



GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: AS INOVAÇÕES CONFIGURAM UM NOVO MODELO?

**PEDRO LUIZ CAVALCANTE
MARIZAURA REIS DE SOUZA CAMÕES**



GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: AS INOVAÇÕES CONFIGURAM UM NOVO MODELO?¹

Pedro Luiz Cavalcante
Marizaura Reis de Souza Camões

RESUMO

Estudos têm apontado para a propagação de uma miríade de novos modelos que se baseiam na superação das premissas da Nova Gestão Pública. Embora não haja consenso acerca da adoção desses modelos efetivamente pelas nações, sem dúvida, a visão sobre o papel do Estado e a atuação da administração pública na prestação de serviços se difere daquela propagada pela onda gerencial. O contexto atual pressupõe o protagonismo do setor público no desenvolvimento econômico e social, arranjos institucionais socialmente inclusivos, avanços tecnológicos, demanda crescente por qualidade e transparência na gestão pública, bem como a valorização do servidor como ator relevante para o processo de políticas públicas. Assim, diante das transformações estruturais dos últimos anos, em que modelo de gestão a administração pública brasileira se encaixa? Para responder essa questão, este artigo propõe uma análise sistemática dos avanços de gestão, a partir das iniciativas premiadas do Concurso Inovação da gestão pública federal entre os anos de 2004 a 2014, com vistas a identificar características que auxiliem a classificação da administração pública brasileira dentre os paradigmas atuais da gestão pública.

¹ Artigo preparado para o VIII Congresso Consad de Gestão Pública, em Brasília de 26 a 28 de maio de 2015. Por favor, não citar sem autorização dos autores.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é analisar as inovações do governo federal brasileiro nos últimos oito anos sob a luz das atuais transformações nos paradigmas de gestão pública. Em outras palavras, o trabalho se propõe a verificar em que medida as principais iniciativas de inovação na administração pública federal se ajustam no debate contemporâneo de modelos de gestão.

Estudos têm apontado para a propagação de uma miríade de novos modelos que se baseiam na superação das premissas da Nova Gestão Pública. Embora não haja consenso acerca da adoção desses modelos efetivamente pelas nações, sem dúvida, a visão sobre o papel do Estado e a atuação da administração pública na prestação de serviços se difere daquela propagada pela onda gerencial, iniciada nos fim dos anos 70.

O contexto atual pressupõe o protagonismo do setor público no desenvolvimento econômico e social, arranjos institucionais socialmente inclusivos, avanços tecnológicos, demanda crescente por qualidade e transparência na gestão pública, bem como a valorização do servidor como ator relevante para o processo de políticas públicas.

Esse movimento de protagonismo governamental está intimamente relacionado ao processo de inovação na gestão que vem, cada vez mais ganhando uma dimensão estratégica no setor público. A inovação no setor público pode estar relacionada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, serviços, processos, políticas ou sistemas (Damanpour, Walker e Avellaneda, 2009).

Assim, diante das transformações estruturais dos últimos anos e da necessidade de ampliar o processo de inovação nas organizações, em que modelo de gestão a administração pública brasileira se encaixa? Para responder essa questão, este artigo propõe uma análise sistemática dos avanços de gestão, a partir das iniciativas premiadas do Concurso Inovação da gestão pública federal entre os anos de 2007 a 2014, com vistas a identificar características que auxiliem a classificação da administração pública brasileira dentre os paradigmas atuais da gestão pública.

O estudo, primeiro, discute as principais teorias sobre os diversos modelos de gestão em discussão por estudiosos do campo, a partir da perspectiva de superação da visão do *New Public Management*. Essa análise de modelos e tendências de gestão possibilitou uma sistematização de um conjunto de cinco ferramentas/princípios que vêm sendo amplamente utilizadas pelas organizações públicas em todo o mundo. A partir dessa agregação, o artigo realiza uma análise descritiva das 80 iniciativas premiadas nos oito anos considerados na pesquisa. A fonte de informação utilizada foram os relatos dos projetos publicados por ocasião das premiações.

Além dessa introdução, o presente artigo inclui outras três partes. Primeiro, o debate sobre modelos e paradigmas de gestão pública contemporânea é apresentado. Em seguida, a análise do enquadramento das iniciativas inovadoras dentro das ferramentas/princípios da administração pública é discutido. Por fim, algumas considerações finais são tecidas.

PARADIGMAS DE GESTÃO PÚBLICA: MODELOS OU TENDÊNCIAS?

O século XX foi marcado por um intenso processo de transformações políticas sociais e econômicas que, sem dúvida, refletiu toda uma reorganização do papel do estado e da administração pública. A construção dos estados de bem-estar social, em seus distintos formatos, exigiu um processo de complexificação do aparelho de estado de modo a atender demandas não apenas de cunho social, como também nas áreas de infraestrutura e econômica, a partir de meados desse século. Nas nações desenvolvidas, predominava a preocupação com a imparcialidade e a igualdade no acesso aos serviços públicos.

Nos anos 70, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as bases da legitimidade do serviço público oriundas do modelo representativo começam a ser questionadas, ou seja, a capacidade de resposta dos funcionários eleitos e as prioridades políticas passam a ser alvo de debates (Manning e Shepherd, 2009). Enquanto que na América Latina, prevalece a preocupação de que a prevalência de padrões patrimonialistas em

detrimento à meritocracia mine a capacidade da administração pública em prover serviços públicos. Em ambos os cenários, o discurso dominante de mudanças na administração pública era caracterizado pela racionalidade burocrática, planejamento hierárquico e análises de custo benefício (Pollitt e Bouckaert, 2011).

Logicamente, os discursos que fundamentam as reformas no setor público são relacionados a transformações macroeconômicas, evolução tecnológica, mudanças ideológicas, entre outras. Fatores esses que justamente na segunda metade da década de 70 passam a influenciar o denominado movimento gerencialista. A crise fiscal que afetava as principais economias do mundo capitalista transfere as atenções para a necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, tido como a razão principal da ineficácia e eficiência da administração pública (Carneiro e Menicucci, 2011). Ademais, Secchi (2009) elenca uma série de elementos destacados pela literatura como ativadores da onda de “modernização” do aparelho estatal dentre os quais se destacam a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas, como também a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Com efeito, com forte componente político, ideológico e, sobretudo, econômico, os anos 80 se iniciam com um amplo movimento de reforma com vistas a alterar o papel do Estado. Os governos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, são os precursores que objetivavam a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação (Carneiro e Menicucci, 2011). Nesse contexto, inicia-se a construção do que convém ser denominada Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management*, em inglês. Em linhas gerais, o modelo normativo preconizava a incorporação de técnicas da iniciativa privada para a estruturação e a gestão da administração pública com base em eficiência, eficácia e competitividade. Nas décadas de 80 e 90, a NGP se espalhou rapidamente por diversos países desenvolvidos e emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais.

A denominada Nova Gestão Pública consistiu em um amplo movimento reformista na administração pública que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos.

Pollitt e Bouckaert (2011) argumentam que o NGP, também chamado de 'reinventando o governo' nos Estados Unidos (Osborne e Gaebler, 1992), é um fenômeno de dois níveis. No superior, trata-se de uma teoria ou doutrina que propaga a melhoria dos serviços públicos via importação de conceitos, técnicas e valores da iniciativa privada. Enquanto no nível inferior, o conjunto de conceitos e práticas específicas incluem: ênfase no desempenho por meio de mensuração de indicadores; preferência formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento a ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado como abertura à concorrência, remuneração por desempenho etc; e o foco no tratamento de usuários de serviços como 'clientes'.

Ademais, o enfoque das iniciativas reformistas pela busca por eficiência e redução de gasto também é complementado no decorrer do movimento gerencialista por objetivos que envolvem priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos; *accountability* e transparência (Carneiro e Menicucci, 2011; Pacheco, 2010).

Passadas mais de três décadas do início da onda gerencialista, em boa medida, é consensual a percepção de que a NGP consistiu em uma miríade de conceitos e iniciativas que apesar de possuírem princípios similares, na prática, promoveram resultados bastante díspares em termos de mudanças na administração pública. Tais configurações podem variar tanto entre os países como também em determinados momentos ao longo do tempo. (Carneiro e Menicucci, 2011; Pollitt e Bouckaert, 2011; Pacheco, 2010).

Tal heterogeneidade é consequência tanto da diversidade e complexidade dos objetivos que, naturalmente, geraram experiências díspares, bem como pelo arcabouço institucional pré-existente nos países que influenciam todo o processo de reforma no setor público. Enquanto os países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Austrália

e Nova Zelândia) foram os precursores e alcançaram mudanças mais amplas e inovadoras na administração pública, outras nações da OCDE, sobretudo da Europa continental, os resultados reformistas se restringiram mais a mudanças incrementais na gestão pública focadas na ampliação da responsividade e desempenho. Por fim, os países da América Latina que iniciaram as reformas somente na década de 90, muito influenciados pelo preceito do Consenso de Washington, propuseram alterações significativas, mas com resultados incompletos. Essas proposições incluíam desde melhorias na gestão como também na redefinição das responsabilidades estatais (Carneiro e Menicucci, 2011).

A Nova Gestão Pública tem sido muito criticada tanto pelo seu caráter de receita única para os problemas da burocracia pública, a ideia de *'one-size-fits-all'*, como pelo padrão de isomorfismo mimético em que os projetos de reforma se baseavam (Hood e Peters, 2004). Todavia, é notório que os projetos de reformas, tidas como gerenciais, mesmo com essas características intrínsecas, na prática, não surtiram efeitos homogêneos. E, na maioria das nações, um amplo conjunto de propostas foram rejeitadas e/ou ajustadas às realidades institucionais e às relações entre atores políticos de cada país.

Nesse contexto, o debate sobre modelos ou paradigmas de administração pública nos últimos anos tem sido marcado, por um lado, pela reflexão sobre os avanços e limitações acerca das experiências de reforma fundamentadas na NGP e, por outro, por proposições de novos modelos que se ajustem mais à realidade dos princípios e padrões de funcionamento da gestão pública atual (Pollitt e Bouckaert, 2011; O'Flynn; 2007; Dunleavy et al., 2005; Hood e Peters, 2004; Bourgon, 2010; Peters e Pierre, 2010; Goldfinch e Wallis, 2010; Shaw, 2013).

Se a própria definição clara da NGP e de seus resultados ainda são objetos de divergências e incertezas na literatura, o mesmo ocorre com as visões mais recentes acerca dos princípios e padrões de funcionamento que norteiam as orientações dos governantes. Essas novas visões sobre reforma da administração pública se assemelham na medida em que partem do princípio de que os pressupostos da Nova Gestão Pública se esgotaram após décadas de hegemonia, como, por exemplo, o enfoque do serviços públicos em atender 'clientes' e não cidadãos.

É importante ressaltar que a preocupação constante com resultados, mais especificamente a eficiência, enfatizada pela NGP se manteve na agenda das propostas de reformas, entretanto, ao invés de uma valorização excessiva do papel da iniciativa privada na provisão de serviços, os novos modelos salientam um padrão mais equilibrado entre mercado e governo (Carneiro e Menicucci, 2011). A característica principal do debate atual é, na verdade, a ausência de um modelo de pensamento reformista dominante. Além disso, conceitos essenciais, tais como capacidade estatal, governança, redes, parcerias, transparência etc, ganham novas definições e aplicações variando de ênfase de acordo cada modelo proposto.

Nesse sentido, inclusão dessas novas dimensões às proposições reformistas da administração pública reforçam, sobretudo, o papel protagonista do Estado, embora não isolado, na promoção do desenvolvimento econômico e social (Evans, 2008). Assim, o olhar se volta novamente a capacidade da burocracia em liderar esse processo, porém com uma relação mais interativa com a sociedade do que os padrões burocráticos clássicos, tipificado por Max Weber. Essa concepção mais híbrida de administração pública reforça a relevância do aparato estatal na provisão de serviços públicos, sem contanto, deixar de reconhecer que a capacidade burocrática tende a se ampliar quando articulada com atores sociais, tanto nos processos deliberativos quanto atuando no controle. Tal perspectiva é bem resumida por (Pollitt e Bouckaert, 2011:44) no trecho a seguir:

Esse renovado debate sobre Estado e desenvolvimento ecoa na reflexão sobre a gestão pública, o que permite situar a NPM como algo que deixou de ser novo...conforme o ângulo da análise. Apesar das diferenças de enfoque, é possível situar alguns elementos comuns que articulam estas análises mais recentes e as proposições normativas a elas associadas. Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e bem-estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos. São elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social.

Os novos caminhos de reforma do Estado incluem modelos distintos que convergem na necessidade de superação de NGP, mas enfatizam de forma distinta pressupostos e mecanismos de gestão que, em alguns casos, repetem-se nos modelos ou paradigmas. Nessa direção, destaca-se a pesquisa comparada de Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (2011) que traça uma análise detalhada, entre 1980 e 2010, das experiências reformistas de países desenvolvidos, além das iniciativas de gestão da União Europeia, com vistas a explicar as diferenças nas diretrizes empreendidas e nos resultados alcançados.

Uma perspectiva alternativa à nova gestão pública é denominada de Estado Neoweberiano (ENW) que parte da premissa da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, reestabelecer a confiança na administração pública. Para tanto, as medidas visam modernizar o aparato estatal tradicional de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos (Pollitt e Bouckaert, 2011).

Nessa linha, destacam-se a mudança do foco internalista de regras burocráticas para uma orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos, mediante o fomento a cultura de qualidade do serviço, simultaneidade da representação democrática com mecanismos de consulta e participação direta dos cidadãos, bem como o fomento a melhoria no desempenho alinhando tanto a ênfase nos controles *ex ante* quanto *ex post* (Carneiro e Menicucci, 2011).

Nota-se, portanto, que a corrente neoweberiana não ignora componentes do NGP, como métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade. No entanto, fundamenta-se na premissa do protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas. Em outras palavras, o ENW se posiciona como o principal, mas não único, responsável pela solução de questões políticas complexas, tais como globalização, mudanças tecnológicas e demográficas, sustentabilidade ambiental, entre outras.

Em face dos mesmos desafios, mas com maior priorização da ampliação da cooperação nos processos decisórios, surge uma segunda proposta alternativa, mais recente, e que circunda a ideia de governança. Em outras palavras, o modelopreconiza a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo ou sociedade e iniciativa privada (Secchi, 2009).

Nessa direção, o cidadão passa a desempenhar um papel de mais destaque se comparado a visão de 'cliente', inicialmente propagada pelo NGP. O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade de forma a superar os déficits da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganham força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos.

Com essa diretriz, a perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo. A substituição de formato hierarquizados de organização pela inclusão de novos atores dentro de um direcionamento mais próximo de atuação em redes nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Com efeito, espera-se um funcionamento da administração pública mais efetivo e legítimo (Pollitt e Bouckaert, 2011).

Outra tentativa de modelo reformista da gestão pública é a corrente de governança da era digital, Digital-Era Governance (DEG) em inglês, capitaneado por Dunleavy *et al.* (2005), também propõe tornar a burocracia tradicional mais profissional, eficiente e próxima do cidadão. O modelo parte da crítica à inconsistência do NGP, que ao se basear nos pressupostos de desagregação e competição entre unidades administrativas, acaba, por sua vez, gerando incapacidade do Estado em lidar com a complexidade da coordenação governamental. Como alternativa, o DEG se fundamenta na incorporação crescente de inovações de tecnologia da informação para pautar os relacionamentos entre unidades administrativas e a sociedade civil. A partir dos princípios de reintegração, holismo baseado na necessidade (*joined-up governance*) e nas mudanças digitais, Dunleavy *et al.* (2005) defendem ser possível estabelecer um governo mais ágil e responsivo.

Mais recentemente, uma quarta perspectiva de gestão pública vem ganhando espaço no debate acerca de reformas, o Gestão do Valor Público ou *Public Value Management* (PVM) que se preocupa não somente com os resultados em termos de serviços, mas também com os procedimentos para se alcançar tais

resultados (Shaw, 2013). PVM também considera central a percepção do cidadão tanto como usuário quanto participante ativo do processo de construção das políticas governamentais, sendo o envolvimento e a colaboração elementos chave à administração pública.

A colaboração se insere como componente de superação da diretriz de competição do NGP e como fonte de legitimidade e apoio à administração pública. Logo, ganha destaque na gestão o foco relacional e objetivos múltiplos e compartilhados, em detrimento à ênfase em resultados e metas de desempenho. Ademais, PVM se diferencia da nova gestão pública pela ampliação dos fontes de *accountability*, que incorpora os cidadãos como controladores do governo, consumidores dos serviços e financiadores, e também amplia o escopo de alternativas para a provisão de serviços públicos que deve ser selecionada de forma variada e pragmática (O'Flynn, 2007).

Como síntese, nossa sucinta discussão do histórico contemporâneo das iniciativas reformistas e dos modelos ou paradigmas de gestão pública trazem algumas reflexões importantes para compreensão desse debate. Primeiro, é consenso que as experiências de reformas administrativas, tanto gerencialistas quanto pós NGP, apresentam um grau elevado de diversidade nas configurações, explicados por fatores como a dependência da trajetória (*path dependency*) de cada nação, relações entre forças políticas, transformações econômicas e tecnológicas, dentre outras (Pollitt e Bouckaert, 2011).

A segunda é a incongruência do visão de superação pura e completa de modelos de gestão, seja entre o NGP e a burocracia clássica ou entre os modelos pós gerencialista e a nova gestão pública. A literatura sugere um processo bem mais incremental e desordenado do que era encontrado nas propostas originais, independente do país ou momento histórico analisado. Como bem exposto por Goldfinch e Wallis (2010:1099), “como a convergência da nova gestão pública, o pós-NGP também é talvez um mito”.

Por fim, é notório também o caráter complementar que as novas abordagens preconizam. Logicamente, é muito complicado mensurar precisamente o quanto cada uma delas, assim como o NGP, consegue ter comprovada sua implementação plena em um determinado Estado. Todavia, a amplitude e

sobreposição das premissas e instrumentos das perspectivas mais recentes de reforma na administração pública reforçam a prevalência de uma caráter mais incremental de formulação do discurso do que propriamente revolução no debate.

Diante disso, o caminho para compreender esse complexo debate e, logo, as premissas que regem o funcionamento da gestão pública no século XXI, deve se desatrelar dos modelos ou paradigmas e se direcionar às tendências da administração pública. A análise tende a ser mais conveniente se optarmos em investigar as inovações de gestão com foco em princípios ou mecanismos convergentes nos governos nas últimas décadas do que propriamente se preocupar em encaixar as inovações, empiricamente válidas, em caixas teoricamente pré-estabelecidas.

Nesse sentido, é possível sintetizar, a partir desse amplo debate sobre reformas administrativas, um conjunto de tendências (princípios ou ferramentas) de gestão que vem norteando às inovações na gestão pública (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Manning e Shepherd, 2009), são eles:

- Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*);
- Promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública;
- Novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens público;
- Atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada;
- Ampliação na utilização tecnologia de informação tanto para ampliar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

A partir dessa sistematização teórica, o trabalho passa a traçar, na seção seguinte, o enquadramento das inovações na gestão pública dentro dessas tendências.

INOVAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL DE 2007-2014

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente desde 1996. O prêmio foi criado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE com o intuito de incentivar ações de cunho gerencialista no contexto da reforma idealizada pelo ministro Bresser Pereira. Ao longo desses 19 anos de existência, o prêmio passou por diversas reformulações e aperfeiçoamentos com o objetivo de aprimorar os critérios e mecanismos de seleção das iniciativas premiadas.

Estudo de Ferarrezzi e Amorim (2007) aponta que em 2007 houve um processo de mudança significativa no prêmio com maior objetividade nas categorias e ampliação de informações ao Comitê Julgador a partir da inserção da visita técnica como mecanismo de comprovação *in locus* do relato submetido na fase inicial. Essa estratégia permitiu redefinir o conceito de inovação adotado pelo prêmio, os critérios e as áreas temáticas das iniciativas premiadas. O conceito de inovação disseminado e balizador do concurso é, desde essa reformulação o seguinte: mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade (ENAP, 2007).

A partir dessa constatação e análise da trajetória do Concurso até o momento, optou-se, no presente estudo, pela análise das iniciativas premiadas entre os anos de 2007 e 2014 totalizando 8 anos de premiações e 80 experiências. Essa escolha se justifica pela consistência nos critérios e categorias nessas últimas oito edições do prêmio.

A análise foi realizada tendo por base os relatos das ações premiadas que permitiram a identificação de uma convergência com os princípios e ferramentas identificadas no levantamento teórico deste artigo. Por se tratar de um estudo preliminar sobre os avanços de gestão no governo federal brasileiro, os resultados aqui apresentados se restringem a descrever aquelas iniciativas nas quais foi possível identificar maior aderência a uma ou mais ferramentas de gestão ressaltadas pela literatura.

A primeira tendência identificada na literatura diz respeito ao aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (*accountability*). Nesse quesito foi possível identificar 04 (quatro) iniciativas que claramente contribuem para esse processo. Um caso emblemático dessa tendência de gestão entre as iniciativas brasileiras é o “Portal da Transparência” da Controladoria-Geral da União (2007) que viabilizou o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do governo federal. Outra experiência nesse sentido é o “Censo Previdenciário: soluções inovadoras para atualização cadastral” (2007) que possibilitou visualizar uma enormidade de inconsciências e pagamentos indevidos pelo INSS e gerou economia de quase 120 milhões de reais relacionados a pagamentos indevidos. A criação do “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB” (2009) também se enquadra nessa categoria uma vez que permite ampla prestação de contas dos resultados de educação para a Sociedade. Outra ganhadora importante foi o “e-SIC - Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União” (2013) que funciona como porta de entrada, no âmbito do poder Executivo Federal, para que qualquer cidadão possa fazer uso das prerrogativas previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 2011).

No que tange à promoção do governo eletrônico (*e-government*) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública, 06 (seis) das iniciativas ganhadoras analisadas se destacaram nessa atuação. Nesse quesito especificamente cabe relatar as ações promovidas e premiadas do Instituto Nacional do Seguro Social INSS: o “Atendimento Programado”, que gerou redução considerável das filas (2008); o Programa “Aposentadoria em até 30 minutos” (2010); e o Programa “Aviso para Requerimento de Benefício” (2011). Além dessas, a análise dos relatos possibilitou destacar também o “Programa Banda Larga nas Escolas” do Ministério da Educação (2010); o “Tele-Assistência em rede para regiões remotas para melhoria do acesso à atenção especializada em saúde”, do Hospital das Clínicas da Universidade Federal da Minas Gerais (2012); e o “Serviço de logística reversa em agência dos Correios” da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (2014).

Na atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada podemos destacar treze ações que geraram ganhos importantes para o Estado. Elas foram assim classificadas pois o sucesso da inovação está intimamente relacionado ao fato de terem sua implementação pautada na atuação conjunta de diferentes organizações e níveis de governo:

- Os Processos de Qualificação do Cadastro Único de Políticas Sociais no Governo Federal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007);
- O Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta) da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Embrapa (2008);
- Programa de Documentação da Trabalhadora Rural (2008);
- O pacto nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres (2009);
- A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública do Ministério da Justiça (2009);
- A Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: comitês gestores da agenda social da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2010);
- Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010);
- O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil do Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011);
- O Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar da Secretaria Geral da Presidência da República (2012);
- O Termo de Ajuste Sanitário do Ministério da Saúde (2012);
- O Projeto Visita Virtual e Videoconferência Judicial do Ministério da Justiça (2012);

- A articulação intergovernamental do “Plano Brasil sem Miséria” do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013);
- A “Integração de dados do Programa Brasil Quilombola” da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (2014).

Dentre as iniciativas listada por sua aderência à atuação em rede, grande parte também envolveu participação da sociedade civil o que demonstra representação na ferramenta novos arranjos de políticas públicas com envolvimento do cidadão na produção dos bens públicos. Essa aproximação da sociedade civil pôde ser observada, especialmente, naquelas ações promovidas pelos ministérios da área social como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde, além das Secretarias Especiais da Presidência da República. Outras duas iniciativas, não tão fortemente focadas na atuação em rede, também apresentam um componente forte de articulação e participação cidadã na sua implementação: “Cartão Cidadão da Caixa Econômica Federal” (2007) e da “Estratégia do Saúde da Família” do Ministério da Saúde (2010).

Dentre as tendências sintetizadas na literatura, as que mais se destacaram na análise das iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação, foram aquelas relacionadas à ampliação da utilização de tecnologias de informação para ampliar a qualidade e a eficiência de serviços públicos. Foi possível elencar, conforme detalhado a seguir, 23 projetos premiados que tiveram essa ferramenta como mote de atuação:

- A "Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007);
- "Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade" do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2008);
- O "Sistema Nacional de Gestão de Atividades Criminalísticas" do Departamento de Polícia Federal (2008);
- O "Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças" do Ministério da Educação – SIMEC (2008);

- O "Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública" do Ministério da Justiça (2009);
- O "Portal Corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca", da Fundação Oswaldo Cruz (2009);
- O "Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC" do Ministério da Justiça (2009);
- "Sistema e-MEC: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública – jurídica, organizacional e tecnológica" do Ministério da Educação (2009);
- O "Portal de Periódicos da CAPES" desenvolvido pelo CNPq (2010);
- O "Sistema de Coleta on-line do Senso Escolar da Educação Básica", do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais(2010);
- O "Portal do Software Público Brasileiro" do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011);
- O "Sistema de Registro de Preços Nacional – RNP" do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2011);
- O "Sistema de Prospecção e Análise de Desvios em Exames" do Departamento da Polícia Federal (2011);
- O "E-processo – Processo Administrativo Digital" da Receita Federal do Brasil (2011);
- O "Sistema de Registro de Ponto Eletrônico" do Ministério do Trabalho e Emprego (2011);
- O "Projeto Porto sem Papel" da Secretaria de Portos da Presidência da República (2012);
- O "Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse SICONV" do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012);
- O "Modelo de Gestão do Ambiente de TI" aplicado ao IBGE (2012)
- O "Sistema de emissão e controle de Autorização de Voo" da Agência Nacional de Aviação Civil (2012);
- A "Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema único de Saúde" do Ministério da Saúde (2013);

- O "SARGSUS - Sistema de Apoio e Construção do Relatório Anual de Gestão do SUS" do Ministério da Saúde (2013);
- "Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos" do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2013);
- "SIACOR, Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse" do Ministério do Turismo (2014).

As categorias não são mutuamente excludentes e uma mesma iniciativa pode conter componentes das diferentes tendências elencadas. A escolha por destacar em uma ou outra se deu pela prevalência e relevância do quesito para o sucesso da experiência premiada analisada. Destaca-se nessa análise que, dentre as 80 iniciativas analisadas no estudo, 49 puderam ser categorizadas em pelo menos uma das tendências levantadas na sistematização teórica. Esse resultado permite inferir que há uma tendência de aderência das práticas bem sucedidas de gestão do governo brasileiro às proposições recentes de modernização e reforma de gestão em todo o mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo se propôs a analisar em que medida as inovações do governo federal brasileiro nos últimos oito anos são convergentes ao debate de transformações nos paradigmas de gestão pública das últimas décadas. A discussão teórica elaborada no trabalho demonstrou que atualmente prevalece a perspectiva de que a administração pública não vem seguindo necessariamente um modelo específico de gestão, com orientações e princípios prescritivos bem organizados. Ao contrário, a literatura converge mais para a percepção de que o funcionamento da administração pública contemporânea se aproxima mais da proliferação de um conjunto de princípios e ferramentas semelhantes. Essa tendência sinaliza para visão das reformas administrativas sendo pautadas por decisões de caráter mais individualizado e incremental do que propriamente baseadas em planos abrangentes de implementação de mudanças fundamentadas em modelos ou paradigmas de gestão de caráter normativo.

Nesse contexto, investigar como a administração pública brasileira vem se ajustando a esse processo de transformação na gestão pública se apresenta como uma temática central no campo de estudo. Seguindo a lógica indicada pela literatura, o objeto de análise se transfere de movimentos abrangentes e holísticos de reforma para um olhar acerca das mudanças efetivas que o setor público vem implementando nos últimos anos. Logo, a opção por experiências inovadoras e premiadas se mostra uma fértil unidade de observação para avaliar em que medida a administração pública no Brasil vem se ajustando às tendências mundiais de modernização da gestão.

A partir de uma sucinta análise descritiva, podemos concluir que, de fato, no período analisado todos os princípios e ferramentas elencados foram, em diferentes graus, incorporados nas iniciativas inovadoras premiadas. Os resultados indicam que, primeiro, a maioria das iniciativas, mais de 60%, se enquadram nas tendências. Segundo, observamos também a ocorrência de sobreposição das experiências, isto é, iniciativas que incorporam características de mais de uma tendência. Ademais, dentre elas, destaca-se a prevalência de inovações que se fundamentam predominantemente na utilização de tecnologias de informação para ampliar a qualidade e a eficiência de serviços públicos.

Em síntese, este estudo contribui no sentido de compor uma sinalização sobre a aderência das ações brasileiras às tendências mundiais em gestão pública. Trata-se de um estudo exploratório que se propôs a analisar o relacionamento entre inovação e o debate vigente acerca das transformações na administração pública. É importante, todavia, ressaltar que o levantamento não foi exaustivo e nem pretende ser definitivo. Pelo contrário, como o objetivo do artigo não é nada trivial, espera-se que esse seja apenas o início desta pesquisa, uma vez que o tema constitui um campo fértil e relevante de pesquisa.

REFERÊNCIAS

BOURGON, Jocelyne (2010). Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. *Revista do Serviço Público*, 61 (1), 5-33.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. *Textos para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 1686, p. 1-76, dez. 2011.

DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard M.; AVELLANEDA, Claudia N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009.

DUNLEAVY, P. et al. "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, September. 2005

EVANS, P. B. In Search of The 21st Century Developmental State. Brighton: The Centre for Global Political Economy University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sonia. Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006). *Cadernos Enap*, Brasília, n. 32, p. 1-53, 2007.

GOLDFINCH, Shaun ; WALLIS, Joe. Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, v. 88, n. 4, 2010 (1099–1115).

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In: BRESSERPEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). *Política y Gestión Pública*. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

MANNING, Nick ; SHEPHERD, G; BUM, J; LAUDARES, H. Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, Paulo C.; LEVY, Evelin (Org.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009. p. 97-148.

O'FLYNN, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. 2007 *The Australian Journal of Public Administration*, v. 66, n. 3, pp. 353–366 doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x

OSBORNE , David; GAEBLER , Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Org.). *Administração Pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rev. Adm. Pública*, Abr 2009, vol.43, no.2, p.347-369. ISSN 00347612

SHAW, Richard. Another Size Fits all? Public values Mangement and challenges for institutional Design. *Public Management Review*. Vol. 15, No. 4, p. 477-500.

AUTORIA

Pedro Luiz Cavalcante – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Endereço eletrônico: cavalcante.pedro@gmail.com

Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Endereço eletrônico: marizaurareis@gmail.com