

**PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO: OS  
NEXOS COM A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PRÉVIAS E COM A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

**THE NATIONAL PROGRAM OF PUBLIC MANAGEMENT AND  
DEBUREAUCRATIZATION: THE NEXUS WITH THE PATH OF PREVIOUS  
POLICIES, AND WITH THE MANAGERIAL PUBLIC ADMINISTRATION**

**Eduardo José Grin**

Fundação Getúlio Vargas - FGV/EAESP

[eduardo.grin@fgv.br](mailto:eduardo.grin@fgv.br)

**Submissão:** 21/11/2013

**Aprovação:** 16/04/2015

## RESUMO

O artigo discute duas questões sobre o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, uma iniciativa lançada em 2005 pelo Governo Brasileiro. A primeira é discutir se o programa incorporou premissas da chamada Nova Gestão Pública (NGP). O segundo é avaliar se esse programa incorporou elementos de iniciativas anteriores, sobretudo a reforma gerencial proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) nos anos 90. A intenção é analisar se programa se constituiu com um perfil mais incremental do que inovador para propor a modernização da gestão pública brasileira. Verifica-se que o programa se aproximou das teses propostas pela NGP, mas secundarizou a questão central da contratualização por resultados. Mesmo apresentando-se como inovador, sua concepção foi influenciada pela trajetória dos programas do Mare e suas mudanças foram mais incrementais do que inovadoras perante a esse modelo prévio. Conclui-se que o programa é mais uma caso de adaptação de políticas do que inovação no campo da gestão pública.

**Palavras-chave:** gestão – resultados – modernização – qualidade – foco no cidadão

## ABSTRACT

The article discusses two issues about the National Program of Public Management and Bureaucratization, an initiative launched by the Brazilian Government in 2005. The first goal is to discuss if the program incorporated the assumptions the so-called New Public Management (NPM). The second is to assess whether the program has incorporated elements of previous initiatives, particularly managerial reform proposed by the Ministry of Administration and State Reform (Mare) in the 90s. The intention is to analyze whether the program was constituted with a more incremental profile than innovator to propose the modernization of Brazilian public management. It is noted that the program approached itself of the presented theses by the NPM, but leaves out the central question of contracting for results. Even presenting itself as innovative, its design was influenced by the trajectory of the Mare programs and their changes were more incremental than innovative before to this previous model. We conclude that the program is more of a case of policy adaptation instead of innovation in the field of public management.

**Keywords:** management – results – modernization – quality – focus on citizen

## 1 Introdução

Os anos 80 e 90 foram períodos de mudanças significativas no debate sobre a administração pública em vários países. A despeito das nuances sobre os modelos propostos, no núcleo desse processo estava a crítica sobre a ineficiência gerencial do aparato estatal. A resposta modernizadora da administração pública se constituiu em torno do que ficou conhecido como *New Public Management* (Nova Gestão Pública). No Brasil, tal movimento teve seu auge durante as gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995-2002, especialmente por meio das propostas apresentadas MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado). No núcleo da visão reformadora para o Estado brasileiro estava a gestão por resultados, foco no cidadão e reorganização das atividades para modernizar a chamada administração burocrática tradicional. O Estado deveria implantar modelos de gestão mais modernos como suporte para suas políticas públicas finalísticas.

O primeiro objetivo do artigo é analisar se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), política de gestão pública lançada pelo Governo Federal em 2005, incorporou o debate sobre a reforma gerencial do Estado, tal como apresentado na literatura. Busca-se verificar o diálogo desse programa, iniciativa central para modernizar a administração pública brasileira durante as gestões Lula, a partir de 2003, com as teses da chamada Nova Gestão Pública, visão que hegemonizou o debate no governo central até o final de 2002. O segundo objetivo é discutir se o GesPública é uma política pública cuja trajetória incorpora elementos de iniciativas anteriores voltadas a modernizar a administração pública brasileira, sobretudo a reforma gerencial proposta pelo Mare nos anos 90. Busca-se analisar se as propostas do GesPública possuem um caráter mais incremental ao invés de ser uma inovação abrangente para tratar da modernização da gestão pública no Brasil. Considerando esses objetivos, o argumento desse trabalho é que o GesPública está em sintonia com o debate da administração pública gerencial e inovou de forma incremental em relação às propostas prévias de modernização do Estado, sobretudo a reforma proposta pelo MARE após 1995.

Discutir esse programa é relevante por se tratar de uma política pública que, desde 2005, se implanta em todos os níveis da federação e nos três poderes da República. Em segundo lugar, a análise do GesPública se insere em uma discussão mais ampla sobre as ações do governo Lula para modernizar a administração pública, notadamente em nível federal. A conjugação dessas duas questões mostra que há um hiato na literatura que aborda o tema, pois o debate ficou datado até 2002, com o final do governo Fernando Henrique Cardoso. Como lembra Nicolau (2010), na análise dos partidos políticos brasileiros há uma lacuna na literatura: a inexistência de trabalhos sobre a atuação do PSDB e do PT à frente do Executivo federal. Este trabalho busca contribuir para debater a agenda que domina o debate sobre modernização da gestão pública há mais de 15 anos, passando pelos governos dois partidos.

O GesPública será discutido, considerando o ciclo de políticas públicas, apenas na fase de formulação de seus objetivos e propostas (a fase da decisão política). Não será abordada a sua implementação nem a avaliação de seus resultados, pois tal esforço iria além dos objetivos e espaço disponível do artigo. Mas considerando o tempo de existência do programa, seria importante que novas análises tratassem da sua implantação e dos resultados que obteve. Por fim, os termos Nova Gestão Pública e administração pública gerencial serão utilizados como

intercambiáveis, pois se compreende que possuem afinidades teóricas e, desse modo, não há prejuízos analíticos.

O artigo está organizado em três partes além dessa introdução. A primeira realiza uma breve revisão da literatura sobre a nova gestão pública, visando identificar elementos centrais dessa abordagem. A segunda apresenta a metodologia utilizada nesse trabalho. A terceira seção realiza a apresentação e a discussão dos resultados. Ao final, volta-se ao argumento central do artigo para identificar o quanto ele serve para balizar o debate sobre o GesPública.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 O debate da literatura em torno da reforma gerencial do estado

Os anos 80 e 90 foram períodos de intenso debate sobre a reforma gerencial do Estado. Segundo Costa (2002), a Nova Gestão Pública, doravante NGP, se apresentou com um conjunto de ideias como qualidade da gestão, avaliação de desempenho e um estilo de gestão que enfatizava metas, contratos periódicos e autonomia gerencial. Conforme Cadernos Mare n. 12 (1999), a administração pública gerencial deveria responder às novas circunstâncias do mundo atual, em que se reviam os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais eram questionados. Questões como *accountability*, *empowerment*, qualidade na prestação dos serviços, foco em resultados e sua medição eram importantes para implementar mudanças na gestão pública e responder ao aumento da demanda da sociedade por serviços públicos com mais responsabilidade e transparência. O foco era fortalecer a gestão pública (“quanto mais efetivo melhor”) ao invés da visão “quanto menor melhor” em relação ao tamanho do Estado (OZLAK 1999). Em torno dessa visão geral essa seção apresenta alguns dos aspectos da literatura que aborda esse tema.

Um elemento central das abordagens de reforma gerencial do Estado é a orientação dos governos para gerar valor público aos cidadãos ao atender as demandas da sociedade. Conforme uma das concepções de valor público propostas por Moore (2005, p. 17):

*Consists of important purposes that can enhance the degree of individual satisfaction enjoyed by members of a polity that will not necessarily be achieved by competitive markets operating by themselves, and which the polity has assigned government to help them achieve collectively for their individual benefit. In this conception, government is specially authorized and required to deal with a particular set of conditions where markets will not function well to maximize the sum of (technically feasible) individual satisfactions. [...] These circumstances prevent the market from doing the work of allowing individuals to exchange things that they own with one another in ways that will aggregate to the maximum individual welfare.*

Assim se ampliaria a legitimação democrática da agenda de modernização da gestão pública, pois se configura uma dimensão também de ordem política que acentua o papel do Estado para garantir valor público como um direito.

Este movimento pela busca de mais qualidade no setor público com foco nos cidadãos foi, para Abrucio (2006), uma das “principais revoluções no modelo gerencial”. Esse direcionamento iniciou com as *Citizen Chart's* implementadas na Inglaterra nos anos 80. Estas se baseavam no princípio que o serviço público deve se orientar pelas necessidades dos

públicos afetados e avaliar o seu desempenho junto aos usuários (ABRUCIO, 2006; CLAD, 1998). Isso requeria: a) descentralizar competências para ampliar a autonomia e a flexibilidade da burocracia pública; b) incrementar a competição entre unidades do governo para o cidadão escolher o seu fornecedor; c) implantar relações contratuais entre unidades do governo e das que prestam serviços com os usuários. O último aspecto seria essencial ao permitir que os cidadãos controlassem e avaliassem a qualidade dos serviços no âmbito de um termo contratual em que o governo presta contas de seu desempenho (ABRUCIO, 2006). Por tal razão, os contratos de gestão influem na confiança dos governos junto à sociedade ao considerar a participação dos cidadãos na avaliação dos serviços uma fonte de obtenção de resultados (CLAD, 1998; CAIDEN, 1998; MANNING *et al*, 2009).

Segundo Behn (1998), é chave para a NGP o desempenho das instituições públicas e sua capacidade de gestão para implantar ações, o que a aproxima da “gestão por resultados” orientada por metas e demandas da sociedade. E quando governos prestam contas à sociedade e avaliam seu desempenho se qualifica a gestão pública (CAIDEN & CAIDEN, 1998; OSBORNE, 1998). Portanto, a gestão por resultados buscaria: a) ampliar a responsabilidade gerencial ao vincular gestores com resultados; b) integrar a gestão para otimizar seu funcionamento e; c) implantar uma cultura gerencial para resultados ao invés de atividades burocráticas (CLAD, 2007, p. 13). Sendo o objetivo melhorar os resultados alcançados, para Kettl (1998), é mais útil pensar em gestão da performance do que medir desempenho como um fim em si mesmo. E isso, além de contribuir para a avaliação contínua dos governos, faz da mensuração um tema de comunicação e transparência com a sociedade.

Importante nesse modelo seria ampliar a flexibilidade organizacional em oposição à administração burocrática, pois suas normas rígidas se opõem ao controle de resultados (BRESSER PEREIRA, 1998). Daí que, para Bresser Pereira (2006), a administração pública gerencial, ao combinar orientação para o cidadão e obtenção de resultados, deve se modernizar. Para incentivar o comportamento inovador e empreendedor dos funcionários públicos, os contratos de gestão seriam o meio mais eficiente para gerir o Estado e o desempenho dos gestores. Além de descentralizarem tarefas e a ampliar a autonomia decisória dos gerentes sobre o como agir (BARZELAY, 1999). E essa maior discricionariedade gerencial pede a criação de incentivos institucionais às burocracias (Kettl, 1996), do qual os contratos de gestão eram vistos como instrumento chave desse processo.

A ampliação de responsabilidades dos gestores perante a sociedade é valorizada como forma de ajudar a administração pública gerencial a defender o patrimônio público e os princípios republicanos. A avaliação de resultados também é relevante na aprendizagem organizacional, pois a responsabilização por metas não cumpridas ajuda a rever o desempenho (CLAD, 1998). Este processo pedagógico, ancorado em contratos de gestão, permitiria avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações e ampliaria a transparência ao divulgar de antemão os resultados almejados (CLAD, 1998, p. 16). Por isso, para Bresser Pereira (2009), indicadores e metas de desempenho devem ser coerentes com o interesse público.

Conforme Kettl (1996), a mensuração de desempenho deve se concentrar mais em resultados e *outputs* que *inputs*, ao mesmo tempo em que se amplia a delegação de poder (*empowerment*). Implantar indicadores de desempenho é essencial para retroalimentar um modelo gerencial em que os governos buscam se pautar por demandas dos cidadãos. Mas

essas “reformas do lado da demanda” requerem que os governos adaptem serviços às preferências (mais responsividade) e garantam qualidade na oferta (melhor desempenho) (MANNING *et al*, 2009). Para esses autores, tais aspectos ajudam superar a inércia burocrática como um obstáculo à eficiência da gestão pública. Para Kettl (1996), a hierarquia burocrática tradicional deve ser substituída pela concepção de “deixar os gerentes gerenciarem”, pois esses sabem o que deve ser feito, apesar das regras administrativas criarem barreiras à sua ação. Desse modo os gerentes teriam flexibilidade para fazer os governos funcionarem melhor e atender as demandas dos cidadãos.

Essa forma de gestão incrementa as capacidades de governo ao alinhar objetivos, resultados almejados e a escolha das ações para melhorar seu desempenho (PETERS, 2003; MANNING *et al*, 2009). Essa visão está em linha com Manning *et al* (2009, p. 104): “a noção de desempenho é vista como fundamental para o estado moderno: governos precisam de maneira crescente ganhar legitimidade a partir da oferta de serviços prometidos”. Por outro lado, há uma relação entre gerar valor público, transparência governamental e democracia na gestão pública (CUNIIL GRAU & OSPINA, 2003). Um recurso para se alcançar tal resultado é a responsabilização (*accountability*), considerada por Bresser Pereira (2009) a grande mudança trazida pelas reformas gerenciais. Por isso que não se trata apenas de temas de estrutura organizacional, mas também de alterar processos gerenciais (AGUILLAR, 2007).

Nessa direção, para Kamarck (2003), importa buscar “qualidade de governo” para melhorar a entrega de serviços públicos, visando obter apoio dos cidadãos, a exemplo das *Citizen Chart's*. Na qualidade total implantada nas empresas há três premissas: o cliente, o produto e a organização. Na administração pública, para Kamarck (2003, p. 22-23), a qualidade busca: atender demandas dos cidadãos e utilizá-las para moldar o comportamento da organização burocrática, disseminar padrões de desempenho e medir a performance, incluir servidores no redesenho organizacional ao criar instâncias coletivas de participação e oferecer incentivos aos servidores públicos na entrega da demandas dos cidadãos. Sendo tais mudanças de grande magnitude, a autora enfatiza a importância da liderança política e organizacional como uma variável contextual relevante para o seu êxito. Ademais, para sinalizar às burocracias a permanência desse processo, deve-se institucionalizar os programas que partilhem o aprendizado das inovações implantadas.

Apresentadas algumas questões centrais do debate sobre a administração pública gerencial, na seção seguinte será discutido sua interface com o GesPública.

### 3 Metodologia

Considerando que o GesPública existe desde 2005, e dada a escassez de trabalhos acadêmicos sobre o programa, esse trabalho tem um sentido exploratório. Para tanto, o trabalho se orienta pela análise qualitativa de casos que são historicamente localizados (RAGIN, 1987; TILLY, 1983). O GesPública é a unidade de análise contextualizada em relação ao debate sobre a reforma gerencial do Estado e comparada com experiências prévias. Para essa metodologia, a análise de um caso pode ser tomada em sua singularidade, sem desconsiderar o enfoque comparativo que permita identificar similaridades e diferenças com outras iniciativas em um mesmo campo de ação.

O levantamento empírico se embasou em fontes secundárias oriundas do governo federal. Em relação ao período FHC, os materiais básicos foram os Cadernos Mare elaborados pelo Ministério responsável pela reforma gerencial. No período Lula, os documentos do GesPública elaborados por órgãos governamentais, especialmente o Ministério do Planejamento e Gestão que coordena esse programa. Complementarmente, foram analisados artigos apresentados em fóruns que debatem a gestão pública, sobretudo no âmbito do CLAD (*Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*).

#### **4 Apresentação e discussão dos resultados: o GesPública e seu diálogo com a administração pública gerencial**

##### **4.1 Os antecedentes e as mudanças incrementais na proposta do GesPública**

Na trajetória das ações do governo federal brasileiro que tratam da modernização administrativa uma referência importante é o Programa Nacional de Desburocratização em 1979. Reconhecia-se que proteger os cidadãos contra o formalismo da burocracia pública era essencial para melhorar a prestação dos serviços (AYRES, 2012). Se o governo Sarney esteve ausente de agir nesse campo, a administração Collor de Melo, que o sucedeu em 1990, contribuiu para retomar esse tema. Em 1990, com a criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, instalou-se o Subcomitê da Administração Pública, o embrião dos Programas de Qualidade no Serviço Público.

Em 1995, com o início da Reforma do Estado, se instituiu o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. A busca de qualidade passou a ser um objetivo e um instrumento gerencial para modernizar o aparelho do Estado, conforme a visão da gestão pública e privada em nível nacional e internacional. Em 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, doravante MPOG, criou o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e unificou os programas anteriores. Seu foco era o atendimento ao cidadão e às demandas da sociedade ao invés dos processos burocráticos internos. Data dessa época a implantação de pesquisas de satisfação dos usuários, padrões de atendimento ao cidadão e os Serviços de Atendimento ao Cidadão. O cidadão passou a ser visto como destinatário das ações da administração pública e como alguém a quem se presta contas (FERREIRA, 2009).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), se buscava “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”. As mudanças centrais eram culturais e gerenciais, visando a transformar atitudes e estabelecer novos referenciais de gestão pública, como fez o PQSP, de 1999 a 2004 ao buscar implantar uma administração pública participativa, transparente e orientada a resultados.

Em 2005, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização (FERREIRA, 2009, p. 1). Segundo o Documento de Referência (2009, p. 10), “o GESPÚBLICA é uma política pública [...] formulada para a gestão, que está alicerçada em um modelo de gestão pública singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política.” Suas premissas centrais estão apresentadas no Documento de Referência (2009):

- a) ser de natureza pública, considerando que a gestão pública pode e deve ser excelente, mas não pode nem deve deixar de ser pública na sua configuração;
- b) ser focada em resultados e demandas da sociedade ao se afastar da lógica de um serviço público apegado às normas da burocracia, de modo que a eficiência e a eficácia sejam avaliadas pela capacidade da gestão pública em melhorar a qualidade de vida dos cidadãos;
- c) ter um caráter federativo e republicano, pois sua base conceitual e instrumentos aplica-se a toda administração pública e se baseia nos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Essa apresentação dos fundamentos que o GesPública compreende ser a essência inovadora do programa, todavia, não parecem tão distintas das ações anteriores encetadas pelo governo federal. Primeiramente, a desburocratização já era pautada pelo governo federal desde o final da década de 70. O foco em resultados e nos cidadãos já estava presente em vários documentos que embasaram o debate sobre a reforma do Estado brasileiro nos anos 90. Tampouco a discussão da qualidade na gestão pública pode ser vista como um tema inovador, pois se trata de um movimento internacional que existe desde os anos 80 em vários países. Por fim, associar o programa a práticas republicanas e preceitos do Artigo 37 da Constituição Federal pouco agrega ao debate já que são obrigatórios para toda a administração pública.

Ainda assim, pela tabela abaixo, se vê como GesPública compreende-se inovador frente à trajetória das iniciativas prévias de modernização da administração pública no Brasil.

Tabela 1 – A evolução das ações de desburocratização e qualidade no setor público brasileiro

Ano	Nome da iniciativa
1979	Programa Nacional de Desburocratização (foco na simplificação administrativa).
1990	PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade/Subcomitê de Administração Pública (foco nos processos)
1991	FPNQ (Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade) e o PNQ (Prêmio Nacional da Qualidade) (foco na qualidade e produtividade administrativa)
1995	MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado e Plano Diretor da Reforma do Estado (foco na modernização gerencial do aparelho de Estado).
1996	PQAP – Subprograma de Qualidade e Participação na Administração Pública (foco na gestão e nos resultados).
1998	PQGF – Prêmio Qualidade da Gestão Pública (foco na excelência da gestão pública).
1999	Extinção do MARE, transferência do PQGF para o Ministério do Planejamento e Gestão.
2000	Transformação do PQAP para PQPSP – Programa de Qualidade no Serviço Público (foco na qualidade do atendimento ao cidadão)
2005	GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (foco em gestão por resultados e orientada para o cidadão)

Fonte: GesPública (2008), Hosken (2011) e Ferreira (2009). Adaptado pelo autor.

O GesPública se orienta pelo chamado “Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)”, que será analisado adiante. Aqui importa destacar que para essa concepção a administração pública deve adotar “práticas em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão” (MPOG, 2009, p. 9). Mas esse modelo de excelência iniciou em 1998 com base nos critérios propostos pela Fundação Nacional da Qualidade que, segundo Ferreira (2009), promoveu a aproximação com o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. Foi esse contato que permitiu adaptar essa metodologia para o setor público.



O GesPública, portanto, parece ter incorporado políticas prévias de gestão pública para propor mudanças incrementais em relação aos programas anteriores, como a: a) sua abrangência nacional, pois não se volta apenas para a administração pública federal e sim para todos os níveis da federação; b) ênfase no controle social para além dos mecanismos de representação política. Mas a visão geral do GesPública é similar ao seu antecessor, o PQSP, pois ambos veem o cidadão como sua finalidade. Portanto, é questionável a versão oficial do programa de que, quinze anos após ter início a reforma do Estado, o GesPública formatou um novo modelo de gestão para a administração pública brasileira (MPOG, 2009).

Mas, por outro lado, é preciso entender melhor a narrativa da apresentação do GesPública, pois também é visto como “uma **evolução de iniciativas** (grifo do autor) [...] para a melhoria da qualidade dos serviços públicos [...]” (PALAVARINI, 2009). Ou, segundo Hosken (2011, p. 8), um programa que “necessitou **adaptar** (grifo do autor) o modelo, pois o setor público tem como características o fato de ser público, orientado ao cidadão, e o dever de respeitar os princípios constitucionais [...]”. Sob esse ângulo, se busca avaliar se o discurso de inovação pode ser matizado pelo seu viés mais incremental do que criador de uma nova concepção de gestão pública no Brasil. Por exemplo, destacar o controle social com transparência como inovação não esclarece a diferença frente ao que já existia na reforma do Estado proposta MARE após 1995. Ou ainda, a gestão participativa que valoriza a cooperação com as pessoas, já sugerida nos Cadernos Mare n.4 (1999). Ou que “articular e coordenar uma rede de parceiros estratégicos para apoiar a construção e implementação de uma agenda nacional em prol da melhoria da gestão pública” (MPOG, 2009, p. 4) é um diferencial do programa. No início do movimento da qualidade no setor público no Brasil já existia uma forma similar de organização, visando a envolver a sociedade na sua implementação.

Antes de prosseguir a análise do GesPública, a próxima seção faz uma breve revisão da bibliografia sobre a nova gestão pública que servirá de base para discutir esse programa.

De forma geral, pode-se dizer que o GesPública se vale das premissas da administração pública gerencial, a começar pelo seu direcionamento aos cidadãos e à aplicação de instrumentos gerenciais (indicadores de desempenho e planejamento estratégico, por exemplo). Manter o GesPública como “expressão do “estado da arte” da gestão contemporânea e representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas” (MPOG, 2009) também dialoga com a NGP. Segundo o Art.2 do Decreto 5378/2005 que instituiu o programa se busca: a) promover a governança e aumentar a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; b) assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental para gerar resultados à sociedade; c) promover a gestão democrática, participativa e transparente; e d) promover a eficiência a busca de resultados da ação pública. Mas, conforme Ayres (2012), ainda que o GesPública se baseie no *New Public Management*, desde 1995, com a criação do Programa Nacional de Gestão Pública, já se promove a gestão por resultados no Brasil.

O GesPública se insere em um contexto de mudança da administração burocrática para a administração gerencial que, como já constava nos Cadernos Mare n. 12 (1999), busca ampliar a descentralização administrativa, delegar autoridade e ampliar a autonomia dos gestores públicos. Para tanto, propõe formatos organizacionais mais flexíveis em lugar de

estruturas burocráticas mais rígidas. Notadamente, visava-se implantar o controle por resultados a *posteriori* ao invés do controle de *inputs* e *ex ante*. E tais premissas direcionam a administração pública para atender as demandas do cidadão e qualificam o controle social.

Segundo o MPOG (2009), as diretrizes do “Modelo de Excelência em Gestão Pública” são: a) excelência gerencial (liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados); b) tecnologias aplicadas de gestão (carta de serviços ao cidadão, pesquisas de satisfação, guia de gestão de processos, o guia de simplificação administrativa e o instrumento de avaliação contínua da gestão); c) práticas de gestão que servem de referência às ações de modernização; d) iniciativas contínuas de inovação do modelo, de sua comunicação com a sociedade e garantia de sua manutenção<sup>1</sup>. No centro do GesPública está o objetivo de se orientar pelas demandas dos cidadãos e implantar uma gestão por resultados para alcançar metas definidas pelas organizações públicas.

#### 4.2 A visão geral do modelo proposto

Quanto ao primeiro item, a excelência, existe o diálogo com a administração pública gerencial, mas a “busca por excelência” aproxima o GesPública das teorias da qualidade total já presentes na trajetória prévia de outros programas desde a década de 90. Mas o que parece ter ocorrido com o GesPública é uma inflexão maior em adotar a qualidade total como referência, como será visto. A instalação, em 1998, do Prêmio da Qualidade na Gestão Pública evidencia como a gestão da qualidade total era vista como um “fundamento de cultura de gestão para a excelência” na administração pública no Brasil. Não por acaso, o Modelo de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade e o Modelo de Excelência em Gestão Pública têm os mesmos *fundamentos* (uma expressão usual na documentação do programa) (MPOG, 2009). Assim, qualidade do serviço público é adotada como um meio de gestão e uma finalidade, considerando o foco nas demandas dos cidadãos. É, ao mesmo tempo, tomada como um instrumento de gestão e uma visão capaz de gerar valor público agregado à sociedade, o que alinha o GesPública com o debate sobre a administração pública gerencial. O esquema geral abaixo serve para ilustrar a concepção desse programa.

Figura 1 – A visão sistêmica do GesPública



Fonte: Mello Júnior, 2010.

Há uma “afinidade eletiva” em vários aspectos apresentados no “Documento de Referência” (2009) e a visão da Nova Gestão Pública, como a ênfase na aprendizagem organizacional e compartilhamento de conhecimento que toma os erros como instrumentos pedagógicos, visando gerar melhorias continuadas na gestão pública. Esse objetivo se alinha com a busca de uma cultura contínua de inovação gerencial em que a implementação de novas ideias ajuda a produzir diferenciais na ação das organizações públicas. A disseminação dessas práticas serve para ampliar a geração de valor público e o alcance de resultados para os cidadãos. Ademais, como os cidadãos e a sociedade são o foco do GesPública, eles indicam o direcionamento das políticas públicas e o esforço de gestão a ser realizado pelo Estado e pela administração pública. Segundo o MPOG (2009, p. 16-17):

O Estado democrático tem sido instado, de forma cada vez mais veemente, pelos diversos segmentos da sociedade, a cumprir sua função precípua de desenvolver políticas públicas direcionadas para a garantia da igualdade de oportunidades, dos direitos básicos de cidadania e do desenvolvimento sustentado, produzindo resultados eficientes e efetivos. Ao mesmo tempo, a sociedade está cada vez mais complexa quanto à sua organização, dinâmica de funcionamento e demanda por serviços públicos. Nesse sentido, o GESPÚBLICA entende que a qualidade da gestão dos órgãos e entidades públicas é importante para gerar valor público positivo para a sociedade.

É com essa orientação que a gestão por resultados, a serem acompanhados, avaliados e mensurados por meio de indicadores, se conecta com os fundamentos acima apresentados. Mas se os indicadores não servirem ao aprendizado organizacional, de estímulo à inovação e para avaliar resultados das políticas públicas, sobretudo junto aos cidadãos, faria pouco sentido esse debate com a administração pública gerencial. A ênfase da NGP em mudar as práticas gerenciais, por outro lado, compreende a importância do comprometimento com as

peças, que é outro aspecto chave na proposta do GesPública. Contudo, apesar do objetivo de desenvolver as competências das pessoas, pouco se enfatiza a “prática do incentivo ao reconhecimento” e apresentação de estímulos institucionais. Esse é um item relevante para NGP para estimular a adesão dos funcionários públicos a novos modelos de gestão, mas que aparece de forma acessória na formulação do GesPública.

Nesse sentido, o discurso da gestão participativa como um estilo de gestão para obter cooperação e sinergia de equipes de trabalho pode se configurar um modelo de características mais frágeis sem o apoio de estímulos institucionais. No desenho do GesPública essa parece ser uma lacuna como uma forma de também valorizar as pessoas e ampliar sua autonomia para atingir metas individuais e coletivas. Se o programa busca o “reconhecimento pelo bom desempenho estabelecendo relações com as pessoas e criando condições de melhoria da qualidade no trabalho” (MPOG, 2009), o alinhamento com a NGP em termos de incentivos aos funcionários públicos não é lembrado como um meio para alcançar esse objetivo.

O discurso da participação já estivesse presente no Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (PAQP/1996), mas o GesPública se apresentava como inovador para envolver os servidores. Mas se para a Nova Gestão Pública o tema da participação é marginal, ou tratada de forma instrumentalizada ao conferir pouco espaço decisório para os funcionários públicos, para o Novo Serviço Público, segundo Denhardt (*apud* ABREU, HELOU e FIALHO, 2013), se trata de uma política essencial de gestão. O GesPública ficou no meio do caminho: se propôs a ir além da Nova Gestão Pública, mas não criou os mecanismos para institucionalizar uma política de gestão participativa.

### 4.3 As tecnologias de gestão apresentadas pelo GesPública

A relação entre essa segunda diretriz e a quarta que trata da inovação contínua do GesPública são bastante evidentes. Por isso, serão abordadas de forma conjunta nessa seção, pois no centro do GesPública está o objetivo de se orientar pelas demandas dos cidadãos e implantar uma gestão por resultados para alcançar metas definidas pelas organizações públicas. A comunicação com a sociedade e a busca por criar mecanismos que ampliem a transparência na gestão pública são consideradas demandas contínuas de inovação do modelo.

Em relação ao segundo aspecto, as tecnologias de gestão, a principal iniciativa a destacar é a Carta de Serviços ao Cidadão que o MPOG (2009) cita como práticas de sucesso na Espanha, Itália, México, Noruega e Argentina. Por meio desse documento, as organizações devem divulgar aos cidadãos os serviços prestados, como acessá-los, os compromissos assumidos e os padrões de atendimento. “A sua prática implica um processo de transformação para a organização, sustentado em princípios fundamentais – comprometimento, informação e transparência, aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm como premissas o foco no cidadão e a indução do controle social” (MPOG, 2009, p. 12).

Aqui há o paralelo com as *Citizen Chart's*, embora essas não falem de “controle social” como proposto pelo GesPública para as Cartas de Serviço. A justificativa, talvez menos técnica e mais política, é que a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e avaliação da administração pública expressa um estilo de gestão que deve refletir a maturidade da democracia no Brasil (FERREIRA, 2009, p. 18). O argumento é que a

Constituição Federal assegura direitos civis e sociais aos cidadãos, e as organizações públicas devem estimular a sua participação na avaliação dos serviços oferecidos criando canais de comunicação para reclamações e sugestões.

Esse tipo de inflexão política também existe na administração pública gerencial, mas é menos acentuado, pois a ênfase é buscar eficiência no relacionamento com os cidadãos e na entrega de serviços. O Estado não é concebido como um meio de “induzir a cidadania” e “promover controle social”. Mas segundo o MPOG (2009, p.10) “o cidadão é visto como principal agente de mudança e participa efetivamente das melhorias dos serviços públicos oferecidos”, cabendo ao poder público disponibilizar condições para a sociedade cobrar tais ações do Estado. Por isso, o programa também é apresentado como um “instrumento nacional de cidadania para cumprir a missão de assegurar o bem-estar da sociedade” (MPOG, 2009).

Aqui se insere o tema da *accountability*, que surge na concepção das Cartas como “garantia de transparência”, considerada essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos. Se as organizações públicas devem identificar os meios de comunicação com os cidadãos, esse processo adquire, conforme Kettl (1996), uma dimensão política ao atender demandas da sociedade e fomentar ações de cobrança junto aos governos. Daí que o GesPública compreenda que transparência e participação da sociedade sejam centrais para obter-se controle social, cabendo, à gestão pública viabilizar as condições para tal. Assim, a visibilidade dos atos governamentais e a implementação de mecanismos de participação social são vistos como faces do mesmo processo. Uma vez mais vale destacar que a administração pública gerencial se embasa na *accountability* como transparência e prestação de contas dos governos, mas não concebe o poder público como indutor e incentivador de mecanismos de controle social. Aqui possivelmente há uma inflexão inovadora no discurso do GesPública, que não nega sua trajetória anterior, mas agrega um aspecto sobre o papel do Estado republicano.

Por outro lado, segundo o MPOG (2009), esse processo ajuda a “fortalecer a confiança e a credibilidade da sociedade na administração pública quando esta percebe uma melhora contínua em sua eficiência e eficácia”. A busca da legitimidade da ação pública, tal como debatido pela administração pública gerencial está presente no GesPública. Outra questão em que esse programa e NGP se aproximam, conforme a gestão da qualidade total, diz respeito a monitorar e avaliar o cumprimento dos compromissos com o atendimento e promover a melhoria contínua dos serviços oferecidos. Esse processo se completa com o planejamento e implementação de ações que também ajudam no aprendizado organizacional (MPOG, 2009).

Para o GesPública, as Cartas de Serviços são instrumentos que orientam a administração pública para o cidadão e buscam agregar valor à sociedade. Argumenta-se que o relacionamento com o cidadão será mais transparente, pois permitirá que a sociedade fiscalize e controle os serviços por meio de avaliação periódica. Contudo, se a NGP propõe contratos entre o setor público e os usuários de serviços, o GesPública fala de *compromissos* públicos. No entanto, se as Cartas de Serviço admitem a participação da sociedade para controlar a qualidade do atendimento recebido, parecem mais frágeis em termos de vínculo contratual entre as organizações públicas e os cidadãos. Por exemplo, na concepção do GesPública não se defende a visão da concorrência entre fornecedores para facultar aos

cidadãos a chance de optarem por um deles, o que é considerado pela NGP um estímulo às organizações públicas reforçarem vínculos e agregarem valor aos cidadãos.

Mas a despeito do discurso de inovação das Cartas de Serviços, a preocupação com a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos, desde o ano 2000, já era alvo de ação do governo federal. O Decreto 3507/2000 tratava do tema ao abordar o estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento aos cidadãos. Por ocasião do lançamento das Cartas de Serviço, em 2009, o Ministério do Planejamento reconhece essa trajetória de ações para gerar e avaliar padrões de qualidade no atendimento à população. Sobretudo, a institucionalização do Projeto Padrões de Qualidade do Atendimento ao Cidadão com a participação das organizações que atendiam ao cidadão. Segundo o MPOG (2009, p. 11), a Carta de Serviços é um projeto com **uma nova formatação e metodologia de aplicação** (grifo do autor), conforme o Decreto 6.932/2009. Segundo o Art. 11 desse Decreto, as organizações públicas federais que prestam serviços ao cidadão devem elaborar e divulgar a Carta de Serviços na sua esfera de ação. Mas parece que as propostas das Cartas de Serviço foram mais incrementais do que inovadoras frente às ações prévias.

Internamente à administração pública, as Cartas deveriam se pautar pela participação e comprometimento dos servidores públicos, o que se desdobra em duas premissas discutíveis: a) mais participação gera mais satisfação no trabalho e resulta em cidadão mais satisfeito; b) mais participação fomenta o aprendizado, pois as pessoas se motivam para inovarem. Essas são questões normativas que só podem ser analisadas empiricamente. Mas ainda assim, comparando essa proposta do GesPública com a concepção da administração pública gerencial há uma lacuna ao não contemplar os contratos de gestão. Características chave da NGP como autonomia, *empowerment* e participação dos servidores na gestão, associada com formas organizacionais mais flexíveis, mas com metas contratadas para serem cumpridas, não se inserem na concepção do GesPública. Antes que a contratualização, se busca “comprometer as pessoas” para que desenvolvam competências, com base em incentivos (citados genericamente e sem propostas claras de implantação) e reconhecimento profissional. Possivelmente esse é o ponto mais frágil da formulação do GesPública quando comparado à importância dos contratos de gestão para a NGP, ao passo que para o MPOG (2009, p. 25):

Pressupõe dar autonomia para atingir metas e alcançar resultados, assumir riscos, criar oportunidades de aprendizado e desenvolvimento de competências. Envolve também reconhecer o bom desempenho, criando práticas flexíveis e produtivas para atrair e reter talentos, propiciando um clima organizacional participativo e agradável. Criar um ambiente flexível e estimulante à geração do conhecimento, disseminar os valores e crenças da organização e assegurar um fluxo aberto e contínuo de informações é fundamental para que as pessoas se sintam motivadas e atuem com autonomia e responsabilidade.

O discurso da gestão participativa, secundário na administração pública gerencial, no Gespública carece de estímulos institucionais, apesar de se destacar a busca por resultados. E isso não deixa de ser paradoxal, pois se propõe uma gestão por resultados focada no cidadão, mas sem sugerir a mesma filosofia para a gestão interna das organizações públicas. Quanto à contratualização de resultados, a Secretaria de Gestão (Seges) do MPOG elaborou, em 2010, um projeto que visa regulamentar o tema. Mas existem contratos de gestão em que a Seges participa das Comissões de Acompanhamento e Avaliação e que envolvem: MDIC; MCT e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; Rede Nacional de Pesquisa; MCT; Ministério da

Saúde, ANVISA, ANS, INMETRO e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Este é mais um exemplo de dependência da trajetória, pois alguns contratos, como exemplificam os dois últimos da lista, segundo Costa (2002), foram firmados pelo MPOG no segundo governo FHC. Mas o GesPública, que é o principal programa para modernizar a administração pública, não possui esse instrumento na sua visão geral e nos seus pacotes de tecnologias gerencial. Ademais, os contratos de gestão, além de estarem ausentes no discurso, nem sequer têm as boas práticas citadas, como poderia ser o caso de Minas Gerais. Mesmo com as lacunas que essa experiência possui, segundo Oliveira (2012), ainda assim é uma iniciativa com um bom aprendizado e acúmulo institucional que poderia ser consultada.

Ao invés dessa lógica contratual, parece vigorar uma ideia de que o envolvimento dos servidores públicos em projetos de mudança gerencial será obtido franqueando sua participação em arranjos organizativos de base coletiva. Como se instados a participar, os funcionários públicos pudessem gerar um aprendizado em favor da melhoria contínua dos serviços prestados ao cidadão, como se desprende da visão que segue (PALVARINI, 2009):

A adoção do MEGP é um relevante aspecto da mudança cultural que se pretende adotar no campo da gestão pública, tentando auxiliar o servidor a reconhecer o impacto do seu trabalho na estratégia da instituição [...]. [A]creditamos que é investindo nele que vamos ter sucesso nos programas de gestão, saindo da visão de operação das ferramentas para a visão estratégica em si.

Não fica claro se a avaliação de desempenho institucional deixa de ser *ex ante* e passa a ser *ex post* com base em metas definidas. Talvez a crítica subjacente seja que os incentivos materiais gerem “o risco de se perder um modelo baseado na confiança e na solidariedade entre os servidores, por outro que funciona basicamente em torno de relações contratuais e sistemas detalhados de avaliação de desempenho que alimentam a mútua “desconfiança” entre mandantes e agentes” (COSTA, 2002, p. 12). Esse seria um dos temas que mereceria ser mais bem investigado, pois a falta de mecanismos mais claros parece fazer do GesPública mais um programa de adesão voluntária em que a cobrança de resultados não figura como relevante.

Apenas para ilustrar essa desvinculação do GesPública com a contratualização de resultados, o próprio regimento interno do MPOG divide atribuições que retiram do programa a responsabilidade por esse instrumento gerencial. No artigo 26 se apresentam as atividades do Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional, a quem compete: propor mecanismos de pactuação de resultados e de incentivo; acompanhar e avaliar contratos de desempenho institucional e contratos de gestão; identificar e disseminar melhores práticas de gestão por resultados no setor público. Pelo artigo 24, cabe ao Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão propor medidas e executar ações para fortalecer e aperfeiçoar a gestão de processos na administração pública federal e, sobretudo, gerenciar o GESPÚBLICA. Assim, no próprio Ministério do Planejamento existem normas e estruturas organizacionais que separam inovação da gestão do desempenho gerencial que, segundo o debate da administração pública gerencial, são dimensões combinadas do mesmo processo.

Parece que a gestão participativa e democrática e a busca de um “ambiente flexível e estimulante” são as soluções de modernização gerencial, menos que a contratualização de resultados. E, nesse sentido, há outra inflexão importante do GesPública em relação à NGP: a questão da liderança organizacional. Para a NGP, segundo Behn (1995), o empreendedorismo

como um fator de inovação é uma das três grandes questões da gestão pública, que se combina com o microgerenciamento para facilitar a obtenção de resultados e a mensuração de desempenho. Mas para o GesPública se enfatiza o papel do líder como promotor da gestão, responsável por orientar, estimular e gerar compromissos com resultados organizacionais. Este seria o inspirador e motivador das pessoas para desenvolver a cultura da excelência em favor do interesse público (MPOG, 2009). No entanto, não ficam claras as conexões entre motivação, desempenho e gestão presentes no modelo proposto pelo GesPública.

Uma das respostas iniciais para essa disjunção, segundo se depreende dos documentos do programa, é que não adota o relacionamento entre o principal e o agente como um modelo para contratualizar resultados. Se correta essa hipótese, faz sentido a crítica de Lynn (1994) que a ênfase de alguns “novos modelos práticos de intervenção” sobrevalorizam o papel do empreendedor em promover mudanças. O risco seria enfatizar habilidades e estilo pessoal do líder organizacional menos que uma concepção sistêmica sobre a modernização gerencial. Sendo essa visão mais “arte” de gestão e menos “ciência”, corre-se o risco de o debate da gestão pública se transformar em uma teologia ao nutrir o papel do líder (LYNN, 1994, p. 242). Assim, antes que gerar mecanismos para contratualizar resultados, estímulos derivados da liderança organizacional, como o apoio a modelos de gestão participativa, seriam mais efetivos em obter apoio e adesão dos gerentes e funcionários públicos.

Em relação aos instrumentos de avaliação contínua, que é outra das tecnologias gerenciais do cardápio concebido pelo GesPública, se pode citar o “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” (2009). Para esse fim, se realizaram estudos e pesquisas na literatura e experiências nacionais e internacionais, visando disponibilizar metodologia e indicadores de referência às organizações públicas. A direção dos esforços empreendidos parece estar alinhada com a visão administração pública gerencial e a gestão por resultados, apesar de sua reduzida implementação para monitorar, avaliar e retroalimentar políticas públicas. E essa lacuna não é menos relevante, pois sem indicadores como gerar objetividade em um modelo gerencial que busca se orientar por resultados?

Mas para o GesPública, avaliar também é comparar o sistema de gestão com o “Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP” para verificar a aderência de práticas gerenciais a critérios pré-definidos. Trata-se de utilizar parâmetros previamente estabelecidos para avaliar o nível de modernização da gestão. Por meio deles é possível “medir” os níveis de gestão das organizações em relação ao “estado da arte” preconizado pelo modelo (FERREIRA, 2009). Contudo, ao apresentar o modelo como uma condição necessária e suficiente para a modernização da administração pública, o faz como uma “solução universal” de gestão. Ao propor o mesmo modelo gerencial de forma indiscriminada, o GesPública desconsidera as variáveis contextuais que podem ser relevantes para introduzir uma nova cultura de gestão. Essa contradição está presente no próprio debate interno do GesPública, pois, de um lado, parece flertar com a lógica do *one fits for all* (“todos os planos devem estar alinhados com o Modelo de Excelência do PQGF”). Mas ao assegurar que quando “a avaliação da gestão é sistematizada funciona como uma forma de aprendizado sobre a própria organização e também como instrumento de melhoria gerencial” parece considerar as singularidades institucionais. As duas abordagens podem ser complementares, mas a síntese proposta pelo GesPública entre a NGP e a qualidade total gera essas contradições.



Essa discussão pode ser ampliada com outras afirmações contidas no “Documento de Referência” (2009). Primeiramente se compreende a avaliação gerencial de forma mais instrumental ao se utilizar um “tipo ideal” e seus “critérios de excelência”. Os instrumentos de avaliação “sugerem um caminho progressivo do processo de auto-avaliação” (MPOG, 2009, p. 36), supondo que o modelo possa se ajustar a todas as situações. Mas se a administração pública gerencial propunha a qualidade total como um dos recursos de modernização (BRESSER-PEREIRA, 2006), o GesPública parece adotar o TQC como o padrão único de resposta. Por outro lado, o aprendizado e a melhoria contínua são vistos como essenciais a excelência em gestão pública, pois são requisitos transversais a todos os critérios de avaliação (FERREIRA, 2009). Por essa visão, a adaptação de lições aprendidas parece ser a tônica, o que reforça a análise contextual. Portanto, se o GesPública é tributário do Programa de Qualidade na Administração Pública que o antecedeu, sua implementação se parece menos flexível. Mas se a flexibilidade organizacional é chave para a NGP, talvez a proposta do GesPública reintroduza certa rigidez de modelos administrativos e organizacionais.

A terceira tecnologia de gestão agrupa-se em torno da meta da desburocratização em duas frentes: simplificação administrativa e simplificação de processos (MPOG, 2009). Outro documento de apresentação do GesPública destaca que “as práticas de desburocratização contribuem para a **transformação contínua e permanente** (grifo do autor) do sistema de gestão das instituições e são requisitos dos Critérios de Excelência que compõem o Modelo de Excelência em Gestão Pública adotado pelo Programa” (MPOG, 2007, p. 43). A ideia de continuidade está mais próxima de mudanças incrementais do que alterações de caráter mais estrutural. E a adoção dos referidos critérios de excelência já eram adotados, para essa mesma finalidade, nas iniciativas de modernização da gestão de processos formulada pelo MARE. Como se lê em Cadernos do Mare 4 (1997, p. 19), “a melhoria é um processo contínuo inesgotável [...] e permanente de novos desafios”. Por outro lado, ainda que esse nível mais operacional de abordagem sobre a modernização da gestão não seja objeto da literatura sobre a NGP, é plausível que se encaixe tanto no tema da eficiência como na linha proposta pelas *Citizen’s Charts* como suporte organizacional para a gestão pública atingir esses objetivos.

Quanto a primeira frente, o documento base é o “Guia “D” Simplificação disponível na apresentação do GesPública no sítio do MPOG. Lê-se que o programa “**ratificou** (grifo do autor) a necessidade de ações voltadas à desburocratização, e uniu esforços ao antigo Programa da Qualidade no Serviço Público, na busca da melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e no aumento da competitividade do País”. Todavia, a ideia de foco nos “usuários dos serviços públicos” e da “simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco”, com esses termos, já constavam do decreto 83.740 que formalizou o Programa Nacional de Desburocratização em 1979. Custo superior ao risco ou falta de valor agregado aos serviços prestados parece, pois, mais uma diferença semântica do que substantiva. Ressalta-se que as ações previstas no programa lançado em 1979 foram retomadas em 2000 pelo PQSP. Portanto, a ratificação ou a retomada de uma ação, cuja trajetória já existia, apoia a hipótese de que houve menos inovação na concepção, como o discurso do programa anuncia, e mais mudanças incrementais frente a ações anteriores, visando a ampliar a simplificação administrativa na relação entre o Estado e os cidadãos.

Se há alguma inovação nessa tecnologia de gestão, é menos na formulação e mais na forma de implementação ao frisar que o Guia deve ser “entendido como uma ferramenta de trabalho, eminentemente prática, para realizar a análise e melhoria de processos organizacionais”. Apresenta-se um roteiro prático que as organizações deveriam adotar para melhorarem seus procedimentos administrativos, visando a qualificar seus sistemas de gestão. Mas essa ferramenta, a ser auto aplicada pelas equipes de trabalho, está em linha com a visão geral das concepções anteriores. Ademais, a tônica da gestão participativa inserida nessa metodologia tampouco é inovadora, pois o Programa de Qualidade na Administração Pública (PQAP), criado em 1997, propunha, dentre seus objetivos “a convocação dos servidores para participar da melhoria de seus processos de trabalho” (CADERNOS MARE 4, 1997).

Na segunda frente, o documento base é o “Guia de Gestão de Processos do Governo” (2011) para orientar as atividades meio a alcançarem resultados. Para o MPOG (2009, p. 12), esse é o centro prático da gestão de excelência, pois processos transformam insumos em produtos e serviços com alto valor agregado para os cidadãos. Daí o destaque que o programa confere para vincular gestão de processos, obtenção de resultados e Cartas de Serviços. Por isso, os compromissos de qualidade das Cartas descrevem resultados a serem atingidos pelos processos. O objetivo é desburocratizar “documentos que não agregam valor aos serviços prestados, e que prejudicam os resultados finais das ações públicas” (MPOG, 2009, p. 42). Aqui o GesPública se alinha com a administração pública gerencial, pois processos ineficientes, que não agregam valor público, devem ser revistos e/ou eliminados.

Contudo, os documentos do MARE já indicavam a “gerência de processos” como um princípio (Caderno 4) ou a “gerência de processo” como um critério de avaliação (Caderno 12). No primeiro caso, se enfatizava a relevância de “avaliar os processos pelos resultados frente aos clientes”. Na segunda forma, nos Cadernos Mare 12 (1997, p. 40), se destacava que os serviços ao cidadão “leva em conta requisitos dos clientes e se a organização busca simplificar os processos críticos e integrar os processos que apresentem interface”. Aqui se evidencia uma dupla “dependência da trajetória” do GesPública: a temática da gestão de processos já estava presente nas formulações do Mare na década de 90 e a metodologia de avaliação de excelência em gestão pública de ambos os programas se organiza com os mesmos critérios pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ).

Por fim, em linha com a visão acima se inserem as pesquisas de satisfação, como apresentado no documento “Carta de Serviços ao Cidadão”, visando a medir o nível de cumprimento dos padrões de serviços. Sugere-se que as ações de simplificação em processos finalísticos, que tenham os cidadãos como beneficiários apliquem o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação. Contudo, o PQAP já havia realizado, em 1999, a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos. Essa iniciativa estava em linha com o decreto 3.5072000, acima referido, que definiu diretrizes para os padrões de qualidade do atendimento para os cidadãos, que ainda instituiu o Sistema Nacional de Avaliação dos Serviços Públicos. Assim, parece que a utilização de pesquisas se trata de mais um instrumento em que as mudanças incrementais (de método ou forma de aplicação, por exemplo) predominaram sobre qualquer visão que introduzisse inovações de concepção.

A proposta da realização de pesquisas com os cidadãos está afinada com o debate proposto pela NGP enfatiza a centralidade do foco no cidadão pela administração pública, ao

menos em nível geral. Contudo, as três premissas da NGP (descentralizar competências para ampliar a autonomia das burocracias públicas, incrementar a competição entre unidades do governo para o cidadão escolher o seu fornecedor e implantar relações contratuais entre unidades do governo e das que prestam serviços com os usuários) não se apresentam no GesPública e tampouco nas formulações do Mare após 1996.

## 5. Conclusões

O argumento central do artigo - que o GesPública está em sintonia com o debate da administração pública gerencial, mas pouco inovou em relação às propostas anteriores de modernização do Estado, sobretudo a reforma prevista pelo MARE nos anos 90 – não se mostrou totalmente válido. A análise desse programa evidenciou que existem aspectos relevantes para a visão da administração pública gerencial que não estão contemplados na sua formulação, como é o caso da contratualização de resultados. Apesar de o discurso do programa, e o próprio Decreto que o criou, indicarem essa possibilidade, objetivamente ela não consta do cardápio de tecnologias de gestão propostas no seu modelo. E essa é uma lacuna significativa, pois para a NGP é chave para que a administração burocrática seja substituída por uma visão que priorize a busca de resultados. Assim, entre a concepção do GesPública e seus instrumentos de ação, no que se refere a esse item central para a NGP, existe uma incongruência ainda não solucionada na formulação do programa. Inclusive foi visto que gestão por desempenho e inovação gerencial são agendas dissociadas na estrutura do MPOG, o que ajuda a realçar a diferença entre GesPública e a NGP.

Outra distinção em relação à administração pública gerencial, embora mais nuançada, é valorizar o papel da liderança organizacional e da gestão participativa e democrática quase como um sucedâneo da gestão por resultados. Parece que a ênfase, nesse caso, é o discurso da valorização dos gerentes e funcionários públicos, associado a modelos de gestão organizados em bases coletivas, antes que a gestão por resultados. Esta concepção remete ao tema da discricionariedade dos gestores, que para a NGP tem na gestão por resultados um meio de controle *ex post*, ademais de institucionalizar uma regra para tratar da relação entre o principal e o agente. Com bem lembrado por Costa (2002), tal modelo pode parecer oposto ao *ethos* da confiança e, nessa medida, introduzir elementos distintos da visão clássica sobre a gestão da coisa pública. O GesPública não enfrenta esse debate na sua formulação, apesar de incentivar a autonomia dos gerentes e apoiar a flexibilização das organizações públicas.

Para a NGP, a vinculação entre *accountability* e *empowerment* dos funcionários públicos é concebida no marco institucional de ampliar a delegação e a descentralização de atribuições, mas com responsabilização por resultados. Essa visão não é claramente estabelecida no desenho do GesPública, pois a premissa normativa parece ser a de que servidores públicos satisfeitos, ao serem valorizados e reconhecidos, tendem a gerar mais resultados. Nem nas Cartas de Serviço, que são um meio de prestar contas aos cidadãos ao comunicar padrões de qualidade no atendimento, se recorre ao expediente da gestão por resultados. Assim, se as Cartas de Serviço se propõem a medir indicadores de atendimento, não há tradução gerencial sugerida pelo GesPública para dentro das organizações públicas.

Quanto à vinculação do GesPública e a trajetória prévia de políticas de modernização administrativa no Brasil, as evidências indicam que a hipótese se confirma. Mesmo com o

discurso de inovação sendo a tônica do programa, o modelo de gestão proposto possui muitas afinidades com o debate da reforma gerencial do Estado que já existia desde 1995. O GesPública, portanto, introduziu mudanças incrementais em relação aos temas presentes na agenda da administração pública gerencial no Brasil. Nesse sentido, como visto, em muitos aspectos existem afinidades desse programa e as premissas da reforma gerencial do Estado. Portanto, o lembrete mais relevante é que a adaptação de políticas públicas, antes de ser apresentar como novidade, precisa olhar o que os modelos originais efetivamente propõem. Afinal de contas, como já lembrava Wildasky, as expectativas retóricas de políticas públicas são geralmente altas, mas a mudança efetiva costuma ser pequena.

### Notas

<sup>1</sup> Esse tópico não será abordado para comparar o GesPública com as iniciativas anteriores do MARE, pois essa diretriz, a rigor, opera como um princípio norteador de todas as ações para que mantenham o foco da inovação continuada. As ações promovidas pelo Mare após 1996 também concebiam a mudança institucional como um “processo contínuo e sistematizado”. Assim, a visão de ambas as iniciativas é similar nessa inspiração geral.

## Referências

- ABREU, A. C. D., HELOU, A. R. H. A. e FIALHO, F.A. P. **As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: o novo serviço público.** Disponível em <<http://www.coloquioepistemologia.com.br/anais2013/ANE116.pdf>> Acesso em 30-09-2013.
- ABRUCIO, F.L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P.K. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, Cap. 7, pp. 173-199.
- AGUILLAR, L. F. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. **Revista Reforma y Democracia,** Caracas, n. 39, p. 1-15, Oct. 2007.
- AYRES, A. B. N. **Investigação sobre a utilização do Programa GESPÚBLICA em instituição voltada para ciência, tecnologia e saúde: um estudo de caso na Fundação Oswaldo Cruz.** 2012. 1450 p. Dissertação. UNIGRANRIO, Rio de Janeiro, 2012.
- BARZELAY, M. & ARMAJANI, B.J. Atravesando la burocracia. In: **Clásicos de la Administración Pública.** SHAFRITZ, J. M & HYDE, A .C. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Cap. XLVII. pp. 951-989.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 49, n.4, p. 5-45, out./dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. The big questions of public management. **Public Administration Review,** v.55.n.4, pp.313-24, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil **Revista do Serviço Público,** Brasília, v.49, n. 1, pp.5-41, jan.-abr. 1998.
- \_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P.K. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, Cap. 1, pp. 21-38.
- \_\_\_\_\_. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: MEDEIROS, P. C. e EVELYN L. **Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. Cap. 1. pp.3-44.
- CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público.** v. 52, n. 1, Jan-Mar 2001, pp. 78-102. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- CLAD. **Una nueva gestión pública para América Latina,** Caracas, CLAD, 1998. Disponível < <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>> Acesso em 05-05-2008.

CLAD/BID. **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público.** Banco Interamericano del Desarrollo: New York; CLAD: Caracas: Documentos Debate del CLAD: 2007. Estado, Administración Pública y Sociedad, 11. 67 p.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, F. e LOUREIRO, M. R. **O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC.** Brasília: MP, SEGES, 2002. Cap. 1, pp. 9-56.

CUNILL GRAU, N. & OSPINA, S. **Evaluación de resultados para una gestión pública democrática y moderna: experiencias latinoamericanas.** Caracas: CLAD, 2003.

FERREIRA, A R.. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009, Salvador. **Anais: Documentos.** Salvador: Brasil, 2009.

HOSKEN, J. T. A implantação de um programa de qualidade em busca da excelência em gestão na Sedesc-RJ no período 2007/2010. In: VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2011, Rio de Janeiro. **Anais: Documentos.** Rio de Janeiro: Brasil, 2011. 1 CD-ROM.

KAMARCK, E. **Government Innovation around the World.** Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard University, 2003. 50 p.

KETTL, D.F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 16.n. 3, pp. 446-462, Summer 1997.

LYNN Jr., L. E. Public Management Research: The Triumph of Art over Science. *Journal of Policy Analysis and Management* ,v.13, n.2, pp :231-259, Spring 1994.

MANNING, N. *et al* Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C. e EVELYN, L. **Novos caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. Cap. 3, pp. 97-116.

MELLO, E. C. J. **O Gespública e o modelo de excelência gerencial buscado pelo sistema Confea/Crea.** Disponível em < [http://www.confea.org.br/media/edson\\_mello.pdf](http://www.confea.org.br/media/edson_mello.pdf) > Acesso em 28-09-2012.

MARE. **Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública,** Caderno Mare, n. 4, Brasília: Mare, 1997. 59 p.

\_\_\_\_\_. **Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios,** Caderno Mare, n. 12, Brasília: Mare, 1997. 47 p.

MPOG: MF: SERPRO. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. **Guia de Gestão de Processos do Governo.** Brasília: MPOG: Serpro, 93 p.

MPOG. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Carta de Serviços ao Cidadão.** Brasília: MPOG: Seges, 2009. Versão 1/2009. 42 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. **Melhoria da gestão pública brasileira por meio da definição de um guia referencial para medição de desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.** Brasília: MP: SEGES, 2009. 113 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; **Documento de Referência.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão: MP: SEGES, 2007. 67 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; **Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão: MP: SEGES, 2009. 56 p.

MOORE, M. H. Creating public value through private/public partnerships. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005, Santiago. **Anais: Documentos.** Santiago: Chile, 2005. 1 CD-ROM.

NICOLAU, J. Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009. In: **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política.** LESSA, R.. São Paulo: Barcarola, 2010, Introdução, pp. 217-240.

OLIVEIRA, A.C. P. **Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do Estado: explorando causalidades e conexões.** 2012. 149 p. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público,** Brasília: MH Comunicação, 1998. 436 p.

OZSLAK, O. De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado. **Revista Nueva Sociedad,** Caracas, n. 160, pp. 82-100, mar-abr.1999.

PALVARINI, B. C. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) voltado para o cidadão. In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009, Salvador. **Anais: Documentos.** Lisboa: Portugal, 2009. 1 CD-ROM.

PETERS, B. G. ¿La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia al centro? **Revista Reforma y Democracia,** Caracas, n. 27, p. 7-32, Oct. 2003.

RAGIN, C.C. **The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Califórnia: University California Press, 1987. 185 p.

TILLY, C. **Big structures, large process, huge comparisons.** Michigan: University of Michigan, 1983. 143 p.