysis (MPPA) in the executive branches at the national level of Ibero-American countries. This is an analytical framework targeted to mid-range exploratory-descriptive research, multinational comparisons, for testing and theoretical building on administrative systems. PAP refers to a philosophy of Public Administration, composed of doctrines, justifications and tools for the management of public administrations or for the relationship between State and Society. MPPA is a methodological procedure to support the decision-making process in order to formulate policy proposals or recommendations, and their programs or actions. The theoretical framework adopted is the new historical and sociological institutionalism, associated with the policy diffusion theory. To build the analytical model, its variables and the analytical categories, a bibliographic research was carried out on the recent scientific production of comparative public administration and comparative public analysis. As a product, this article brings the analytical model with the dimensions of analysis (PAP, MPAA), the dependent and independent variables, and the operational definitions for each dimension. It is expected that the implementation of comparative studies in the Ibero-American region can improve dialogue and learning of public management policies and to advance political-administrative theories grounded in the trajectories and peculiarities of the region. **Keywords:** Comparative Public Administration; Public Policy Analysis; Public Administration Paradigms, Latin American, Ibero-America.

## Introdução

As administrações públicas de diferentes países têm muito a aprender umas com as outras. Problemas de formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas públicas podem ser muito similares em contextos político-administrativos, mas muitas vezes são tratados como se fossem exclusivos ou idiossincráticos.

Na América Latina e no contexto Ibero-Americano, há ainda muito espaço para aprendizado prático intergovernamental e acadêmico de administração pública com base em pesquisa comparada. Desde a onda de propostas de reforma do Estado e reformas administrativas inspirados na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), entre as décadas de 1980 e 1990, tem-se institucionalizado importantes fóruns e canais

de publicação de conhecimento técnico-científico na área de Administração Pública e Políticas Públicas, começando pelo Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), passando pelo Congresso Internacional de Governo, Administração e Políticas Públicas (GIGAPP) e o Grupo Latino-Americano para a Administração Pública (GLAP), filiado ao *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS).

Apesar destes avanços, os estudos e publicações de Administração Pública e Políticas Públicas na região Ibero-americana ainda se caracterizam como estudos “país”, de comunicação de realidade individuais ou mudanças político-administrativas em unidades nacionais ou subnacionais, seja em áreas de operação de governo (ex. recursos humanos, finanças e orçamento, etc) ou áreas de políticas públicas (ex. saúde, educação, etc). Há ainda a divulgação e discussão de boas práticas de gestão pública no meio dos *practitioners*. Quando ocorrem, estudos comparados são geralmente realizados por amostras de conveniência por parte dos pesquisadores, sem atenção ao princípio da comparabilidade (Van de Walle & Brans, 2018).

Ainda atualmente, o que se percebe é uma escassez de estudos sistematizadores nas publicações científicas de caráter comparado regional de Administração Pública e das Políticas Públicas. Para Jreisat (2011), a teoria e prática de administração pública corre o risco de se tornar uma ciência paroquial, i.e. de cada pesquisador externando os seus achados locais, sem uma preocupação no acúmulo dos aprendizados entre objetos de estudo. Para o autor, países do Sul Global como a América Latina, África e Sudeste Asiático encontram ainda menor inserção no debate internacional sobre Administração Pública e Políticas Públicas, quando comparado aos países da América do Norte, Europa e Oceania. O mesmo autor discorre sobre a necessidade de “desprovincializar” a Administração Pública, por meio de pesquisas comparadas, com potencial de “perceber uma ampla gama de ações administrativas, identificar uma variedade de problemas e, simultaneamente, melhorar nos-

sa compreensão sobre as falhas e limitações do nosso próprio contexto administrativo” (Jreisat, 2005, p. 232).

A partir deste contexto de falta de conhecimento comparado internacional *mid range*, a produção deste ensaio buscou a construção de um modelo que pudesse analisar comparativamente os paradigmas e modelos de administração pública (estrutura) e de análise de políticas públicas (estratégia/formulação de diretrizes) na região.

Este ensaio tem como objetivo apresentar e debater um modelo de análise comparada sobre a adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) no poder executivo de nível nacional de países Ibero-americanos.

O espaço Ibero-Americano é um terreno fértil para estudos comparados devido a traços comuns de cultura, língua e modelo legal-institucional similar (*civil law*) e um sistema administrativo derivado do modelo napoleônico continental europeu (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Somam-se, a estas características, o compartilhamento de algumas fases políticas comuns, como a instalação de ditaduras militares até as décadas de 1970 e 1980 e a subsequente distensão democrática que perdura até os dias atuais.

Também existem diferenças estruturais marcantes: enquanto na América Latina predomina o sistema de governo presidencialista, Portugal e Espanha possuem, respetivamente, sistemas semipresidencialistas e parlamentares, e pertencem a uma entidade de governança continental, que é a União Europeia. Estas diferenças se somam a modelos de desenvolvimento diferentes, assim como políticas públicas que sofreram variação temporal e entre os países desde o período colonial (Peters, Fontaine & Mendez, 2018).

Para a formulação deste ensaio foi realizada em três etapas: 1) revisão da literatura internacional e regional sobre Administração Pública comparada e Políticas Públicas comparadas, 2) revisão da literatura internacional e regional sobre Paradigmas de Administração Pública, Modelos de Análise de Políticas Públicas e Novo-Institucionalismo histórico e sociológico, 3)

construção do modelo de análise a partir de variáveis e categorias consolidadas em teoria e na prática político-administrativa da região.

Este modelo analítico fica à disposição da comunidade epistêmica de Administração Pública e Políticas Públicas para realizar os seguintes avanços: a) compreender comparativamente os paradigmas de administração pública e da análise de políticas públicas entre países Ibero-americanos; b) gerar aprendizado na área de Administração Pública e Políticas Públicas com fins ao desenvolvimento de modelos e ferramentas de análise e gestão de políticas públicas mais adequados ao contexto histórico e socioinstitucional da Ibero-américa; c) aproximar as comunidades epistêmicas do campo de Administração Pública e Políticas Públicas na Ibero-américa.

## Política Pública Comparada e Administração Pública Comparada

Estudos comparados de administração pública sempre tiveram espaço desde a inauguração dos campos de estudo de *Public Administration*, com Wilson (1887), e dos *Policy Studies*, com Lasswell (1951), mas apenas depois da 2ª Guerra Mundial que se aceleraram com o avanço das políticas de desenvolvimento e de consolidação do Estado de bem-estar social nos países considerados mais desenvolvidos (Rathod, 2007; Geva-May et. al., 2018).

São conhecidos os potenciais ganhos dos estudos comparados na área de administração pública e políticas públicas:

- Aprendizagem cruzada e transferência de estratégias e políticas para melhoria dos sistemas administrativos (Jreisat, 2011; Geva-May et. al, 2018);
- Identificação das diferenças das experiências político-administrativas (Jreisat, 2005);
- Identificação das similaridades e uniformidades, mesmo em contexto político institucionais diferentes (Jreisat, 2005);
- Reflexão e compreensão crítica dos atributos administrativos e de *policy*, afastando visões etnocêntricas (Jreisat, 2005).

Van de Walle e Brans (2018) trazem a distinção de objetivos e origens entre *Comparative Public Policy (CPP)* e *Comparative Public Administration (CPA)*. Os estudos de política pública comparada surgiram nos ambientes dos governos, com preocupação prática de aprendizagem cruzada das estratégias de resolução de problemas setoriais (ex. saúde, defesa, desigualdade social etc.). A característica normativa (não neutra), multidisciplinar e orientada à resolução de problemas, defendida por Lasswell (1951), pautou o desenvolvimento deste perfil de estudo. Sua principal preocupação é analisar o processo de política pública, desde a formação da agenda, a formulação das alternativas de *policy*, seu processo decisório, sua implementação, avaliação e eventual terminação das políticas públicas, em chave comparada.

Em específico sobre Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP), existem três grandes tradições teórico-metodológicas que disseminam suas ferramentas, métodos e espaços de prática muito distintos para prescrição de recomendações de políticas públicas. A tradição racionalista, baseia-se em análise custo-benefício, análise custo-efetividade, avaliação econômica de projetos (Weimer, 1998). A tradição argumentativa, por sua vez, adota análise crítica, argumentativa, participação e deliberação como formas de informar o tomador de decisão (Fischer, 1998). Embora não seja uma tradição do ponto de vista prescritivo, há ainda consolidado na literatura aquilo que é chamado modelo incremental, que pauta a formulação de políticas públicas com base nas experiências passadas dos próprios gestores, na adaptação de políticas públicas dentro de limites impostos por instituições formais e informais e acordo político acima de racionalidade técnica (Bobbio, 2005; Lindblom, 1959).

Cabe destacar aqui que o ferramental analítico dos MAPP não incluem os chamados modelos descritivo-analíticos utilizados pelas *policy sciences* para construção teórica, como o *Advocacy Coalition Framework* (Weible, Sabatier & McQueen, 2009), o *Equilíbrio Pontuado* (Jones & Baumgartner, 2012), o modelo de fluxos múltiplos (Kingdon, 1984) ou outros modelos de processo

(Nowlin, 2011). Os MAPP são ferramentas metodológicas-prescritivas utilizadas em governo, para construção de diagnósticos, projeções, argumentos e recomendações para o enfrentamento de problemas públicos concretos. Toma-se aqui o conceito de análise de políticas públicas de Dunn (1981, p. ix), como atividade prática “que usa múltiplas metodologias de pesquisa e argumentação para produzir e transformar informações relevantes que poderão ser utilizadas no contexto político para resolver problemas públicos”.

Entre as ferramentas de análise e prescrição racionalista estão a análise custo-benefício, análise custo-efetividade, análise de viabilidade política, matriz decisória (Secchi, 2016). No modelo argumentativo, estão disponíveis as técnicas de deliberação pública, planejamento de processos participativos, mapeamento de argumentos e a análise narrativa de política pública (Fischer, Miller & Sidney, 2007). O modelo incremental de Lindblom não traz ferramentas, técnicas e procedimentos, a não ser a prescrição genérica que a formulação de política pública deve ser ocorrer de maneira simultânea ao diagnóstico do problema, fusão entre avaliação e análise empírica, comparações sucessivas limitadas, feita com ajustes mútuos entre os atores (analistas e políticos) (Lindblom, 1959; Lindblom, 1979).

Já a administração pública comparada nasceu no ambiente acadêmico e tem sido promovida, desde a década de 1960, naquilo que foi chamada administração do desenvolvimento (*development administration*), com pesquisas financiadas por organizações como a *Ford Foundation*, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial. Inicialmente, seus objetivos eram identificar barreiras estruturais para o desenvolvimento das Administrações Públicas dos países em desenvolvimento, para então propor modelos e ferramentas administrativas que pudessem ser adotadas pelos governos. Fica, portanto, sublinhada a relevância do estudo da estrutura, da capacidade de governo, os paradigmas ou modelos de gestão, assim como o relacionamento entre governo e entes não-governamentais e cidadãos (ex. orçamento, prestação de serviço, transparência etc.).

Em grande parte, os modelos teórico-empíricos de CPA são pautados no conhecimento produzido nos países desenvolvidos sobre Paradigmas de Administração Pública (PAP), predominantemente Estados Unidos e Europa. Iniciando com o passado patrimonialista, passando à organização burocrática (Weber, 1992), pela Nova Gestão Pública (Pollitt & Bouckaert, 2002; Kettl, 2005) e com a nova Governança Pública (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), os modelos de gestão pública são todos pautados na adoção de justificativas, valores e instrumentos teorizados ou praticados nesses países (Hood & Jackson, 1991).

O passado patrimonialista tem como principal característica a falta de limites entre a esfera pública e a esfera privada. É um paradigma anterior ao da legalidade baseado, portanto, no que Weber classificou como tipos de dominação tradicional ou carismática (Weber, 2004). A sobrevivência desse paradigma pode se revelar de diferentes maneiras como por exemplo, por meio do nepotismo, que seria a nomeação de familiares em cargos públicos; do clientelismo, que envolve a concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, principalmente na forma de voto (Carvalho, 1997); e da patronagem, que trata especificamente da troca de empregos públicos por apoio político que durante muito tempo representou a realidade dos sistemas de espólio, do qual os Estados Unidos foram um exemplo típico problematizado no texto de Woodrow Wilson que relatava a situação prévia à reforma do serviço civil norte-americano (Wilson, 1887).

Justamente com o objetivo de separar o público do privado e substituir os sistemas de espólio por administrações baseadas na técnica é que se propõe o paradigma burocrático. Baseada no modelo idealizado por Weber (1978), a burocracia seria a expressão da forma de dominação racional legal, na qual a legitimidade não está mais na tradição ou em laços pessoais, mas sim nas regras e estatutos estabelecidos, que obedecem a uma estrutura hierarquizada.

Essa racionalidade seria capaz de oferecer, por meio da técnica, um alto grau de eficiência ao sistema, baseado na padronização e controle por meio de regras e procedimentos pré-definidos. Desta forma, garantem-se além da legalida-

de – base essencial para organização burocrática – as seguintes características: impessoalidade; livre seleção de funcionários baseada em competência técnica; escala salarial baseada em hierarquia e responsabilidades do cargo; cargos que pertencem a carreiras e cujas atribuições são legalmente definidas; funcionários cuja demissão depende de circunstâncias bem específicas, ou seja, protegidos de desmandos políticos; prerrogativas são do cargo e não da pessoa, isto é, há uma clara separação entre as esferas pública e privada (Weber, 1978).

Por fim, vale ressaltar que tanto Weber (1974) quanto Wilson (1887) reconheciam a importância do papel político da Administração Pública, mas deixaram claro em suas obras a diferença entre a função técnica e de execução do burocrata, para o primeiro - e do administrador, para o segundo - em contraposição à função política daqueles que disputam eleições e formulam as leis. Enquanto a separação entre as funções política e administrativa foi bem caracterizada por Wilson em sua obra, a discussão entre política e burocracia permanece como uma grande tensão na discussão weberiana, a partir da preocupação do autor com a ameaça que o crescimento da burocracia poderia representar ao espaço da decisão política.

O terceiro paradigma, do *New Public Management (NPM)* ou da Nova Gestão Pública (NGP), iniciou-se com as reformas gerenciais do final da década de 1970 e começo dos anos 1980. O pioneiro em sua implementação foi o Reino Unido, seguido por Nova Zelândia, Austrália e depois uma série de países da OCDE (Gruening, 2001). Bastante motivado pela crise fiscal dos estados, o movimento buscou na ideia de eficiência do setor privado, que promoveu tanto privatizações quanto incorporação de práticas de gestão empresariais no setor público.

Abrucio (2001), observando a experiência internacional, classifica essa como apenas a primeira fase da reforma gerencial, denominando-a de *gerencialismo puro*, um momento no qual os governos estariam bastante focados na redução de custos e aumento de produtividade, iniciando ainda um movimento de administração por objetivos, com a finalidade de obter uma

responsabilização clara das tarefas delegadas às agências descentralizadas.

O segundo momento, denominado de *consumerismo*, passou a incluir uma preocupação não apenas com a eficiência, mas com a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido podemos observar as políticas que consideram o cidadão como um cliente e buscam dar-lhe poder de escolha diante de um quase-mercado como voucher na oferta de serviços públicos de educação, saúde e habitação ou, de forma geral, a incorporação de diferentes parceiros privados – lucrativos e ou do terceiro setor – que, por meio de contratos, passam prestar serviços públicos, ao lado de entidades governamentais, estabelecendo entre si uma forma de competição administrada.

Já Ramió Martes (2016) agrupa as principais características das duas primeiras fases descritas por Abrucio (2001) – busca por eficiência, a administração por objetivos e a ideia do cidadão-consumidor – em uma primeira corrente da administração gerencial, que julga ter sido a maior fonte de inspiração entre os governos, denominada pelo autor de *neo-empresarial*. Ramió Martes resalta ainda como características relevantes dessa primeira fase a autonomia dada aos gestores e a flexibilidade no uso dos recursos em contrapartida à avaliação de resultados; o foco em resultados, em contraposição ao foco em procedimentos; e a ideia de que o desempenho organizacional melhora quando há pactuação prévia de objetivos.

O modelo de gestão destas fases descrito acima consiste no cerne da administração gerencial. São essas as principais características mencionadas quando se fala em reforma gerencial (Bresser Pereira, 1996; Crozier, 1997; Martins, 1997). Gruening (2001), ao fazer uma extensa revisão de literatura para discutir as bases teóricas do *New Public Management*, chega a uma matriz com 25 características principais, dentre as quais, podemos dizer que, pelo menos 18 estariam contempladas na descrição acima (como exemplo das características podemos citar: corte orçamentário, privatizações, terceirizações, descentralização, auditoria por desempenho etc).

Abrucio (2001), entretanto, identifica ainda uma terceira etapa, chamada de *public service*

*orientation*. Nesta fase, utilizam-se conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, que estavam ausentes do debate da reforma gerencial. Apesar de não se negarem as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico etc, o referencial da esfera pública se torna mais importante.

Esta última etapa não só inclui as sete características restantes do quadro de Gruening (2001) – com características como democratização e participação, por exemplo – mas também corresponde ao que Ramió Martes (2016) chamou de uma outra corrente da reforma, a corrente neo-pública. Para este último autor a corrente neo-pública é bastante minoritária, tanto em base acadêmica quanto nos governos, e traz repolitização, nova regulação, participação e ética.

O quarto e último paradigma é o da Nova Governança Pública ou do Estado-Rede. É um movimento posterior à NGP que busca responder aos desafios de um mundo mais conectado e com problemas cada vez mais complexos – os *wicked problems*. Diante de problemas como, por exemplo, terrorismo, aquecimento global, crise migratória - percebe-se que o Estado, sozinho, não tem capacidade para resolver. Torna-se cada vez mais importante articular o conhecimento que existe na sociedade para ser capaz de, em parceria, procurar dar um melhor tratamento a questões tão desafiadoras.

Nesse sentido, Goldsmith e Eggers (2004) afirmam que em um paradigma de governança em rede o governo passa a ser uma terceira parte, ou seja, deve deixar de ser o protagonista e passar a se relacionar de maneira horizontal com atores públicos e privados, substituindo a antiga forma hierárquica de lidar com a sociedade. Bovaird e Löffler (2009) complementam que, além dessa visão de horizontalidade e parceria, o modelo em rede prioriza o engajamento dos *stakeholders* dos temas tratados, valorizando para isso a transparência; qualifica a discussão de equidade com questões de gênero, etnia, idade, religião; discute comportamento ético e honestidade na condução da política; preza pelo fortalecimento da *accountability* e, por fim, pauta não apenas resultados[MOU6].

A questão da flexibilização da hierarquia também é ressaltada por Rhodes (2007), que após ter iniciado a discussão em 1997, faz um balanço teórico dez anos depois. O autor contrapõe o modelo de governança ao burocrático enfatizando que enquanto o primeiro baseia-se em autoridade e regras, o segundo é fundado em confiança e diplomacia – características capazes de manter a conexão entre as redes que o compõem.

A presença de atores não governamentais - lucrativos e do terceiro setor - também é entendida como marca deste modelo, o que faz o conceito de governança ser mais amplo que o de governo. Nesse sentido, as redes criam uma interdependência entre as diferentes organizações e a fronteira entre público e privado se torna permeável e opaca. Para gerenciar esse novo modelo, o autor afirma que a tradicional forma de comando centralizado do Estado é ineficaz e defende uma teoria de descentralização (Rhodes, 2007).

Stoker (2018) também parte do princípio de que governança é um modelo no qual as fronteiras entre público e privado não são claras. Em um balanço mais recente da teoria, o autor estabelece cinco proposições com o objetivo de sintetizar seus princípios. Os princípios são detalhados e organizam a discussão, mas como se poderá ver adiante, apenas aprofundam o que Rhodes (2007) já havia identificado.

A primeira delas é justamente sobre o envolvimento de atores privados e afirma que o modelo da governança refere-se a atores e instituições governamentais, mas também que estão além do governo; a segunda afirma que esses atores organizados dividem, de maneira não tão clara, responsabilidades por atuar em assuntos tanto econômicos quanto sociais; a terceira aponta que a governança percebe a dependência do poder envolvido nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva; a quarta, identifica que a governança se organiza por meio de diferentes redes autônomas, autogeridas; e a última, a governança reconhece que a possibilidade de ver as os objetivos realizados não está na capacidade de comando e controle do governo, ou no uso de sua autoridade – vê o governo como capa de utilizar novas habilidades de direção e gerenciamento (Stoker, 2018).

Por fim, Ramió Martes (2016) quando aborda o tema da governança ressalta também a maior integração do governo com o mercado e o terceiro setor para a resolução de problemas cada vez mais complexos. Porém, ressalta com muita ênfase a questão da criação de espaços públicos deliberativos de cogestão, para o alcance de uma democracia mais plena, complementar à democracia representativa. Isso possibilitaria o aumento da participação, transparência e prestação de contas, fazendo com que o cidadão saia da condição anterior de *cliente* e resgate a posição de sujeito de direitos.

A CPA e a CPP se encontram nas chamadas Políticas de Gestão Pública (Barzelay et. al, 2003). As mudanças nas áreas-meio, administrativas, de gestão de pessoas, desenho organizacional, orçamento e finanças, compras públicas, auditoria e controle, que formam as políticas de gestão pública, também são analisadas sob o enfoque analítico das políticas públicas, da mesma forma que outras áreas finalísticas de intervenção governamental. Ou seja, na perspectiva da CPA, estas mudanças são observadas especialmente em suas estruturas e capacidades, e na perspectiva da CPP, elas são analisadas quanto ao estilo ou forma de formulação, decisão, implementação e avaliação.

Aos estudos comparados de Administração Pública e Políticas Públicas interessa perguntar em que medida tais paradigmas e modelos criados e disseminados a partir de países da Europa e América do Norte, conseguiram ser disseminados para os países da América Latina, assim como em Portugal e Espanha. Também cabe pesquisar comparativamente a existência de modelos e paradigmas próprios, ferramentas próprias coerentes com os traços socioinstitucionais dos países da região.

## **Novo-institucionalismo histórico e sociológico e difusão de políticas públicas**

A proposta do modelo analítico para o estudo dos paradigmas de administração pública e dos modelos de análise de políticas públicas dos pa-

íses da Ibero-América faz-se tendo por base um quadro teórico do Novo Institucionalismo e da Difusão/ Transferência de Políticas Públicas.

O Novo Institucionalismo (NI) é constituído por múltiplas correntes de pensamento que possuem em comum a crença de que as instituições definem os resultados políticos (Hall & Taylor, 1996). São três as correntes neoinstitucionalistas identificadas no artigo seminal de Hall e Taylor (1996): o histórico, o sociológico e o de escolha racional. Posteriormente, outros autores viriam a propor outras correntes como sejam o NI Normativo (March & Olsen, 1984, 1989), alinhado com a visão sociológica, ou o NI Discursivo de Schmidt (2010). As correntes do NI trabalham as instituições de diferentes formas, mas, de forma agregadora, as mesmas podem ser definidas como elementos de natureza formal ou informal, como regras, normas, valores, hábitos e rotinas, que afetam o comportamento individual – obrigando, permitindo ou proibindo determinadas ações –, possuindo legitimidade superior em relação às preferências individuais e tendendo para perdurar ao longo do tempo (Lowndes, 1996).

Conforme referem Kuhlmann e Wollmann (2014), as “teorias neoinstitucionalistas têm obtido crescente atenção e aceitação na análise e explicação das reformas administrativas, transformações e também para a persistência de sistemas numa perspetiva comparativa nacional e internacional” (p. 44). Segundo os autores, as instituições surgem como variável explicativa para a mudança ou a persistência das políticas, tendo por base os atributos dos sistemas político-administrativos, onde se incluem o tipo de cultura administrativa (*Rechtsstaat* ou Interesse Público), sistemas políticos, formas de Estado, o grau de centralização/descentralização administrativa, os regimes de função pública (carreira ou posição) e o grau de politização da Administração (Kuhlmann & Hollmann, 2014). A tendência para a convergência nas políticas públicas de reforma administrativa já havia sido notada por Pollitt (2002), com relação à NGP. De acordo com o autor, existiu uma ampla convergência do discurso dos governos com relação à retórica da NGP, mas a mesma não foi acompanhada ao nível das práticas e dos resultados obtidos com as

medidas que foram implementadas pelos países. Como tal, conforme advoga Carvalho (2008), a NGP acabou por configurar uma “ementa global”, mas com “escolha local”, dado que os países entre a cartilha preconizada pelo movimento fizeram adaptações e escolhas diferenciadas, observando diferentes graus de sucesso.

Ao contrário dos supracitados autores, que consideram as três correntes principais do NI, para o que releva no presente trabalho procuramos apenas identificar justificativas encontradas nas correntes sociológica e histórica. As duas correntes elencadas assumem o peso das instituições na definição das preferências dos indivíduos, já que as suas escolhas não se conseguem apartar do contexto institucional em que os mesmos são socializados. As preferências individuais que influenciam o comportamento surgem num contexto de racionalidade limitada e possuem natureza endógena e não independente das instituições. Como tal, os indivíduos não conseguem vislumbrar opções tidas como aceitáveis fora do domínio institucional (Hall & Taylor, 1996; Thelen & Steimo, 1992). Como consequência, as duas correntes admitem que a persistência de instituições na sociedade pode levar a resultados ineficientes (Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2006).

De acordo com o NI Histórico, as escolhas realizadas no passado acabam por se impor sobremaneira na tomada de decisão no presente, levando a consequências indesejadas (Schmidt, 2010), no que ficou conhecido por *path-dependency* (dependência de trajetória). Deste modo:

a ordem pela qual as coisas acontecem afeta como eles acontecem; a trajetória da mudança para um ponto em si constringe a trajetória depois desse ponto; e as escolhas estratégicas feitas num momento particular eliminam todo o leque de possibilidades de escolha a seguir, porquanto servem de condição à existência de outras (Hay & Wincott, 1998, p. 955)

De acordo com a corrente, reverter as consequências de uma má decisão ou promover uma mudança possui um custo muito significativo, porque as instituições presentes vão constituir um obstáculo e as novas vão requerer uma aprendizagem e adaptação (Lecours, 2005).



No NI Sociológico, as instituições permitem a transmissão e a aprendizagem da cultura, funcionando a mesma como um reforço à manutenção de comportamentos, por assimilação e interiorização dos indivíduos e sem necessidade de coerção (Zucker, 1991). March & Olsen (1995) consideram que as instituições afetam a forma como os indivíduos encaram as suas opções no momento de agir, prescrevendo o comportamento “apropriado” para contextos específicos, dando consistência e significado particular às situações. Em retorno do seu comportamento, os indivíduos esperam obter da outra parte um comportamento que também é definido como adequado para a situação. Deste modo, as instituições concedem ordem, estabilidade e previsibilidade, sendo o seu cumprimento reforçado pela presença de sanções.

De acordo com o NI Sociológico, na procura de resposta adequada às instituições e de legitimação face ao contexto exterior, o que garantirá uma sobrevivência no longo-prazo (Meyer & Rowan, 1991), as organizações regem-se por práticas culturais de âmbito reconhecido em termos sociais (Hall & Taylor, 1996), o que as pressiona no sentido da homogeneização. O isomorfismo – processo que leva as organizações a assemelhar-se a outras – pode decorrer de três mecanismos: o coercivo, conjunto de pressões formais ou informais exercidas sobre as organizações pelo governo ou outras organizações das quais dependem; o mimético, que se refere à tendência para se adotarem comportamentos semelhantes às organizações “modelo”, numa busca por serem bem-sucedidos; e o normativo, resultante da socialização, pela qual se imprimem práticas semelhantes, por exemplo, a indivíduos da mesma profissão (DiMaggio & Powell, 1983, pp. 150-152).

Das correntes do NI supracitadas, fica a ideia de durabilidade e persistência das instituições, ao mesmo tempo que se revela a dificuldade de promover a mudança nas mesmas (Harty, 2005). Este facto decorre da presença de mecanismos associados às instituições que tanto constituem estruturas de incentivo e constrangimento à ação, como reforçam o sistema de distribuição de poder entre os atores, o que leva a uma preser-

vação do *status quo* (Thelen, 1999). Deste modo, pequenas transformações podiam surgir através das experiências acumuladas e aprendizagem dos atores, com reflexo sobre as suas ideias de políticas (Hay & Wincott, 1998). Por outro lado, a presença de conjunturas críticas, resultantes de situações extremas, como catástrofes naturais ou escândalos políticos, pode dar origem a rupturas políticas e mudanças radicais, designadas de pontuações (Peters & Pierre, 1998). Neste sentido, aponta a Teoria do Equilíbrio Pontuado, que salienta, na maior parte do tempo, a existência de estabilidade e incrementalismo no processo político. Reflexo de uma lógica conservadora dominante do tipo de subsistema político não competitivo, capaz de praticar uma *agenda denial*, que faz com as políticas se mantenham estáveis, a situação só seria revertida pela alteração do equilíbrio de forças e entrada para a discussão política de novos atores, que, com as suas novas ideias, produziriam mudanças de políticas (True, Jones & Baumgartner, 1999).

No nosso estudo, pretendemos perceber como os paradigmas de administração pública são refletidos nas escolhas de políticas públicas (e os modelos de análise de políticas em que se suportam) no que se refere às práticas de gestão pública implementadas. Neste pressuposto, equaciona-se a possibilidade do incrementalismo nas políticas públicas, mas também de mudanças de orientação mais radicais, que se afastam do *status quo* presente. As mudanças de políticas de gestão pública podem ser o resultado de pressões internacionais para a convergência, decorrentes de diversas forças como a existência de uma agenda de discussão pública internacional sobre o tema, a crescente globalização, do peso das organizações internacionais e respectiva ideologia sobre a reforma ou da transplantação e importação de medidas oriundas de outros Estados. Neste sentido, promove-se um crescente mimetismo e homogeneidade nas estruturas administrativas (Verhoest, 2013), explicadas pelo NI sociológico, mas também por teorias como a Difusão/ Transferência de Políticas Públicas.

Não sendo conceitos sinónimos, optamos por incluir a literatura de difusão e transferência de políticas públicas de forma agregada dada os

contributos efetivos de ambas e sem grande preocupação de delimitação conceptual. Como referem Marsh & Sharman (2009), ambas podem ser entendidas como complementares, embora não exista suficiente integração da literatura numa única teoria, já que emergem em áreas científicas distintas, trabalham os mecanismos associados aos processos diferentemente e utilizam as abordagens metodológicas opostas, no que se refere ao número de caso e ao recurso a estratégias quantitativas e/ou qualitativas. A transferência de políticas públicas pode ser definida como a utilização dos conhecimentos sobre as políticas e os arranjos administrativos de uma realidade num outro contexto político, seja o mesmo dentro de um país ou entre países (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Já o processo de difusão de políticas define-se como a influência exercida pelas escolhas e práticas políticas de um país (ou jurisdição) sobre um(a) outro(a) (Gilardi, 2016; Gilardi & Wasserfallen, 2019), levando a um processo de interdependência e convergência de políticas (Marsh & Sharman, 2009, p. 271). Não há unanimidade dos autores sobre a ideia de que a difusão é um tipo de transferência; ou que a transferência é uma forma de difusão; ou mesmo que ambas são uma forma de aprendizagem política (Marsh & Sharman, 2009).

Existem diversos mecanismos que os dois campos identificam para os processos de difusão/transferência, concretamente: a aprendizagem, que implica uma decisão racional dos governos de adotar práticas internacionais bem-sucedidas, estando sobretudo ligada à transferência de políticas públicas; a competição, que salienta a procura de atratividade dos países, ao reproduzirem as condições ambientais mais favoráveis no contexto internacional para a captação de recursos (normalmente, associada a condições económicas, como fluxos financeiros e mercados internacionais); a coerção ligada à força dos Estados mais poderosos e das Organizações Internacionais na definição das políticas, no contexto de empréstimo e doação de fundos (algo que provou ser um mecanismo de difusão relevante no contexto do mundo em vias de desenvolvimento); e o mimetismo, ligado ao processo de socialização e replicação de práticas que decorre

de fatores normativos ou de natureza simbólica, que leva os países a perceberem determinadas práticas com as apropriadas (Gilardi & Wasserfallen, 2019; Marsh & Sharman, 2009).

Para Stone (2012), a literatura de difusão de políticas sugere que a mudança de políticas ocorre por osmose, ou seja, “é contagiosa em vez de escolhida” (p. 484), o que tem levado a um descaso pelo estudo dos interesses políticos envolvidos na adoção das políticas, quando a influência exercida não é condição suficiente para a importação de medidas. Neste sentido:

fatores que são *internos* a um sistema tais como as dinâmicas de poder ou os interesses políticos e a feitura histórica e social de uma política pode ser um determinante mais poderoso em relação ao que está a ser adotado do que os fatores externos (Stone, 2012, p. 485, itálico do original).

A transferência de políticas traduz-se em situação de integração voluntária ou coerciva para os países. A transferência voluntária decorre de problemas e insatisfação interna com os resultados das políticas presentes, traduzindo-se uma procura externa por soluções. A coerção significa uma imposição de adoção de políticas, podendo ser direta, o que é raro entre países, mas onde se destaca o papel das organizações supranacionais, ou indireta, relacionada com as interdependências e externalidades (sobretudo negativas), que levam à procura de soluções comuns entre os países, como é o caso das políticas ambientais (Dolowitz & Marsh, 1996). As organizações transnacionais exercem, deste modo, força coerciva tanto pela via impositiva, obrigando os países à introdução de políticas, como por meio de conferências e disseminação de relatórios de boas-práticas, o que constituirá uma coerção indireta (meio de persuasão e não de imposição) (Stone, 2012). Por outro lado, a transferência voluntária ou coerciva de políticas leva à existência de um *continuum* que opõe a aprendizagem à imposição direta de um programa ou política, ainda que, em muitos casos, as transferências resultem de tanto de decisão voluntária como coerção (indireta), devido a pressões competitivas (Dolowitz & Marsh, 2000).

Além do contributo dos atores oficiais, os autores destacam o papel dos atores supranacionais e não oficiais de políticas no seu papel de empreendedores para a transferência das políticas (Dolowitz & Marsh, 1996). Deste modo, de acordo com Stone (2012, p. 494):

*Think tanks*, coalizões de negócios, universidades, fundações filantrópicas e ONG são ‘empreendedores da transferência de políticas’ transnacionais. São melhores para a transferência *soft* das ideias gerais das políticas; a matéria intelectual que sustenta as políticas. Usam a sua autoridade intelectual ou *expertise* de mercado para reforçar e legitimar certas formas de política ou padrões normativos como ‘melhores práticas’. Contrariamente, os oficiais públicos estão mais envolvidos na transferência *hard* de práticas e instrumentos políticos envolvendo decisões executivas, legislação e regulação.

Neste contexto, a União Europeia (UE) é considerada uma plataforma maciça de transmissão de políticas (Bulmer & Padgett, 2005). Ao olhar para as instituições europeias, os mesmos autores consideram que a EU atua em diversas matérias como um processo de governança vertical, de cariz coercitivo direto, complementando a sua atividade com formas de governança consensualizada (por maioria), de tipo negocial, e de adesão voluntária em matérias onde domina a soberania nacional, mas com coordenação política europeia, onde domina mecanismos de persuasão e difusão. Ficam assim firmados os mecanismos de governança europeia: hierarquia, negociação e facilitação (Bulmer & Padgett, 2005). Um exemplo da influência da UE na adoção das políticas públicas nacionais é observado por Ongaro e Kickert (2020). Os autores analisam as reformas do setor público de alguns países-membros, no seguimento da crise económica mundial de 2008, notando a crescente influência exercida pela UE no sentido da consolidação fiscal. A dinâmica explicativa para este fenómeno é encontrada na política das entidades doadoras (Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Europeia) de condicionamento da ajuda à aceitação de implementação de determinadas medidas de reforma, o que denota a existência das forças coercivas que falámos anteriormente. Numa alusão

à transferência de políticas, os autores referem “as reformas foram copiadas e coladas de um ‘Consenso de Washington’ estilizado e artificial, orientado para a austeridade fiscal e inspirado numa pegada económica neoliberalista.” (Ongaro & Kickert, 2020, p. 122).

## Aprendizados para construção do modelo analítico para a realidade Ibero-Americana

Este processo de construção de um modelo de análise comparada de Administração Pública e Políticas Públicas adequado para a região Ibero-Americana partiu da leitura e análise dos principais artigos e livros especializados no tema para compreensão dos aprendizados acumulados. Os aprendizados identificados são relativos à capacidade de formulação e a testagem teórica dos modelos.

Talvez a crítica mais presente a estudos de perfil comparado é quando eles são montados apenas com intuito descritivo, sem preocupação de testagem de teoria ou construção de teoria. Para evitar a perecibilidade do conhecimento, Peters et. al. (2018) e Geva-May et al. (2018) recomendam que as comparações devam estar fundadas em algum marco teórico da área de políticas públicas ou de administração pública, para que o conhecimento se acumule com outras análises de casos ou análises comparadas. A importância de testagem de matriz teórica já existente ou de construção de novas categorias indutivas de fenómenos político-administrativos são fundamentais para superação de análises pontuais, descritivas ou meramente exploratórias.

Com relação à escolha das unidades de análise, a recomendação existente na literatura é que se fuja de amostras por conveniência, e que se definam critérios de seleção com justificativa teórica e respaldo empírico. É necessário explicitar a homogeneidade ou heterogeneidade entre os casos escolhidos, para que as diferenças, semelhanças e variação concomitante dos fenómenos político-administrativos sejam identificáveis (Geva-May et al., 2018; Peters et al., 2018; Van de Walle & Brans, 2018).

Quanto ao número de casos, Peters et. al. (2018) mostram que existe um permanente dilema entre a quantidade de casos e a profundidade qualitativa da análise comparada. Se, por um lado, pesquisas com grande número de casos trazem a possibilidade de testagem de hipóteses, análise de causalidade e covariação com base em variáveis dependentes e independentes, as pesquisas comparadas de N-pequeno (amostragem reduzida) são fundamentais para explicitar as nuances e elementos comportamentais individuais ou coletivos. Estudos de caso com uma quantidade razoável de casos encontram-se também no plano intermediário de vantagens e desvantagens entre profundidade analítica e inferência estatística externa.

Um dos aprendizados acumulados em estudos descritivos qualitativos é que o acesso aos sujeitos de pesquisa é fundamental para o sucesso de uma pesquisa comparada. Em geral, a disponibilidade dos burocratas da alta administração pública, bem como dos políticos em cargos gerenciais ou legislativos, é bastante difícil de obter por indisponibilidade de tempo e/ou interesse destes agentes de serem entrevistados para pesquisas de cunho teórico-científico (Engelli et al., 2018). Neste sentido, uma alternativa é buscar acessar aqueles que estudam e sistematizam os temas, sejam eles acadêmicos ou profissionais especialistas. Estes mesmo autores apontam que o conhecimento linguístico dos países ou regiões que se buscam comparar é muito necessário, para que não haja mal entendimento ou tradução irregular de termos técnicos ou sutilezas de linguagem que revelam elementos essenciais da realidade político-administrativa não escrita (Engelli et al., 2018).

Barzelay et al. (2003) escreveram um artigo sobre estratégias de pesquisa para comparação da Administração Pública na América Latina. Entre os ensinamentos dos autores estão que as entrevistas devem ser a estratégia de coleta de dados preferencial, por uma série de razões (Barzelay et al., 2003, p. 34):

- Entrevistas ajudam a verificação factual da realidade;
- Entrevistas ajudam a entender a dinâmica do processo de política pública, incluindo se-

quências de ações, mudanças nos pontos de vistas, conflitos, e resultados intermediários que ficam invisíveis ao final dos processos;

- Entrevistas contribuem através do registro de palavras que melhoram a descrição dos fenômenos sociais e preenche as lacunas de investigação;
- Entrevistas ajudam o pesquisador a acessar informação acumulada no nível pessoal.
- Entrevistas são adequadas para refinar descrições sobre o como e por que as situações aconteceram, além de absorver ideias, valores, opiniões e impressões dos protagonistas.
- Entrevistas conseguem prover dados objetivos, além de indicar fontes de informações negligenciadas;
- Entrevistas são apropriadas para induzir os atores a lembrar experiências passadas, para identificar discrepâncias e incongruências em descrições disponíveis.

Os mesmos autores enumeram uma série de recomendações práticas para a elaboração de roteiros de entrevistas, entre as quais a elaboração antecipada do roteiro de perguntas (planejamento da entrevista), sistematização das perguntas de pesquisa que serão base para as comparações, elaborar perguntas sobre o “como” e o “porquê” os fenômenos político-administrativos ocorreram de tal maneira, elaborar perguntas que contenham o processo (como começou, como procedeu, como resultou) e roteiros de condução das entrevistas que servem apenas como guias gerais, sendo modificados de acordo com a contingência do processo de coleta de dados (Barzelay et. al., 2003).

Ao observar o tipo de análise comparadas em administração pública e políticas públicas, Rathod (2007) classifica-as por níveis de análise, podendo incidir nos sistemas administrativos de caráter estratégico (nível macro), em áreas setoriais de políticas públicas, como saúde, educação ou gestão pública (compras, governo eletrônico, etc.) (nível meso) ou em processos de elaboração de políticas e programas específicos (nível micro). A decisão do nível de análise deverá estar presente na definição do modelo analítico a apresentar, conforme se discutirá seguidamente.

Por outro lado, para consideração do tipo do modelo de análise e da base metodológica da pesquisa, releva o olhar sobre as publicações já efetuadas sobre o domínio comparado da Administração Pública e das Políticas Públicas, tal como proposto pelo trabalho de Geva-May et al. (2018). Os autores concluíram do resgate histórico a existência de um predomínio dos estudos de caso e análises históricas (62% dos artigos do JCPA e 53% dos artigos em outras revistas na base EBSCO) e dos artigos que buscam desenvolvimentos ou aplicações teóricas (42%). Os autores notam a expansão deste perfil de estudos, especialmente após 1998, mas também indicam uma evidente falta de publicação na América Latina, África e sudeste asiático. Portugal também não fez parte de publicações deste perfil de estudo.

### **Apresentação do modelo de análise para os casos Ibero-Americanos**

Neste estudo, a matriz teórica adotada está presente no NI (histórico e sociológico), bem como nas teorias de difusão e transferência de políticas públicas, conforme evidenciado anteriormente. Parte-se do pressuposto que a adoção de Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP) são reflexos de pressões coercitivas, imitação/isomorfismo, mas também motivadas pela aprendizagem e por pressões competitivas. Conforme referido, a literatura evidencia a tendência dos últimos anos para a adoção de medidas semelhantes ao nível da reforma administrativa (Pollitt, 2002; Verhoest, 2013), mas observa também a persistência de diferenças, que podem ser explicadas face às circunstâncias particulares de cada contexto nacional, havendo risco de rejeição das novas instituições pela presença de diferentes atributos dos sistemas político-administrativos, como a cultura administrativa, a forma de Estado e estruturas administrativas ou o tipo de sistema de função pública e o grau de politização (Kuhlmann & Wollmann, 2014; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Os pressupostos do estudo são:

- Dentro de cada administração pública federal/nacional (unidade de análise), coexistem Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP);
- O Paradigma Patrimonialista e o Paradigma Burocrático configuram *status quo* e o Paradigma Gerencial e de Governança Pública configuram *policy change*;
- A decisão de tipo incremental configura *status quo* e os modelos de análise de políticas positivista (apelo à racionalidade) e argumentativo (com envolvimento de *stakeholders*) configuram *policy change*.

As hipóteses de relação explicativa que se procuram testar com este estudo são:

- Entre os países Ibero-americanos existe uma convergência discursiva de Reforma/Modernização dos PAP e MAPP pautado por fatores externos (agências financiadoras e *think tanks* como Banco Mundial, OCDE, e a própria União Europeia);
- Entre os países da América Latina existe maior persistência administrativa (resistência à mudança de PAP e MAPP) por motivos institucionais (culturais, legais, *path dependence*), enquanto em Portugal e na Espanha existe maior adoção de novos PAP e MAPP por coerção, imitação, competição e aprendizagem da União Europeia e seus Estados-membros.

As variáveis do estudo comparado estão operacionalizadas no quadro 2.

Esta proposta analítica configura-se uma pesquisa exploratória-descritiva por meio de um estudo de casos múltiplos (Lakatos & Marconi, 1992; Yin, 1994). A natureza exploratória refere-se à busca de informações básicas e gerais sobre a Administração Pública, seus paradigmas de gestão e suas tradições de análise de políticas públicas nos países da Ibero-América. A natureza descritiva refere-se à finalidade de mostrar as características essenciais, suas especificidades, relação histórica e pertença socioinstitucional.

Quanto ao enquadramento desta pesquisa, nas tipologias de *Comparative Public Admi-*

nistration (CPA) e *Comparative Public Policy* (CPP) apresentadas na revisão da literatura, elaborou-se o Quadro 3 que traz uma síntese deste estudo como *mid-range* (11 casos), multinacional, de análise macro (sistema administrativo) para testagem e construção teórica.

### Considerações finais

Tem sido lugar comum os países Latino-Americanos e mesmo Portugal e Espanha buscarem referências administrativas e de políticas públicas nos países mais desenvolvidos. Existe bastante aprendizado e frustração nesse processo. Este ensaio trouxe uma proposta de modelo analítico para observação desta região, com vista a encontrar paradigmas e modelos próprios e analisar o quanto os modelos “importados” realmente estão afetando a prática da gestão e da formulação de políticas públicas nos governos nacionais da região.

A escassez de estudos comparados especialmente talhados para estudar a região Ibero-Americana foi um dos ignitores para a elaboração deste modelo analítico. Como sublinha Jreisat (2005), através da comparação somos capazes de entender a diversidade naquilo que aparentemente é igual e encontrar similaridade em fenômenos diferentes. Comparar é tão importante para a ciência, que é elemento fundamental da metodologia científica.

É incrível perceber que se sabe tanto das iniciativas de reformas administrativas e de adoção de novos modelos de análise em países da América do Norte, Europa e até Oceania, e pouco se aprende entre países «vizinhos».

Como a Colômbia avançou em termos de participação social na formulação de políticas públicas? Quais são os modelos e instrumentos de gestão financeira e orçamentária no governo Mexicano? Qual a capacidade instalada de análise racionalista de políticas públicas no governo nacional argentino? O quanto o Peru já conseguiu se livrar de heranças patrimonialistas e burocráticas? Por que o Chile possui um design de organização pública diferente da Venezuela? Como Portugal e Espanha aproveitaram as plata-

formas de compartilhamento de práticas e experiências de gestão com demais países da União Europeia? Quais entraves institucionais para adoção de paradigmas e modelos importados no Brasil? São algumas perguntas que merecem respostas compartilhadas e consciência coletiva no âmbito regional.

Espera-se que com esse modelo analítico a comunidade epistêmica de Administração Pública e Políticas Públicas da Ibero-América tenha à disposição uma ferramenta que favoreça o conhecimento recíproco sobre as práticas, instrumentos e modelos de gestão e análise de políticas públicas. Conhecer os vizinhos é importante para compreender a si próprios, enxergar-se no espelho, a fim de rever as próprias práticas, criar modelos de gestão mais adequados a nossa realidade a fim de fazer a Administração Pública mais eficiente, eficaz e responsiva.

### Bibliografia

- Abrucio, F. L. (2001). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In L.C. Bresser Pereira; P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, (pp. 173-199). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin American region: a conceptual framework and methodological guide. *International Public Management Review*, 4(1), 20-41.
- Bobbio, L. (2005). Decisione. In Capano, G., & Giuliani, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Roma: Carocci.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance*. 2.ed. New York: Routledge.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), janeiro-abril.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103-126.
- Carvalho, E. (2008). *Reforma administrativa sob o mote do new public management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Working Paper CAPP. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Crozier, C., (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (7).

- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (1996). Who learns from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Engeli, I., Allison, C. R., Montpetit, E. (2018). Beyond the usual suspects: new research themes in comparative public policy, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 114-132.
- Fischer, F. (1998). Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective, en *Policy Studies Journal*, 26(1), 129-146.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Geva-May, I., Hoffmann, D. C., Muhleisen, J. (2018), Twenty years of comparative policy analysis: a survey of the field and a discussion of topics and methods, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 18-35.
- Gilardi, F. (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 8-21.
- Gilardi, F., Wasserfallen, F. (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245-1256.
- Goldsmith, S., Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of *New Public Management*. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Harty, S. (2005). Theorizing institutional change. In A. Lecours (Ed.). *New institutionalism: Theory and analysis* (pp. 51-79). Toronto: University of Toronto Press.
- Hay, C. & Wincott, D. (1998). Structure, agency and historical institutionalism. *Political Studies*, XLVI, 951-957.
- Hood, C., Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, VT., USA: Dartmouth Pub. Co.
- Jones, Bryan D., & Baumgartner, Frank R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, en *The Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19.
- Jreisat, J. E. (2005). Comparative public administration is back in, prudently, en *Public Administration Review*, 65(2), 231-242.
- Jreisat, J. E. (2011). Commentary: comparative public administration: a global perspective, en *Public Administration Review*, 71(6), 834-838.
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution*. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar: Cheltenham e Northampton.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (1992). *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation, en D. Lerner & H. D. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*, (pp. 3-15), Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lecours, A. (2005). New institutionalism: issues and questions. In A. Lecours (Ed.). *New institutionalism: Theory and analysis* (pp. 3-25). Toronto: University of Toronto Press.
- Lindlbom, C. E. (1959). The science of "muddling through", en *Public Administration Review*, XIX(2), 79-88.
- Lindlbom, C. E. (1959). Still muddling, not yet through, en *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, 74(summer), 181-197.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J., & e Olsen, J. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press.
- Marsh, D. & Sharman, J.C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288.
- Martins, H. F. (1997). Administração pública gerencial e burocracia: a persistência da dicotomia entre política e administração, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9(oc-tubre).
- Meyer, J., & Rowan, B. (1991). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In W. Powell, &

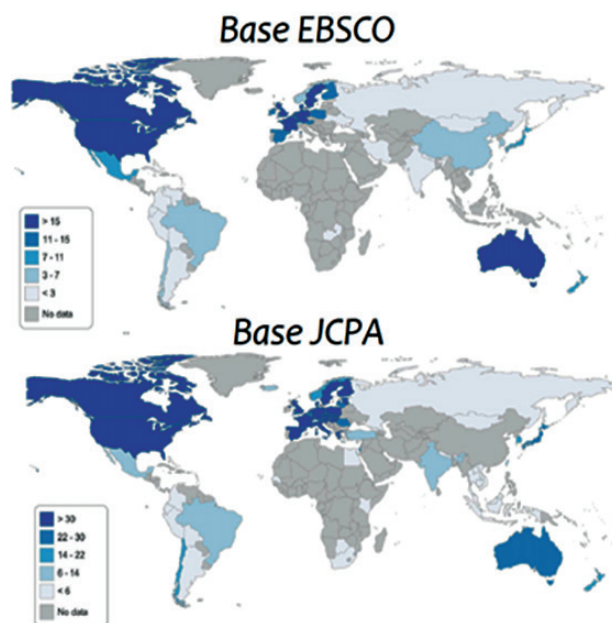
- P. DiMaggio (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 41-62). Chicago: The University of Chicago Press.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the Policy Process: state of the research and emerging trends, in *The Policy Studies Journal*, 39(S1), 41-60.
- Peters, B. G., Fontaine, G., & Mendez, J. L. (2018). Substance and methods in the comparative study of policy change, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 133-141.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation. *Journal of Public Administration Research & Theory* 8(4), 565-583.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. in *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reforms. *Public Management Review*, 4(1), 471-492.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional, en *Revista do Serviço Público*, 53(3), 5-30.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-weberian state* (3. rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Ongaro, E., & Kickert, W. (2020). EU-driven public sector reforms. *Public Policy and Administration*, 35(2), 117-134.
- ONU, Organização das Nações Unidas (2020). *World population prospects*, disponível em: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>, acesso em 01 de setembro de 2020.
- Ramió Martes, Carles. (2016). Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial, en *GIGAPP Estudios Working Papers*, 13, 1-32.
- Rathod, P. B. (2007). *Comparative public administration*. Jaipur: ABD Publishers.
- Rhodes, R. A. W (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Schmidt, V. (2010). Give peace a chance: Reconciling four (not three) “new institutionalisms”. In D. Béland, & R. Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2012). Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners, en *Public Administration Review*, 72(6), 188-796.
- Stoker, G. (2018). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 15-24.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), 483-499.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (1999). Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and change in American policymaking. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 97-115). Boulder: Westview Press.
- Van de Walle, S., Brans, M. (2018). Where comparative public administration and comparative policy studies meet, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(1), 101-113.
- Verhoest, K. (2013). Societal and organizational culture and public sector reforms. In M. Asensio, & C. Madureira (eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 51-71). Lisboa: Instituto Nacional da Administração.
- Weber, M. (1974). Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída. In *Ensaios de Sociologia e outros escritos*. Editor Victor Civita, 1. ed.
- Weber, M. (1978). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal, en E. Campos, *Sociologia da burocracia*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Weber, M. (1992). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework, en *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weimer, D. L. (1998). Policy analysis and evidence: a craft perspective, en *The Policy Studies Journal*, 26(1), 114-128.
- Wilson, W. (1887). The study of administration, en *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zucker, L. (1991). The role of institutionalization in cultural persistence. In W. Powell, & P. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 83-107). Chicago: The University of Chicago Press.



**Quadro 1: Paradigmas de Administração Pública (PAP) e Modelos de Análise de Políticas Públicas (MAPP)**

Paradigmas de Administração Pública	Modelos de Análise de Políticas Públicas
Administração Pública patrimonialista	Modelo incremental
Administração Pública burocrática	Modelo racional
Nova Gestão Pública	Modelo argumentativo
Governança Pública	

Fonte: elaboração própria



**Figura 1:** Países objetos de estudos comparados nos últimos 40 anos

Fonte: Geva-May et. al. (2018).

**Quadro 2: Variáveis dependentes e independentes**

Variáveis dependentes	Variáveis independentes
Favorece o status quo: institucionalização formal e informal das práticas de gestão pública Favorece o status quo: institucionalização formal e informal das práticas de análise de políticas públicas Favorece o policy change: discursividade de reforma/modernização disseminada e induzida por agentes externos Favorece o policy change: coerção, imitação e aprendizagem e competição da União Europeia e respectivos Estados-membros sobre Portugal e Espanha	- Nível de adoção dos diferentes PAP - Nível de adoção dos diferentes MAPP

Fonte: elaboração própria

**Quadro 3: Enquadramento metodológico de estudo comparado**

Tipos de estudos comparados em Adm. Pública e Políticas Públicas						
Número de casos (Peters et al., 2018)	Poucos casos	Mid-range (11 casos)	Muitos casos			
Objeto da comparação (Rathoud, 2007)	Interinstitucional	Intranacional	Multinacional	Multicultural	Transversal (cross-temporal)	
Nível de análise (Rathoud, 2007)	Macro (o sistema administrativo)	Meso	Micro			
Metodologia (Geva-May, et al., 2018)	Análise de casos e análises históricas	Testagem teórica e construção teórica	Análises quantitativas	Análises qualitativas	Survey	Etnografia

Fonte: elaboração própria.