



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Grupo de Trabalho 2: Governança e Cooperação Intergovernamental

O Novo Serviço Público e a perspectiva de governo enquanto processo de participação

Mariana Pereira Dias, Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Brasil.

Resumo: O presente ensaio propõe uma reflexão sobre as relações entre Estado, sociedade, participação, organizações e gestores, em um contexto de globalização e organização da sociedade em redes¹. Parte-se da ideia de que uma gestão participativa implica em uma visão administrativa que extrapole o gerencialismo puro e o pressuposto de uma racionalidade única e manifesta. Pretende-se contribuir para a compreensão das possibilidades de interação entre a emergência de novas formas de articulação e participação social e a capacitação do Estado com mecanismos e instrumentos de ação que o vincule mais à sociedade e aos problemas públicos². O trabalho se debruça sobre a seguinte pergunta: *de que maneira o modelo do Novo Serviço Público é tencionado ou dialoga com o movimento de governo enquanto processo de participação ou participação enquanto construção política?* e se aproxima de uma abordagem pós-positivista, reconhecendo a análise como prática social, contextualmente dependente, mediada por significados simbólicos e que valoriza uma multiplicidade de racionalidades e entendimentos sobre a realidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Novo Serviço Público. Participação social.

Introdução

Quando se fala em modelos, seja de reforma administrativa seja de análise da política e de políticas públicas, deve-se levar em consideração o fato de estes serem uma simplificação da realidade, ou um recorte a partir de determinadas perspectivas. O sociólogo Max Weber, por exemplo, que contribuiu de maneira significativa para os estudos sobre Estado e administração pública, se utiliza da criação de “tipos ideais”, como uma técnica metodológica, que não descreve a concretude de uma determinada ação, mas sim um desenvolvimento ideal se esta fosse orientada racionalmente para atingir apenas um determinado fim. Assim, são acentuadas determinadas características que são observáveis em uma realidade, de maneira ordenada e desconstruindo-as para análise, para depois reconstruí-las comparando-as com esses tipos ideais, que não esgotam e nem representam a realidade empírica, mas servem como instrumentos para a compreensão da ação social. Ao

¹ Destaca-se o conceito de organização da sociedade em redes, de acordo com Kathryn Sikkink e Margaret Keck (1998), como formas de organização voluntária, recíproca e com padrões horizontais de comunicação e trocas, para promover causas, ideias, normas que, geralmente, envolvem clamor por mudanças políticas relacionadas aos seus interesses.

² Neste trabalho, busca-se dialogar com a ideia, apresentada por Rosana Boullosa (2013), de trazer o problema público como unidade analítica fundamental, distinguindo problema social – construção coletiva, plural com interpretações diversas – de interesse/problema público – conjunto de interesses e preferências que possuem os atores envolvidos ativados em determinado contexto de fluxo de políticas públicas.

mesmo tempo em que esses tipos devem ser considerados objetivamente, no sentido de permitir a aproximação com a realidade, eles também devem ser subjetivamente significativos, na medida em que são compreendidos a partir de motivações individuais dos analistas, como conceitos e abstrações que surgem em consequência do arcabouço de pressupostos no qual o analista se encontra inserido (TOMAZETTE, 2008). Nesse sentido, não podem ser considerados isentos de parcialidade e nem como competitivos entre si, mas sim como complementares.

Como destaca Thomas Dye (2010), por exemplo, dentre os modelos que foram desenvolvidos para análise política, pela ciência política e outras disciplinas, merecem destaque: o institucional, o de processos, o de grupo, o de elite, o racional, o incremental, o da teoria dos jogos, o da *public choice* e o sistêmico. Optar por um deles sempre implicará em iluminar determinadas estruturas, atores ou processos, em detrimento de outros. Contudo, essa opção não significa o não reconhecimento de outras perspectivas de análise e nem a impossibilidade de relações entre essas. Logo, ao propor a análise da interação entre um modelo administrativo – o do novo serviço público – e a emergência de um movimento em busca de uma redefinição do governo como processo de participação propriamente dito, apesar de uma ênfase maior nas estruturas³ e nos processos⁴, eventualmente são abordados referenciais de outros modelos. Em contraponto à tendência positivista de diferenciar fatos e valores e buscar por generalizações empíricas, a teoria da coerência é, aqui, uma alternativa que busca levar em consideração como os diversos elementos cognitivos e perspectivas teóricas formam, discursivamente, a realidade (FISHER, 2016).

Em um contexto de mudanças e desafios impulsionados pela expansão da globalização e das tecnologias de informação, tanto os grupos e as relações sociais como as estruturas e as organizações passam a adquirir novas formas e conteúdos em uma tentativa de adaptação e reação a pressões sociais, culturais, políticas e econômicas. Na medida em que os contextos passam a ser condicionados pela multiplicação e fragmentação de interesses e demandas, pela dificuldade de coordenação e pelas incertezas, as organizações

³ De acordo com Thomas Dye (2010), a abordagem do institucionalismo se baseia em uma relação muito íntima entre as políticas públicas e as instituições governamentais por estas conferirem três características principais àquelas: legitimidade, universalidade e coerção. Tradicionalmente, esse tipo de abordagem demonstra pouca preocupação com o conteúdo das políticas públicas, evidenciando a importância de estudos que buscam analisar o impacto dos arranjos institucionais nos processos de políticas públicas.

⁴ A abordagem de processos tem como referência a definição de etapas bem delimitadas – montagem da agenda, formulação de propostas, legitimação de políticas, implementação e avaliação –, não enfatizando aspectos importantes e substanciais das políticas públicas (DYE, 2010). De acordo com os objetivos propostos no ensaio, nos aproximamos mais do conceito de política pública apresentado por Rosana Boullosa, na abordagem da Mirada ao Revés, como um “fluxo historicizado de atores que se ativam para o governo de problemas e/ou bens considerados de pública relevância a partir de uma (re)compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo” (BOULLOSA, 2013, p. 67).

se veem pressionadas por propostas de reformas que, muitas vezes, não levam em consideração as especificidades e finalidades de cada uma e do contexto em que se inserem. De acordo com Nogueira (2011),

De uma perspectiva geral, o “sofrimento organizacional” tem a ver com a complexificação das organizações, fenômeno que acompanha a configuração das sociedades modernas como *sociedades complexas*, isto é, despojadas de centros unificadores claramente estabelecidos e legitimados de modo estável (NOGUEIRA, 2011, p. 207).

Não podendo ser considerado sinônimo de desordem e caos, o “sofrimento” está mais relacionado a um contexto em que há uma demanda para que as decisões sejam tomadas cada vez mais rápido, devido à velocidade de circulação de informações, e, ao mesmo tempo, busca-se discutir e deliberar sobre tudo. Nesse ponto, cabe a ressalva de que essa ideia de sofrimento organizacional ainda está muito relacionada à concepção de centralidade do Estado como provedor das políticas públicas.

Contudo, a multidimensionalidade do processo de globalização, além de se mostrar indissociável da complexidade das relações de forças políticas e dos processos de reforma do Estado, nos leva a refletir sobre a sociedade civil como capaz de articulação e mobilização em prol de demandas e políticas que não partem do aparato estatal (DINIZ, 2001). Nesse contexto, a noção de administração pública puramente racional e centralizada no governo passa a dar espaço à ideia de necessidade de um governo que cumpra sua responsabilidade para com os cidadãos garantindo procedimentos efetivos que funcionem de acordo com os princípios democráticos (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Torna-se cada vez mais importante o questionamento e a compreensão da capacidade das organizações públicas e do próprio Estado de se aproximarem e se vincularem à sociedade, assimilando a sua complexidade principalmente no que diz respeito aos direitos, à democracia, à participação, às individualidades e à multiplicidade de racionalidades. A realidade atual, complexa e dinâmica, não comporta a reprodução infundada de mecanismos gerenciais, baseados, simplesmente, na autoridade racional-legal. O que se percebe é uma necessidade de nos aprofundarmos em recursos intelectuais mais abrangentes; em uma ética pública fundada no bem-estar, na justiça social, na igualdade e no desenvolvimento humano; na capacidade de absorção de complexidades; e na interação e recomposição das próprias organizações. Com a globalização, a relação entre democracia participativa e democracia representativa se torna mais complexa, na medida em que a capacidade dos cidadãos se tornarem ativos, portadores de direitos e deveres e, ao mesmo tempo, “construtores do governo” se vê diretamente relacionada à existência dos procedimentos, atos e marcos jurídicos no âmbito das instituições políticas (NOGUEIRA, 2011). Ressalta-se, ainda, a necessidade de se integrar a teoria da administração pública à prática, dando um significado

efetivo para a existência e funcionamento das organizações públicas (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Ainda que se possa perceber o aumento do interesse na análise de política, desde as décadas de 1960 e 1970, ainda centrado na atuação do governo, Ham e Hill (1993) apontam que o movimento de políticas públicas já buscava uma nova abordagem para questões governamentais, tendo em vista as defasagens e a ineficiência da administração pública. Já na década de 1980, a análise de políticas continuou a ganhar espaço, porém com um deslocamento do debate para a busca e aplicação de teorias e técnicas típicas do setor privado na solução das ineficiências do setor público. Em alguns países, inclusive no Brasil, a resposta a esse conjunto de pressões veio com a implementação do modelo da nova gestão pública, ou gerencialismo, que buscava adaptar conceitos da teoria das organizações do setor privado ao público, ainda influenciado por uma forte tendência do paradigma neoliberal da globalização. Dentre os seus objetivos principais, destacam-se a orientação para a produção de resultados, a descentralização por meio de contratos de gestão e o incentivo à criatividade e à inovação (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ao criticar esse modelo que coloca as pessoas na posição de consumidores de um produto final, e não como participantes do processo de decisão política, Janet e Robert Denhardt (2015) apresentam o modelo do novo serviço público. De acordo com os autores, a visão de cidadania globalizada confere ao cidadão um papel mais ativo, para além do auto interesse, e de compartilhamento do autogoverno. Nessa perspectiva, o interesse público deixa de ser apenas a acumulação de interesses privados e o processo de contribuir para a comunidade é que passa a produzir o todo. Essa é a essência do novo serviço público, um senso renovado de comunidade, com ênfase na coprodução do bem público. Nesse sentido, busca-se contribuir para essa aproximação entre teoria e prática e para a avaliação das possibilidades de uma ampliação epistemológica da teoria da administração pública (ABREU; FIALHO; HELOU, 2013). Além disso, a discussão pode contribuir para futuras reflexões sobre a interação entre novas possibilidades e experiências de participação social e o seu lugar dentro de esferas de participação institucionalizadas.

Parte 1. Novo Serviço Público

Historicamente, nas análises das origens do Estado e sua organização político-administrativa, há uma ênfase em três aspectos principais: a distribuição de poderes; as tensões, as lutas e os interesses que estão em jogo; e a legitimidade em que repousa a validade das relações de poder. Com relação à questão da legitimidade, Weber foi um dos que apresentaram grandes contribuições para as ciências sociais. De acordo com o autor, o Estado não se define pelos seus fins, mas sim pelos seus meios, sendo estes caracterizados

pelo monopólio legítimo do uso da coação física. Apesar da violência não ser o único instrumento do Estado, mostra-se como sendo o seu instrumento específico (WEBER, 1982).

Em *Ensaio de Sociologia* (1982), Weber apresenta três fundamentos de legitimidade que sustentariam essa relação de dominação fundada na violência: o tradicional (“costumes”), o carismático (“dons pessoais”) e o racional-legal (regras e estatutos – burocracia ideal). A fundamentação sociológica para compreensão das estruturas sociais e políticas, com base nas categorias weberianas, foi importante não apenas para conferir legitimidade científica às primeiras interpretações sobre as origens do patrimonialismo como também para orientar reformas administrativas que começariam a ser implementadas durante o século XX.

Enquanto o patrimonialismo e a incapacidade de distinção entre público e privado marcaram a administração do Estado pré-capitalista, o modelo burocrático emergiu com o objetivo principal de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado, buscando combater o nepotismo e a corrupção. Entretanto, de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (1996), à medida em que o Estado se viu impulsionado a ampliar o seu papel social e econômico, a administração burocrática foi se mostrando inadequada, lenta e cara, marcada pelo seu formalismo e controle hierárquico. Em certa medida influenciada por um contexto global de crises fiscais e de governabilidade, a superação das limitações do modelo burocrático tornou-se uma necessidade para diminuir a lacuna entre as demandas dos cidadãos e o que o Estado era capaz de oferecer. Nesse contexto, Bresser Pereira (1996) destaca que, a partir das décadas de 1980 e 1990, ganha destaque uma nova forma de administração pública,

(...) a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas, sem contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 9).

Questionando o fato de que, no decorrer da história, as pessoas que compõem a administração pública foram encorajadas a agir de maneira a entregar resultados eficientes, seja do ponto de vista da estrita legalidade do modelo burocrático ou das técnicas gerenciais do modelo da nova gestão pública, já no início do século XXI, Janet e Robert Denhardt apresentam o modelo do novo serviço público cujos princípios norteadores apresentados são o interesse público, a ideia de governança democrática e um renovado senso de engajamento político da sociedade. Os autores apresentam uma descrição analítica do que consideram a “velha administração” (modelo burocrático) e a nova gestão pública no sentido de explanar em quais aspectos o novo serviço público se diferencia. As principais características dessa descrição foram sintetizadas na Tabela 1.

Os autores argumentam que, no decorrer dos anos, a ânsia por mecanismos de direção, controle e legitimidade do aparelho estatal, ofuscou a importância das questões relacionadas à própria razão de ser das instituições governamentais: servir aos cidadãos, coparticipantes dos fluxos de políticas públicas, agindo com orientação ao interesse público e contribuindo com a construção de arenas onde estes possam ser discutidos sob a perspectiva de valores compartilhados (DENHARDT; DENHARDT, 2015). A proposta encontra fundamentos epistemológicos na Fenomenologia⁵, na Teoria Social-Crítica⁶ e na Teoria Pós-Moderna⁷.

Tabela 1 – Principais características dos modelos burocrático, gerencial e do novo serviço público

	Modelo Burocrático	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Características gerais	Prestação dos serviços públicos, de maneira eficiente, neutra e racional, pelas agências governamentais.	Bases no modelo da escolha racional e na orientação para o mercado. Utilização de abordagens do setor privado e da administração de negócios na administração pública.	Servir cidadãos e não “clientes” (servir ao invés de dirigir); agir de acordo com o interesse público; reconhecer a complexidade da <i>accountability</i> , e valorizar as pessoas e não apenas a produtividade.
Interesse público	Processo técnico e neutro de valores. Os administradores atuam na reconciliação entre interesses especiais apenas quando esses impedem a ação governamental.	“Indivíduos-clientes” tomam decisões com base nos seus próprios interesses. Prevalência de interesses especiais, ou de coalizões com maior trânsito no governo. Assume-se a inexistência, ou insignificância de preferências públicas compartilhadas.	Resultado de diálogo sobre valores compartilhados, que devem orientar a atuação governamental. Construção de relações de confiança e colaboração entre os cidadãos e o governo.

⁵ Na contramão de uma observação puramente objetiva da realidade, “a questão básica da Fenomenologia é a busca do sentido das coisas, de modo a lhes atribuir um significado. Não é de extrema importância que os fatos se mostrem, mas, sim, qual o sentido atribuído a estes.” (ABREU; FIALHO; HELOU, 2013, p. 614)

⁶ “A abordagem crítica refere-se a uma reflexão sobre a renovação de situações e estruturas que impedem o desenvolvimento progressivo da autonomia e da responsabilidade das pessoas.” (ABREU; FIALHO; HELOU, 2013, p. 614)

⁷ “O pós-modernismo rejeita explicações globalizantes que representam de modo incorreto a realidade por meio da escolha de uma perspectiva ou linguagem particular para explicá-la. Para os pós-modernistas, a racionalidade é muito mais difusa do que se supõe e o conhecimento apenas pode ser entendido em relação ao tempo, ao espaço e ao contexto social em que é construído por indivíduos e grupos.” (ABREU; FIALHO; HELOU, 2013, p. 615)

Estrutura	Organizações públicas altamente hierarquizadas e administradas com controle exercido “de cima para baixo”. Proximidade com a abordagem <i>top-down</i> .	Reestruturação das instituições burocráticas para aumentar a eficiência, redefinição de “missões organizacionais”, racionalização dos processos e descentralização da tomada de decisões. Próximo à abordagem <i>top-down</i> : o Estado oferece oportunidades dentre as quais os indivíduos escolhem, considerando interesses individuais.	Não propõe uma ruptura completa com as estruturas burocráticas e gerenciais, mas enfatiza a mudança do papel principal destas. As hierarquias cedem espaço à descentralização dos interesses políticos e as formas de controle, às de interação. Ideia de “governo” dá espaço à ideia de “processo de governança” ⁸ .
Políticas Públicas	Formuladas e implementadas de acordo com objetivos únicos e previamente determinados pelo governo. Implementação: <i>top-down</i> , hierarquizada, unilateral e entendida como um elemento separado do processo político de formulação.	Fomento da competitividade no setor público, das privatizações e da atuação de organizações não governamentais. Procura por iniciativas de como fazer mais gastando menos, trazendo a noção de lucro para o âmbito do setor público. Nesse contexto, o discurso da participação dos cidadãos envolve a ideia de comportamentos produtivos para aumentar a qualidade dos serviços prestados sem tencionar a contenção de gastos do governo.	Valorização da multiatorialidade , considerando o Estado como um ator importante, mas não mais central e exclusivo nos processos de políticas públicas, tidos como resultado de uma complexa interação entre múltiplos grupos e interesses, cabíveis de resultados previsíveis ou não (coprodução). Proximidade com a abordagem <i>bottom-up</i> .
Servidores públicos	Servidores públicos focados na implementação e com limitada margem para discricionariedade.	Papel de “empreendedor” do administrador, que busca atender de maneira cada vez	Fomentar e contribuir para a construção de arenas nas quais, por meio do debate, os cidadãos possam

⁸ “Governança pode ser definida como as tradições, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo como as decisões são tomadas em questões de relevância pública e como é dada voz aos cidadãos nessas decisões públicas. Governança se relaciona a como a sociedade, de fato, faz as escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados; relaciona-se à tomada de decisões por parte da sociedade e à criação de significado na esfera pública.” (DENHARDT, 2015, p. 141, tradução minha)

	Concentram-se em: planejamento, organização, direção, coordenação, prestação de contas e orçamentos.	mais rápida e eficiente as demandas dos cidadãos-clientes. Deve buscar transpor as possibilidades da arena política para escolhas como as de mercados, baseadas em um cálculo racional de custos e benefícios (<i>public choice</i>).	articular valores compartilhados e desenvolver um senso coletivo de interesse público. A administração pública deve ter sua definição direcionada ao interesse público.
Accountability	Servidores responsáveis apenas perante os líderes políticos eleitos. Não se refere à utilização adequada e responsável da discricionariedade, mas sim evitá-la, baseando-se estritamente nas leis.	Foco em atingir resultados, metas e objetivos pré-definidos para o cidadão considerado como “cliente”, satisfazendo suas preferências.	Accountability multifacetada: perante às leis, às organizações, aos demais servidores e cidadãos. Considerar cidadãos como “clientes” sugere um desequilíbrio de poder .
Participação dos cidadãos⁹	Instituições públicas como sistemas fechados e pouco engajamento com os cidadãos.	Ocorre mais como uma descentralização da responsabilidade por iniciativas públicas para os âmbitos individuais, de grupos e comunitários, com o objetivo de “desafogar” as funções do Estado.	A multiplicidade de atores e interesses reconhecidos em todas as fases dos processos de políticas públicas se torna a própria essência do governo.

⁹ Ao se tratar sobre os temas relacionados a implementação de políticas públicas e sua interação com a participação social, é comum que se destaque as abordagens *top-down* (prescritiva) e *bottom-up* (descritivo). De maneira resumida, a perspectiva *top-down* se baseia em um contexto “ideal”, onde condições externas que dificultem a implementação podem ser identificadas e controladas, e tem como foco as ações de indivíduos ou grupos, públicos ou privados, dirigidas à consecução de objetivos previamente definidos por decisões acerca das políticas. Já a abordagem *bottom-up* está mais relacionada à implementação como um processo contínuo em que a interação e a negociação se tornam centrais entre os que estabelecem as políticas em termos de resultados e aqueles de quem as ações dependem. (HAM; HILL, 1993) Nesse sentido, enquanto o desenho prescritivo coloca ênfase na formulação e nas variáveis que a estruturam, o descritivo foca nos contextos de ação em que ocorre a implementação, considerando que as políticas mudam à medida em que são executadas. A forma como são concebidas essas interpretações ainda estão muito relacionadas a uma tendência em enxergar fases distintas e delimitadas nos processos de políticas públicas (formulação, implementação, avaliação e controle) e na definição de variáveis que expliquem o “fracasso” ou “sucesso” destes. Longe de propor um modelo ideal a seguir, pode-se dizer que a abordagem do novo serviço público nos permite uma aproximação maior com uma linha de análise que reconheça que nem sempre o não atingir objetivos pré-definidos é sinônimo de “fracasso” e que, além dos pontos de vista *top-down* e *bottom-up*, leve em consideração a relevância de valores, ideias e concepções de mundo dos atores envolvidos nas políticas públicas. (D’ASCENZI; LIMA, 2013)

Fonte: elaboração própria a partir de Denhardt e Denhardt (2015).

Parte 2. Governo enquanto processo de participação

Evelina Dagnino (2004) caracteriza a última década do século XX com uma crise discursiva, que marca a construção democrática especialmente na América Latina. Essa crise, caracterizada por uma disputa de significados para conceitos aparentemente comuns – participação, sociedade civil e cidadania –, evidencia uma “confluência perversa” entre dois projetos políticos¹⁰: o neoliberal e o democratizante/participativo, que teve como marco legal a Constituição Federal de 1988. O deslocamento de sentidos desses conceitos possui consequências diretas nas relações entre política e democracia, levando em consideração, por exemplo, que a apropriação neoliberal da ideia de participação, em muitos casos, a reduziu a instrumento de gestão, uma técnica gerencial, sem implicações politizadoras. Além disso, a noção de cidadania também se viu mais vinculada a ações de solidariedade e caridade para combater a pobreza. “Num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.” (DAGNINO, 2004, p. 139)

O reconhecimento da natureza multifacetada e recíproca das relações entre Estado e sociedade evidencia que as questões que merecem discussões cada vez mais aprofundadas vão além dos instrumentos e técnicas de gestão, englobando, dentre outros, estruturas, padrões organizacionais, culturas institucionais e formas de politização dos cidadãos. Como apresenta Marco Aurélio Nogueira (2011),

A necessidade de um Estado voltou, assim, a frequentar a agenda política e intelectual, como parâmetro e recurso da integração social. Em nome do combate a um Estado que se dedique a proteger o mercado e a alocar recursos, desenhado a partir de uma ótica predominantemente “gerencial”, passou-se a cogitar de um Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, *da e para* a sociedade civil (NOGUEIRA, 2011, p.91).

Nesse sentido, destaca-se que a relação entre democracia representativa e participativa também tem se tornado mais complexa, tendo em vista que a capacidade dos indivíduos se ativarem e se articularem na “produção” dos governos depende tanto dos marcos jurídicos e procedimentos, quanto das condições que as instituições proporcionam aos diversos meios de participação social e às diferentes formas de compreensão dos indivíduos sobre o “estar no mundo”. A construção de uma gestão participativa mostra-se como um elemento integrador entre participação, democracia e reforma do Estado. A

¹⁰ Nesse ponto, Dagnino (2004) ressalta que os projetos políticos não se reduzem apenas a estratégias de atuação política no sentido estrito, “mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas.” (DAGNINO, 2004, p. 139)

compreensão do governo enquanto processo de participação, propriamente dito, e de participação enquanto construção política estão diretamente relacionados ao fato de a “força emancipatória” da gestão participativa tender a crescer na medida em que for combinada com iniciativas de recriação do político, com uma forte dimensão ética e política, vinculando socialmente e atribuindo um novo significado ao Estado (NOGUEIRA, 2011).

Mecanismos bem institucionalizados de participação tendem a funcionar como uma importante garantia de que políticas bem-sucedidas irão se reproduzir, agindo como um antídoto contra desvios administrativos, idiosincrasias técnicas ou preferências políticas (NOGUEIRA, 2011, p.162).

Em geral, um modelo de governo participativo, que implique na real partilha de poder e na coprodução de políticas públicas, vai de encontro a interesses “dominantes”, a culturas arraigadas de premissas não discutíveis e a formas de Estado consolidadas. Por isso, mostra-se de extrema importância repensar uma gestão democrática que coloque no centro das discussões não apenas a participação como próprio motor construtor dos governos, mas também as alternativas – teias ou redes – que se articulam reivindicando o direito de existir pela resistência à racionalidade única do capitalismo global (GIANNELLA, 2018).

A compreensão de como o novo serviço público dialoga com esse movimento pode ser feita a partir das características principais da gestão participativa, descritas por Marco Aurélio Nogueira (2011):

- a. O aparato administrativo não pode ser visto como desvinculado de seus efeitos e relações com a economia mundial e os diversos setores sociais.
- b. Novas formas de controle do governo pela sociedade, considerando a multidimensionalidade do processo de *accountability*.
- c. Descentralização e fomento de parcerias dentro e fora do Estado, sem considerá-lo como ator único e central (como o modelo burocrático propõe) nem como “mínimo necessário” (dentro da perspectiva neoliberal), mas como um dentre os diversos atores e racionalidades envolvidos nos processos de políticas públicas.
- d. Transição de uma abordagem de resultados puramente administrativos/burocráticos e pré-definidos para a ênfase na transformação social. Busca por resultados esperados pelos cidadãos, mas, ao mesmo tempo, mantê-los mobilizados e em crescimento. Isso implica a assimilação da própria “frustração”.
- e. Inserção de novos procedimentos e ideias nas estruturas burocráticas.
- f. Agregação de conhecimento e qualificação dos recursos humanos.

Além disso, dentre os requisitos de uma gestão participativa, são destacados o fortalecimento de uma cultura ético-política, em constante transformação, fomentando a

educação para a cidadania e a consciência política; a existência de projetos nítidos, consistentes e comunicados; e os recursos públicos adequados. Contudo, vale destacar que os “custos” da participação; as intenções, ideias e atitudes dos gestores; a ineficiência; os riscos de manipulação; e o tecnicismo de algumas matérias são apenas alguns dos obstáculos à consolidação dessa cultura de gestão participativa e democrática (NOGUEIRA, 2011).

Apesar das divergências entre correntes teóricas que buscam discorrer sobre o conceito e o exercício da cidadania, há uma predominância das abordagens que relacionam o cidadão a uma série de garantias legais e jurisprudências voltadas para garantir os direitos e liberdades individuais e as posses das pessoas. Em caminho semelhante ao da ideia de gestão participativa apresentada acima, o novo serviço público propõe a retomada de uma abordagem que se baseie na ideia de que o engajamento ativo dos indivíduos, nas comunidades ou nas nações, é uma “via de mão dupla” que proporciona benefícios não apenas para a sociedade, mas também para os próprios cidadãos, na medida em que:

- a. Por meio da participação ativa, torna-se possível atingir objetivos esperados tanto pela sociedade como um todo como por grupos específicos.
- b. As múltiplas formas de participação podem impedir a violação de direitos.
- c. O engajamento dos cidadãos confere legitimidade às instituições.
- d. Em sua dimensão ética, a participação pode contribuir para a criação de comunidades em que os indivíduos estejam cada vez menos conectados por interesses homogêneos e mais pela educação para a cidadania e para a ação mútua em prol de propósitos comuns.
- e. Em sua dimensão integrativa, a participação permite que a multiplicidade de subjetividades e racionalidades que integram o dia a dia dos indivíduos sejam considerados na construção da vida em comunidade e dos propósitos comuns.
- f. Por fim, em sua dimensão educativa, os processos de participação por si só são essenciais para que os indivíduos desenvolvam diferentes maneiras de lidar com a interação entre os interesses individuais e coletivos (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Dentre os conceitos principais que perpassam esse diálogo entre o novo serviço público e o movimento de (re)construção do governo enquanto processo de participação, destaca-se, em aproximação com uma abordagem pós-moderna, a ideia de que podem existir soluções diversas para problemas semelhantes a depender dos contextos em questão. Isso nos permite, em uma tentativa de conexão entre teoria e prática, entender como a ideia da coprodução¹¹, que foi se ressignificando nos últimos anos, tem se tornado um elemento

¹¹ Victor Buriga Souza (2015) destaca que, apesar dos primeiros trabalhos sobre coprodução de serviços públicos datarem do final da década de 1970, estes ainda possuíam uma orientação, principalmente, para a eficiência e a contenção de gastos, devido às crises fiscais. Da mesma maneira

essencial, mas não único, na reflexão das possibilidades de reestruturação das relações entre Estado e sociedade.

Conclusões

Mais do que uma série de diretrizes e caminhos a serem traçados, a abordagem do novo serviço público propõe um campo em construção, que tem como objetivo principal aprender com as experiências e refletir sobre redefinições de cidadania e as múltiplas maneiras como nos enxergamos como indivíduos, nossas responsabilidades e como nos relacionamos uns com os outros (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Portanto, utilizar a lente desse modelo para a descrição e compreensão de casos práticos não tem como função normatizar o que deveria ser feito ou quais instituições e comportamentos seriam os mais adequados ou não na busca pela construção de uma gestão participativa/democrática. O que se busca é uma alternativa para compreender novas formas de interação entre Estado e sociedade por meio de experiências insurgentes de participação, com ênfase em novas sociabilidades e múltiplas racionalidades, trazendo-as para um lugar de destaque na esfera pública. Partir dessas experiências representa uma tentativa de refletir sobre o ideal de “(...) praticar o objetivo desde já e sem aguardar a autorização dos sujeitos no poder (...). A busca é de manter fé em uma nova forma de fazer política e de participar, que recusa os códigos e a racionalidade da política dominante apoiada e conduzida pelo poder da técnica ou da autoridade de qualquer tipo.” (GIANNELLA, 2018, p. 104)

Referências

- ABREU, Ana Cláudia D.; FIALHO, Francisco Antônio P.; HELOU, Angela R. H. A. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cad. EBRAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n.1, artigo 7, dez. 2013.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XVI, v. 28, n. 3, p. 67-84, 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2018.

que nos estudos sobre administração pública, nos trabalhos sobre coprodução, também se passou a tratar da centralidade da participação dos cidadãos sob a perspectiva de uma relação de confiança com o governo. Começa a ganhar espaço a necessidade de uma aproximação com a abordagem de coprodução como a prestação de serviços públicos para e, inclusive, pelos próprios cidadãos, considerando “suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica e articulada politicamente” – coprodução para automobilização comunitária (SOUZA, 2015, p. 92).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. 4. ed. Nova Iorque: Routledge, 2015.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 15, n.4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>>. Acesso em 09 mai. 2018.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, p. 99-129, 2010.

FISHER, Frank. Para além do empirismo: *policy inquiry* na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 7, n. 12, p. 163-180, maio/nov 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/554/436>>. Acesso em 28 jun. 2018.

GIANNELLA, Valéria. Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. **Revista NAU Social**, v. 9, n. 16, p. 91-106, mai./out. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/687/510>>. Acesso em: 18 jul. 2018

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalista state**. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIKKINK, Kathryn; KECK, Margaret E. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1998.

SOUZA, Victor Burigo. **A coprodução do bem público aplicada aos projetos de administração pública premiados pelas Nações Unidas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

TOMAZETTE, Marlon. A contribuição metodológica de Max Weber para a pesquisa em Ciências Sociais. **Revista Universitas Jus**, Brasília, v. 17, jul./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/614/545>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In: mills, C. Wright; Gerth, H. H. (Org.). **Ensaio de Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: LTC, p. 126-137, 1982.