

• Capítulo 4 •

Exigências de profissionalização da função pública no contexto das parcerias com organizações da sociedade civil

Joaquim Rubens Fontes Filho, Fernando López Parra y Mariana Lima Bandeira

RESUMEN

Este capítulo busca compreender as novas exigências de profissionalização do servidor público ante a mudança de um contexto hierárquico de comando estatal para um ambiente baseado na governança colaborativa e parceria com a sociedade, em geral, e com organizações da sociedade civil, em particular. Após mais de duas décadas de forte influência do paradigma da Nova Gestão Pública, a atuação da administração pública tem se deslocado de uma lógica baseada na eficiência, contratos de gestão, controle de resultados e incorporação de técnicas privadas de gestão para outra lógica baseada no fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação de redes interorganizacionais, e a difusão de contratos tácitos. Essa tendência, que reflete o novo paradigma da Nova Governança Pública (NPG) como analisado por Osborne (2006), tem reflexos significativos na organização e atuação do aparelho de estado, em especial no que se refere aos requisitos de competência, habilidades e atitudes do administrador público. Ao se basear em redes e processos não hierárquicos, a NPG desconstrói pilares dos paradigmas burocráticos, principalmente ao fortalecer parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC) na coprodução e na construção de valor público. Migrar de um modelo *top-down* de comando, baseado na subordinação hierárquica, para outro com regras frágeis e poucos mecanismos de *enforcement* pode significar uma transferência de risco do estado ao gestor público. Assim, esse contexto requer novas diretrizes de formação dos gestores públicos.

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS CENTRAIS DO ARTIGO

Não há dúvidas quanto à ocorrência de um notável processo de transformação das sociedades trazido pela reorganização geopolítica internacional, pelas novas tecnologias, e pela ressignificação e reordenamento das escalas dos valores sociais, entre outros fatores. Entretanto, menos frequente é a discussão dos impactos trazidos por essas mudanças sobre a forma de o estado moderno se organizar para lidar com o novo contexto. Como organizar blocos econômicos, fazer acordos comerciais, e apoiar movimentos nacionais em um mundo multipolar ou quando a *realpolitik* induz o privilégio às considerações práticas e vantagens econômicas em prejuízo de valores ou ideologias? Como lidar com demandas da sociedade, imediatizadas pela rapidez introduzida pela comunicação via Internet? Como organizar as respostas do setor público à fragmentação das demandas, personalizadas e customizadas pelo mercado em que transitam os cidadãos? De que forma lidar com as redes articuladas pelo estado, mercado e sociedade civil na atenção às demandas dos cidadãos?

Essas perguntas são, certamente, uma pequena amostra dos inúmeros desafios colocados ante a administração pública nos dias atuais. Velhos modelos, desenvolvidos para solucionar problemas ou necessidades muitas vezes superadas, precisam ser substituídos, mas esse movimento exige mudança de estruturas, competências e comportamentos que nem sempre se mostram triviais. Desde as ideias pioneiras de Woodrow Wilson, em seu artigo seminal de 1887 “The Study of Administration”, quando defendeu os ideais de uma administração pública separada da política e ocupada por uma burocracia treinada, às propostas de Max Weber sobre a burocracia na década de 1940, a administração pública tem transitado por paradigmas que tentam oferecer respostas aos principais problemas do funcionamento dos governos, principalmente nos países do ocidente. Atualmente, após mais de duas décadas de influência do paradigma da Nova Gestão Pública (ou *New Public Management* [NPM]), a atuação da administração pública se desloca de uma lógica baseada na eficiência, contratos de gestão, controle de resultados e incorporação de técnicas privadas de gestão para outra lógica baseada no fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação de redes interorganizacionais, e a difusão de contratos tácitos. A atuação estatal busca coordenar ações com atores privados e do terceiro setor, visando a uma adaptação ao novo paradigma da Nova Governança Pública (ou *New Public Governance* [NPG]) ou dos modos de co-produção. Essas ações têm reflexos significativos na organização e atuação do aparelho

de estado, em especial no que se refere aos requisitos de competência, habilidades e atitudes do servidor público.

Por certo que essas mudanças na atuação estatal, presentes nas narrativas contemporâneas, representam uma adequação às novas demandas da sociedade e a questões conjunturais mais amplas. Este panorama pode ser evidenciado por um mundo multipolar, em que atores incrementam seus recursos e capacidade de participação, pela reconfiguração da democracia com o fortalecimento da sociedade civil e, também, se torna mais complexo por estar imerso em um contexto de convergência das tecnologias, competição organizada em torno de cadeias produtivas globais, conflitos regionais e desafios postos pelas mudanças climáticas. Se o estado burocrático se mostrou importante para reduzir os efeitos daninhos do patrimonialismo e personalismo, por outro lado mostrou-se insuficiente para atender às novas demandas de crescimento, agilidade e flexibilidade postas ao final da década de 1970.

A necessidade de expandir o espaço, capilaridade e abrangência da atuação exigem ainda, a formação de redes envolvendo o público, o privado e o terceiro setor. Novas estruturas de governança multiníveis se desenvolvem para levar políticas definidas no âmbito federal aos mais distantes municípios, articulando interesses e incentivos distintos e gerenciando conflitos políticos. Entretanto, a impessoalidade exigida dos servidores públicos se choca com o tratamento do marketing das empresas, tornando mais críticos os requisitos necessários para a satisfação do cidadão no contato com o público.

Enfim, há um novo contexto, mas não necessariamente um novo servidor. Em sua maioria, o servidor público tem sido formado em um ambiente de maior estabilidade, no qual o cumprimento de regras e o formalismo se caracterizam como aspectos fundamentais de um bom trabalho. Considerando o exposto, este artigo tem como objetivo discutir os desafios nas atividades desempenhadas pelo servidor público e desenvolver reflexões sobre as exigências de formação para melhor prepará-los a operar nesse novo ambiente. O texto está organizado em cinco seções. Após essa introdução e apresentação do problema e objetivos, a segunda seção traz uma breve contextualização das mudanças nas ideias e paradigmas da administração pública para, a seguir, serem analisados quais os principais desafios e dilemas são colocados ao gestor público no contexto dos atuais paradigmas. A quarta seção parte desses desafios e visa propor, à guisa de discussão, possíveis abordagens que poderiam ser consideradas para a formação dos gestores públicos de forma a melhorar sua capacidade de lidar com esses desafios. Por fim, a última seção traz

as considerações finais sobre o problema proposto e apresenta sugestões para a evolução do debate, a partir de novos estudos.

2. EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao discutir a possibilidade de aplicação da análise de paradigmas ao campo da administração pública, Lu (2013) remete à crítica de Thomas Kuhn, para quem expandir sua utilização das ciências naturais às ciências sociais apresenta limitações, uma vez que na maioria das ciências sociais é raro observar a mudança de paradigma, mas é frequente a presença de um “paradigma paralelo”, isto é, a coexistência de vários paradigmas concorrentes.

Para Pestoff (2011), cada paradigma na administração pública está associado a uma ideologia e período histórico particular. Podem, contudo, ser considerados como distintas camadas de realidade coexistindo e competindo para políticos, administradores, acadêmicos e no discurso público.

Assim, se em um primeiro momento —ou aquele em que se pode localizar uma reflexão mais estruturada sobre o tema— o debate iniciado por Wilson (1887) trouxe propostas sobre uma independência e profissionalização da administração pública ante o sistema político, quarenta anos depois a dificuldade de alguma forma permanecia, quando os preceitos de Weber de formalização da burocracia ganharam voz. Para Lynn (2005), as origens do estudo contemporâneo da administração pública podem ser situadas nos anos de 1970, com a inclusão nos currículos nas escolas de políticas públicas americanas e nas reformas promovidas na Grã-Bretanha e Nova Zelândia.

Mais recentemente, nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu em especial nos países do ocidente e capitaneada pelos Estados Unidos e Reino Unido, um influente movimento de revisão do papel e tamanho do Estado, baseado em ideais liberais e orientado por propostas de uma radical “reinvenção do governo” (Osborne & Gaebler, 1993). Com esse sentido, a administração pública iniciou amplos projetos de reforma, tendo como forte referência práticas privadas de gestão, movimento que incluiu a grande maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Decerto que suposições de uma ineficiência intrínseca do aparelho estatal se encontraram em um momento em que as principais economias ocidentais eram lideradas por administradores com uma tendência mais conservadora, como o caso da primeira-ministra britânica Margaret Thatcher e do presidente americano Ronald Reagan, que convergiram com os ideólogos que defendiam a prevalência de uma visão gerencialista, privada, para a solução dos problemas de eficiência e aloca-

ção de recursos do setor público, assim como ideias originárias do marketing e das filosofias de qualidade total relacionadas à importância do cliente.

No Brasil, o legado de patrimonialismo e vícios de clientelismo, assistencialismo, fisiologismo e corrupção que caracterizavam então o Estado brasileiro impulsionaram uma crise institucional na década de 1980. Mas, de fato, o problema era mais global que nacional. Esse movimento de reforma ocorrido principalmente nos países ocidentais e impulsionado na América Latina pela influência do Consenso de Washington, tinha certamente suas bases na corrente internacional da Nova Gestão Pública, ou *New Public Management* (NPM). A NPM pode ser conceituada como um conjunto complexo e variado de transformações envolvendo um foco renovado em controle de custos e eficiência, capacidade orçamentária e descentralização do poder gerencial, criação de mecanismos de mercado e similares envolvendo novas formas contratuais, foco na qualidade dos serviços associada a novos mecanismos de prestação de contas (*accountability*), desenvolvimento de múltiplos indicadores de desempenho, parcerias público-privadas e iniciativas de privatização.

Conforme Barzelay (2001), a NPM deve ser compreendida como um espaço de debate em torno de questões sobre estrutura, gestão e controles da administração pública. Ferlie (2002) analisa que a NPM permitiu uma mudança de orientação da política para a gestão, além do surgimento de quase-mercados (*quasi markets*), permitindo que serviços públicos sejam oferecidos por outros setores, sejam empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos, confrontando assim o monopólio estatal em alguns espaços, visando estimular o desempenho e melhores relações de custo/benefício (*value for money*). Para Hood (1991), as propostas relacionadas à NPM podem ser associadas a sete dimensões: gerentes profissionais com atuação prática no setor público, padrões explícitos e mensuráveis de desempenho, grande ênfase em controles de saída (e não processualísticos), desagregação de unidades no setor público, maior concorrência internamente ao setor público, ênfase em estilos do setor privado da prática de gestão, ênfase na maior disciplina e parcimônia no uso dos recursos. Osborne (2006) acrescenta a esta lista outras características, como ênfase na terceirização, na satisfação do cliente, e na delegação de autoridade. Outros aspectos que definem a NPM seriam ainda a redução de tamanho das unidades e descentralização (Pollitt, 2005), e uso intensivo de novas tecnologias de informação e orientação para os usuários finais (Ferlie, 2002).

Entretanto, é necessário reconhecer que assim como a burocracia se tornou disfuncional ao fazer dos meios –tais como o cumprimento das normas, o formalismo, a impessoalidade e as rotinas– seu objetivo principal, também a NPM vem

recebendo críticas quanto à sua disfuncionalidade. A busca pela eficiência e, em algum grau, o insulamento da administração pública ante uma busca endógena por resultados, a incapacidade de lidar com a explosão e individualidade das demandas, e a reorganização dos processos decisórios em um mundo multipolar vem trazendo dificuldades à lógica da NPM, em especial por se apoiar em uma dicotomia estado-sociedade. É possível observar que a ação estatal vem progressivamente ampliando sua abrangência e incorporando, de forma harmônica e coordenada, também atores não-estatais em seu funcionamento, como as empresas do setor privado e, principalmente, as organizações da sociedade civil (OSC).

Essas mudanças impõem a necessidade de um novo modelo de governança para orientar a atuação do estado e da administração pública, não apenas pautado pela própria eficiência e transparência, mas um modelo que facilite permita a coordenação e participação desses atores, direcionados a uma lógica de sociedade. Ao Estado, apresenta-se como novo desafio promover a concertação desses movimentos, incentivando e orientando as forças da sociedade para o atendimento nas demandas e necessidades da sociedade. Por sua vez, o crescimento da participação popular e das OSC reflete também uma busca por maior expressão e participação política da sociedade, trazendo novos contornos à governança pública, caracterizados pelas redes, cooperação e inserção de atores não-estatais.

A NPM não traz respostas à necessidade de maior participação na formulação e implementação das políticas públicas, ou sequer na definição de seus objetivos, já que são relacionados a outras instancias decisórias. Suas premissas devem ser revisadas e incorporadas em novo modelo ou paradigma de atuação estatal na administração pública. Ademais, a proliferação dos denominados *wicked problems*, torna anacrônicas as soluções baseadas em hierarquias e ações isoladas do estado, enfatizando a obsolescência desse paradigma para o momento atual. Como analisam Ferlie *et al.* (2011), os *wicked problems* caracterizam-se por se não se adequarem aos limites de uma única área de política, perpassando as atribuições de várias organizações, tanto públicas como privadas, e por isso exigem uma resposta ampla e sistêmica, cruzando as fronteiras organizacionais e engajando os cidadãos. Caracterizam-se como situações-problema quando: (1) não há solução óbvia; (2) exige o envolvimento de inúmeros indivíduos e organizações; (3) há discordância entre os atores; e (4) mudanças de comportamento são esperadas como parte da solução (p. 308). A solução para os *wicked problems* vem sendo buscada a partir de novos modelos de ação estatal baseados em redes, parcerias, relações não hierárquicas entre organizações e integração de atores não-estatais ao processo.

Osborne (2006) defende uma perspectiva de natureza cada vez mais inter-organizacional da gestão pública, que envolve um enorme aumento no número de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas, e uma visão mais sistêmica e processual em substituição a uma visão discreta e transacional. Para ele, as principais características da NPG são o reforço das relações institucionais com a sociedade; as redes entre organizações dentro e fora do governo para fornecer serviços públicos; as relações baseadas na confiança e contratos relacionais (um contrato cujo efeito é baseado em uma relação de confiança entre as partes); a compreensão do Estado entendido como um corpo plural, e a mudança das teorias de suporte. Em paralelo às mudanças de paradigmas, teorias e bases epistemológicas associadas também migra de uma racionalidade baseado em formalismo, legal e definição de normas operacionais para uma racionalidade dominada pela busca da eficiência e coordenação. A principal mudança do paradigma de rede e governança na administração pública refere-se a uma maior participação e representação das partes interessadas na concepção, construção e produção de políticas públicas. Portanto, os novos modelos estão enraizados dentro da sociologia organizacional e teoria da rede, e não na lógica da escolha pública e teoria da agência.

3. DESAFIOS DO PARADIGMA DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

Os novos paradigmas da NGP e da co-produção são motivadores e instigantes, ao propor uma maior articulação do Estado com a sociedade, em redes e estruturas colaborativas não hierárquicas, o que conseqüentemente demanda novas formas de organização, de comportamento e, também, novos instrumentos de gestão.

No entanto, a atuação em rede exige considerar três novos desafios que são colocados. O primeiro remete à desconcentração da ação pública, extravasando as fronteiras do aparato estatal, visto que os mecanismos hierárquicos de coordenação internos ao aparelho estatal tornam-se dispersos entre distintos *stakeholders* não sujeitos a essa hierarquia e com variados modelos de governança e gestão. O segundo desafio é apresentado pela fragilização dos sistemas estatais de controle sobre o uso dos meios e resultados da ação pública, já que se multiplicam os atores que atuam sob a coordenação estatal. O terceiro desafio remete à necessidade de lidar com questões relativas à representatividade da demanda versus a participação e poder de influência de organizações privadas ou da sociedade civil, uma vez que a adequada compreensão das necessidades e expectativas da sociedade depende da capacidade dos diversos interesses se fazerem ouvir, e das contradições que são

trazidas e articuladas no debate político. Esse ambiente é complexo e os problemas oriundos desse cenário plural dá lugar a problemas complexos que, inclusive, não são facilmente identificados por ter um conjunto de múltiplas causas geradoras.

O cidadão que desponta no atual contexto emerge de um ambiente saturado por imagens, informações, redes e padrões de consumo individualizados e estimulados por ações de marketing microsegmentadas. Diante de um novo potencial para vocalizar suas análises, interesses e propostas —como pode ser observado nas redes sociais e comentários em sites— o cidadão sente-se menos representado por políticas genéricas e pela distância entre a sociedade e os governos. Atualmente existem outros protagonismos na gestão pública que amplia seu leque de opções para atender a um conjunto de situações que até pouco tempo não eram parte da agenda pública. Assim, grupos de minorias, de baixa representatividade nas organizações, ou discriminados aparecem na cena pública apoiados por um conjunto de ações afirmativas e inclusivas em matéria de direitos.

As propostas de inclusão estão cada vez mais sofisticadas, graças entre outros motivos à organização e ao fortalecimento de distintos grupos historicamente excluídos e outrora chamados minoritários, que proclamam seu direito de integração a sociedade. O discurso da cidadania permeia transversalmente a defesa dos direitos de cada um deles²⁷ e, inevitavelmente, essa complexidade afeta o sistema cultural —dentro e fora— das organizações públicas (Nash, 2009; Brysk & Shafir, 2004).

Neste panorama, as políticas de inovação social estão sendo pensadas para atender a demandas específicas de uma sociedade diversa e, especialmente, buscando se alinhar às agendas públicas já preenchidas com problemáticas estruturais (educação e saúde) e a um cenário que amplia as demandas sociais que incidem na própria estrutura do Estado e das administrações públicas. Assim, a flexibilização da gestão pública promove maior legitimidade perante uma sociedade diversa, heterogênea em suas necessidades e recursos, e conseqüentemente na oferta dos serviços públicos, que busca construir cidadania desde diferentes frentes de ação.

Além de buscar legitimidade, eficiência e eficácia do gasto público, a gestão pública se reconstrói com visibilidade e transparência à população e tenta fortalecer uma imagem de maior credibilidade. Em alguns casos, essa credibilidade está associada à capacidade de inovação, de coordenação e à responsabilidade social do Estado, com maior transparência e rendição de contas perante a sociedade (Campos, 1990; Ceneviva, 2006; Pinho & Sacramento, 2009; Sarquís-Ramírez & Solís-Alemán, 1994, entre outros). O cenário atual pressiona fortemente para o

²⁷ Ver Egger-Brass, T. *et al.* (2009). *Derechos humanos y ciudadanía*. Argentina: Maiupue.

cumprimento das promessas políticas e questiona os resultados alcançados em relação à eficiência, eficácia, mas principalmente em quanto à efetividade institucional.

As novas tecnologias trouxeram também desafios para a administração do público, uma vez que promove transformações profundas no papel do cidadão na produção e promoção das políticas públicas. Conceitos como o da cidadania digital e - de cidadão (Castells, 2002) transitam do digital e tecnológico para um espaço público institucional e político. Estes novos contextos rompem com a lógica hierarquizada das organizações públicas, e constroem espaços de poder relacionais e menos normativos. A cidadania digital procura destacar o fortalecimento dos direitos humanos e os direitos dos cidadãos em geral, baseado no acesso, uso, processos de inclusão e desenvolvimento da esfera pública na sociedade da informação.

As políticas públicas e as administrações públicas assumem a necessidade das mudanças de dentro para fora, para combinar um pluralismo cultural e político, redefinindo e res-significando em busca do fortalecimento da cidadania e da legitimidade do agir público. Diante dessas transformações, o funcionalismo público é convocado a repensar sua formação para transitar com maior facilidade no novo paradigma. Transformar a ação estatal de uma lógica hierárquica, centralizada e presa a processos muito estruturados, para outra lógica, baseada em redes e processos não hierárquicos, não é trivial. Mais que uma reorganização administrativa ou de processos, significa promover um novo modelo mental para a atuação de servidores e políticos. Significa também lidar com as resistências à mudança, uma vez que a introdução de uma nova lógica mexe como os sistemas de valores, recompensas e carreiras dos servidores. Torna-se fundamental, nesse contexto, que os responsáveis pela administração pública desenvolvam capacidades de análise da estrutura e dos processos organizacionais, dos discursos e elementos constitutivos da organização pública, com o objetivo precípuo de anteciparem-se a essas resistências.

Nessa linha de pensamento, cobra mais sentido o que Lindsay, Osborne e Bond (2014) afirmam: que a NPG está moldada por elementos distintivos como a fragmentação das necessidades nas sociedades pós-modernas, a evolução de abordagens plurais (múltiplas organizações) e pluralistas (múltiplos processos) para a entrega de serviços públicos, um crescente foco da política sobre o papel dos usuários como co-produtores de serviços públicos, as exigências de uma nova lógica de negócios baseada em serviço em substituição à lógica das teorias baseadas na manufatura, e uma mudança no equilíbrio das habilidades gerenciais-chave necessárias para a prestação de serviços públicos, privilegiando aquelas de governança e negociação de necessidades, prestação de serviços e resultados.

Frente a uma estrutura estatal caracterizada por modelos globais e genéricos de provimento de serviços públicos, a ascensão do terceiro setor, nos últimos trinta anos, mostra-se ainda como uma novidade importante para reconfigurar as relações estado-sociedade. Estes autores argumentam que as OSC são capazes de adicionar valores específicos e singulares, como resultado de sua capacidade de inovação e habilidade para engajar comunidades de difícil atendimento pelo poder público. Ademais, essas OSCs podem se beneficiar das oportunidades oferecidas por novas formas plurais e pluralistas de entrega de serviço público para a expansão de seu papel. De acordo com Pestoff (2011), enquanto a *New Public Management (NPM)* é baseada em consumidores de serviços ativos e contratação externa por meio de parcerias público-privadas, a Nova Governança Pública (NPG) é baseada na co-produção, governança multilateral, e prestação de serviços de assistência social do terceiro setor.

A ideia de co-produção foi proposta por Elinor Ostrom, em artigo de 1972, ao argumentar que as *public-service organizations (PSOs)* dependiam das comunidades onde estavam inseridas para a implementação de políticas e entrega de serviços. Analisando esses achados em artigo de mais de 20 anos depois, a autora explica que, após estudar os serviços policiais em áreas metropolitanas, não identificou situação em que um grande departamento de polícia centralizada fosse capaz de oferecer um serviço direto melhor, com mais equidade e menor custo, que quando estes eram cuidadosamente articulados nos bairros e similares localizados em jurisdições vizinhas, observando que a produção de serviços, ao contrário de bens tangíveis, era difícil sem a ativa participação dos beneficiários –no caso, o cidadão. Para a autora, “*the term ‘client’ is a passive term. Clients are acted upon. Coproduction implies that citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them*” (Ostrom, 1996, p. 1073).

Para atender a essa ideia de coprodução, é importante entender o serviço público como explicam Osborne e Strokosch (2013), *public services* são os serviços criados por um processo de política pública e regulados pelo governo (central ou local), mas que podem ser ofertados por um amplo conjunto de organizações, denominadas *public-service organizations (PSOs)*, sejam estas públicas, privadas ou do terceiro setor, enquanto a coprodução define os relacionamentos regulares e de longo prazo entre provedores de serviço e seus usuários ou outros membros da comunidade, para o qual todas as partes fazem substancial contribuição de recursos (p. S32).

A NPG, e os processos de co-produção, têm como fundamento que o desempenho estatal exige uma atuação integrada de um amplo conjunto de *stakeholders*, inclusive não-estatais, recuperando a importância de se retomar a centralidade dos

valores e da discussão política na ação estatal. A NPG traz, portanto, como contraponto ao foco na eficiência e resultados da NPM, a necessidade de promover na administração pública temas como colaboração, redes, parcerias e cooperação.

No contexto dos novos paradigmas da administração pública, o papel da sociedade civil organizada se torna fundamental, seja para ampliar a capilaridade e flexibilidade da ação estatal via ações colaborativas, seja para ampliar as relações de confiança entre estado e sociedade a partir do desenvolvimento de projetos conjuntos e parcerias.

Conforme Feiock e Jang (2009), as OSC permitem flexibilidade e maior eficiência de custos, oferecendo também contra eventuais problemas de *accountability* que podem surgir em decorrência de comportamentos auto-interessado de fornecedores e contratados privados. Brandsen e Pestoff (2006) refinam uma proposta de tipologia para desmembrar o conceito de co-produção em três aspectos, referindo ao modo como as OSC, ou organizações do terceiro setor, influenciam a natureza e resultado dos serviços: (a) co-governança, que se refere aos arranjos em que há uma participação ativa das OSC no planejamento e entrega dos serviços públicos; (b) co-gestão, quando as OSC produzem os serviços em colaboração com o estado; e (c) co-produção, no uso restrito do termo, remetendo aos arranjos nos quais os cidadãos produzem seus próprios serviços, ou ao menos parte dele, sem envolvimento direto do estado, mas com financiamento público ou regulação.

Essa tipologia é importante para apresentar distintos níveis ou possibilidades de relacionamento ou contratação entre o estado e terceiro setor, em um contexto de crescente parceria. Ou, repetindo o questionamento de Pestoff, Osborne e Brandsen (2006, p. 594), “How exactly is the third sector related to governments, in terms of service delivery? Is it supplemental, complementary, alternative or perhaps even adversarial?”.

4. A FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NESSE CENÁRIO

Ainda que breve, a discussão anterior sobre um novo paradigma, baseado na NPG e na PSO, permite antecipar inúmeros desafios aos gestores públicos em relação às novas abordagens em gestão de pessoas. É possível que, além de mudanças em linhas de treinamento para adequar às competências, habilidades e atitudes requeridas no novo paradigma, sejam necessárias também mudanças estruturais, tanto no plano de carreiras quanto nos modelos de avaliação de desempenho, de remuneração e de desenvolvimento organizacional.

Para Stewart e Clarke (1987) a NGP irá exigir dos servidores e gestores públicos: conhecer os serviços exigidos pelo público, estando perto do usuário-cidadão, e entendendo seus pontos de vista, suas reclamações e sugestões. Nesse sentido, é condição importante desenvolver uma visão estratégica do que o serviço público deveria ser nesse cenário e que atores estão interagindo para que decisões possam ser tomadas.

Os autores destacam, também, equívocos que devem ser evitados, como distorções de percepção da qualidade, quando se julga as necessidades sociais a partir dos padrões organizacionais ou profissionais pré-estabelecidos, em vez dos padrões dos usuários-cidadãos. Essa percepção distorcida pode estar pautada na pouca empatia que o trabalho diário permite desenvolver com seu usuário, cujas rotinas mecanizam todas as atividades e tarefas do servidor público. Na perspectiva da NGP, o trabalho é mais dinâmico e o servidor deve acompanhar esse dinamismo, buscando desenvolver maior autonomia, maior capacidade de tomar decisões e maior interação com o cidadão.

Osborne (2010), na conclusão do livro onde organiza o debate sobre as teorias e impactos da NPG, busca explicar as mudanças ambientais, e coloca as seguintes questões que, dentre outras, refletem sobre os impactos na atuação e formação do servidor público:

- Que valores apoiam a execução de políticas públicas e prestação de serviços em tais sistemas? (a questão dos valores)
- Quais competências-chave são necessárias para o desempenho relacional? (a questão das habilidades relacionais)
- Qual é a natureza de prestação de contas em sistemas plurais e pluralistas fragmentados? (a pergunta da *accountability*)

Esse panorama reflete um ambiente distinto num modelo mais dinâmico da NGP e, inevitavelmente, o contrato psicológico do servidor também assume outras características, potencializadas pela entrada de novas gerações no serviço público e das novas competências desenvolvidas para o setor privado.

O contrato psicológico possui um papel importante na construção do vínculo indivíduo-organização. A partir dessa projeção o indivíduo constrói as diretrizes de seu comportamento, decisões e ações. Assim, as mudanças nesse contrato psicológico são centrais para que se possa transitar com menos traumas para a NPG. Entender as características desse novo modelo, apropriando-se dos valores que ele supõe, é condição *sine qua non* para definir as novas diretrizes desse contrato psicológico.

Com base na análise das mudanças do contrato psicológico em um estudo de caso de uma empresa pública e privada, Rouillard e Lemire (2003) apontou as principais mudanças entre a Administração Pública e a Nova Gestão Pública, usando como elementos constitutivos os valores, as estratégias, a metáfora, a natureza da gestão, a atitude do funcionário, a dinâmica relacional e o *locus* de controle. A partir dessa contribuição e da discussão desenvolvida anteriormente sobre o novo paradigma e os desafios para a formação do servidor nesse novo cenário, a proposta deste artigo se projeta nos elementos que se sistematizam no Quadro 1 a seguir:

QUADRO 1. ELEMENTOS PARA A FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NA NGP

Elementos comuns	Administração Pública	NGP (NPM)	NGP (NPG)
Valores	Prudência/ Estabilidade	Criatividade/ Flexibilidade	Ousadia/inação/ ética
Estratégias	Centralização / Homogeneidade	Descentralização / Heterogeneidade	Decisão e responsabilidade em todos os níveis
Metáfora organizacional	Mecânica	Orgânica	Complexa (Cérebro)
Natureza da gestão	Paternalismo	Empoderamento	Auto-gestão
Atitude do funcionário	Dependência	Autonomia	Comprometimento
Formação	Técnica, específica	Multidisciplinar, gestão	Transdisciplinar, coordenação
Dinâmica relacional evínculo individuo-organização	Carreira - Vínculo de LP com a organização	Contrato - Vínculo de CP com várias organizações.	Significado no trabalho e vínculo com a sociedade – inclusividade / sentido de pertinência
Locus de controle e avaliação	Responder a processos	Alcançar eficiência e eficácia	Alcançar efetividade com qualidade, pertinência e responsabilidade

Fuente: Elaboração própria, usando as variáveis de análise da inovação da política pública proposta por Rouillard e Lemire (2003, p. 6) e o estudo de Smith (2007).

Como se pode perceber, o enfoque da administração pública se centra na estrutura e na adaptação do servidor a normas e técnicas, e a uma despersonalização do serviço público. Por sua vez, o enfoque da nova gestão pública flexibiliza a estrutura, demandando do servidor um desenvolvimento de capacidades que apoiem o dinamismo inerente à gestão. No âmbito da nova governança pública, é preciso ir além das fronteiras organizacionais e estabelecer uma conexão com a sociedade, sabendo atuar em rede. O trabalho do servidor público deve ter um sentido próprio e vinculado ao serviço e ao social. O público, por certo, mostra-se mais importante que o privado, por isso a necessidade de alcançar a efetividade, de buscar relações institucionais com organizações da sociedade civil, de ampliar o serviço a grupos historicamente excluídos, de construir comprometimento do servidor além de contratos ou de projeções de estabilidade na carreira e, principalmente, desenvolver capacidades decisórias em cada e em todos os níveis hierárquicos da gestão pública.

Obviamente esta proposta se apresenta em um ambiente muito mais dinâmico e se identificam dilemas importantes a que possivelmente estarão sujeitos os servidores. A priorização pode obedecer a orientações dicotômicas como público *versus* privado; particular *versus* coletivo; ética pessoal *versus* ética organizacional; transparência *versus* confidencialidade; poder *versus* violência; técnico *versus* humano, entre outros.

Também é importante sinalizar que as diferenças regionais na América Latina, em termos culturais principalmente, podem afetar significativamente esta perspectiva e mostrar diferenças no processo de transição entre um modelo e outro. Consequentemente, se esperaria graus de diferenciação entre as distintas demandas de formação do servidor público, como consequência natural dessa afirmativa.

A motivação do servidor público, em cada contexto, poderia assumir diferenças significativas e estariam relacionadas ao estilo de gestão empregado localmente. A pesquisa de Perry (1997), guardadas as considerações contextuais, poderia dar uma primeira orientação para construir uma reflexão sobre os eixos organizadores da formação do gestor público, de tal forma a apoiar a transição para um modelo dinâmico e flexível da PSO.

Perry (1997) elabora sua proposta respeitando a diferença entre instituições públicas e privadas, usando o conceito de Motivação do Serviço Público (MSP ou *Public Service Motivation* [PSM]) elaborado anteriormente em Perry e Wise (1990, p.368): “uma predisposição individual para responder a motivos constituídos primária e unicamente em instituições públicas”. Define como dimensões desse construto: a afinidade com políticas internas, compromisso com os interesses públicos e deveres cívicos, compaixão e auto-sacrifício (estas duas últimas dimensões estão associadas intrinsecamente ao altruísmo). O que sustenta o conceito e suas

dimensões, principalmente, é a necessidade de apropriação de um significado próprio de trabalho no serviço público, que consiste num desafio norteador na formação do servidor.

No marco dos desafios propostos e pensando em fortalecer as iniciativas de transformação do serviço público, voltadas para instituir a governança como pilar articulador da gestão pública, é possível vislumbrar que a formação do servidor deve estar construída em torno ao significado do serviço público. Nesse sentido, a cidadania deve ser fomentada também na institucionalização das organizações públicas. É o que Perry (2000) sugere quando propõe “trazer a sociedade para dentro” do serviço público.

Em um ambiente institucional que fomenta como valor central o compromisso com a cidadania e a sociedade, se espera que se incremente a possibilidade de contar com indivíduos com um vínculo mais forte com seu trabalho e com o serviço público, em sentido amplo. Em meio a muitas discussões sobre a importância do significado do trabalho na vida do indivíduo, neste texto estamos tomando como referência o conceito de Bendassoli e Gondim (2014, p.132), que o articula com o contexto e reconhece “aspectos históricos, econômicos, políticos e culturais”.

Importante considerar também que o desenvolvimento de redes implica uma valorização do trabalho cooperativo, domínio das novas TIC's e desenvolvimento de capacidades de coordenação, entre outras condições, o que pode se contrapor ao discurso do empowerment do trabalhador, haja vista uma eventual relação inversa entre o trabalho cooperativo e o empowerment, no imaginário organizacional. Essa percepção distorcida pode ser fortalecida por estruturas organizacionais e de gestão que contradiriam o discurso de redes.

McGuire e Agranoff (2011) observam, com certo ceticismo, que apesar de sua importância atual a gestão de redes não é trivial:

The spate of research on public management networks confirms their prevalence and relevance to the field of public management in general. Rarely, however, is there an acknowledgement that there are inherent limitations to networks that make managing and leading them much more difficult than is commonly portrayed. These limitations are wide-ranging and include the difficulties of process, the obstacles to performance, and the relationship between bureaucracy and multiorganizational arrangements. (p. 280)

Smith (2007) reconhece que existe uma tendência cada vez mais forte para que as organizações públicas trabalhem com entidades além das “fronteiras hierárquicas” (p. 1), enfatizando a importância do ambiente institucional para a governança. O autor defende que a ação colaborativa não deve estar centrada apenas nas capacidades humanas, mas também deve estar fortalecida na estrutura institucional que joga um papel importante na própria construção de credibilidade do gestor público.

Thomson, Perry e Miller (2007) incentivam a criação de novas estruturas organizacionais e sociais para atender as demandas do trabalho colaborativo, reconhecendo o potencial de articular uma ampla gama de contribuições. Ao sistematizarem as pesquisas desenvolvidas, apresentam cinco dimensões em torno das quais se localizariam as contribuições mais relevantes: a governança, a administração, a autonomia, a reciprocidade e as normas. Estas dimensões são úteis por auxiliarem na compreensão de suas implicações sobre o desenvolvimento dos gestores e servidores públicos.

Thomson *et al.* (2007) observam em relação à governança que o estabelecimento de nexos de colaboração envolve a criação de estruturas que permitam aos participantes tomar decisões sobre como solucionar problemas coletivos e sociais, decisões que devem estar articuladas e integradas à institucionalidade da rede. Nesse sentido, é importante pensar em mecanismos de coordenação que se adaptem a esse cenário. Na dimensão da administração, propõem um sistema de colaboração que clarifica os papéis e as responsabilidades dos atores públicos envolvidos, com uma ênfase importante na comunicação para promover a coordenação. Em relação à autonomia, chamam atenção para as tensões que poderiam ocorrer e os possíveis dilemas –principalmente entre autonomia e transparência– que, se ignorados ou negligenciados, poderiam gerar inércias e desestabilizar a colaboração. A reciprocidade, por sua vez, tem raízes na interdependência, esbarrando na questão dos interesses e recursos, e na necessidade de construir espaços de negociação entre os pares em colaboração. Finalmente, as normas estão relacionadas à institucionalidade e à confiança na reciprocidade presente nos grupos. Entretanto, reconhecem que a criação de confiança necessita tempo e interação, mas o compromisso em longo prazo só pode ser construído com base no reforço da reciprocidade e suportado por um contrato psicológico institucionalizado.

O enfoque de redes também implica aceitar as diferenças interculturais, aproveitando o potencial criativo da diversidade, o que reforça a construção da cidadania fora e dentro do serviço público. As TIC’s, introduzidas nas novas tendências do serviço público por meio do discurso da cidadania digital, podem aproximar

peças e otimizar recursos, mas tornam as relações mais complexas pelo fortalecimento da presença e participação no cenário da política pública dos grupos considerados minoritários. Em consequência, os servidores públicos devem ser também formados no sentido de ampliar sua capacidade de lidar com a interculturalidade da cidadania, capaz de articular a construção da cidadania e os discursos da nova configuração da democracia (Perry, 2006; Perry & Katula, 2001). Essa nova configuração tem características particulares na América Latina em função da tendência dos governos populistas, das tendências geopolíticas e do fortalecimento da cooperação internacional por meio das organizações da sociedade civil (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004).

Tendo como base essas análises, e destacando o caráter inicial proposto nesta discussão, apresentamos como movimentos que devem ser considerados na formação dos gestores públicos para permitir que lidem da melhor forma com esses desafios. Inicialmente, trazemos, com base em Stewart e Clarke (1987), propostas estruturais de mudança, não apenas de formação, mas de processos de trabalho alinhados às demandas de um novo contexto:

- Métodos de trabalho devem ser projetados para atender às necessidades dos usuários do serviço público, em vez da organização.
- As atividades existentes devem ser avaliadas pelo critério de serviço para o público e valor público.
- As novas propostas de políticas devem ser julgadas pelo serviço prestado para o público e buscando a construção da cidadania dentro e além das fronteiras da organização pública.
- As equipes devem ser avaliadas pela qualidade dos seus serviços para o público e, também, pela efetividade dos mesmos (utilidade; lidar com reclamações rapidamente; buscando apresentações públicas; propostas para um melhor serviço público, se a demanda foi realmente atendida).
- Estrutura e gestão de sistemas organizacionais devem ser revistos para apoio e serviço ao usuário do serviço público e cidadão.

Considerando o que foi exposto, se observa a tendência em fortalecer os relacionamentos institucionais com a sociedade, promovendo a participação do cidadão também nos processos internos da gestão pública. A governança implica essa integração, consolidando um perfil ético baseado na transparência, na rendição de contas e na responsabilidade de cada ator em relação a gestão pública. Outras

considerações sobre a rede estão dirigidas à capacitação em tecnologias avançadas e, como já sinalizado antes, ao desenvolvimento processos de trabalho com um significado social e público, baseados em relações de confiança e contratos relacionais.

As demandas da sociedade, ao serem consideradas na própria construção do contrato psicológico, necessariamente desencadeiam o tipo de comprometimento organizacional para apoiar a NPG. A proximidade do servidor com o usuário do serviço público é valorizada para a revisão dos processos e é parte também da construção de uma cidadania mais consciente. Cabe notar, contudo, que nem as ideias da NPG ou da PSO desconsideram que o objeto é a administração pública, sujeito às características, limitações e necessidades de cada país ou entidade nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ampliar a articulação com setor privado e a sociedade civil organizada na oferta de serviços à sociedade exige muito aprendizado, principalmente para que a administração pública possa operar em ambientes não hierárquicos, altamente flexíveis e pouco formais. É uma mudança radical, em muitos aspectos, pois diminui a segurança das normas, regras, instrumentos e hierarquia presentes na administração pública tradicional e cria, em seu lugar, um ambiente de instabilidade, poucas regras, contratos tácitos e relacionamentos horizontais.

Ademais, os sistemas de controle estatais são pouco adaptados ao novo paradigma. Ainda impera a lógica dos meios, quando o fazer bem feito está mais associado ao adequado preenchimento dos formulários e cumprimento dos procedimentos formais que aos resultados ou ao atendimento das necessidades da sociedade.

A ênfase na organização por redes e processos não hierárquicos desconstrói fundamentos dos paradigmas burocráticos e de eficiência, podendo trazer desconfiança nos gestores públicos ou receio ante a novidade, o que poderia desencadear um conjunto de resistências importantes. Talvez, mais importante que novos aprendizados, seja a capacidade de promover o desaprendizado, onde antigas práticas que se transformaram em barreiras à inovação possam ser removidas. Mas isso não é apenas uma ação ou mudança cognitiva. É uma nova cultura, o que sempre representa uma ameaça a uma cultura estabelecida, ao *status quo*.

A cidadania é parte intrínseca da perspectiva da nova governança pública, alterando o significado do trabalho do servidor público e demandando um comprometimento com a sociedade. O servidor é convocado a estabelecer seu vínculo a partir de outros fundamentos, bem diferentes dos que sustentam a lógica burocrática.

É esperado que iniciativas paulatinas de mudanças estruturais sejam incorporadas aos modelos atuais vigentes das organizações públicas, de tal forma que a institucionalização de formas mais flexíveis de gestão adquiram legitimidade e possam ser apropriadas pelos servidores de maneira mais natural. Assumir e projetar a sociedade como eixo organizador do significado do trabalho provoca uma reflexão sobre as prioridades do serviço público e, em consequência, do próprio servidor. A articulação da organização pública com outras organizações, da mesma maneira, convoca a que o servidor possa adquirir habilidades decisórias, que possa trabalhar sob pressão e atuar em um marco de análise amplo e diverso.

Este texto buscou refletir sobre as mudanças necessárias, em um novo contexto da administração pública que parece desejável e inescapável. Mas, muito ainda deve ser discutido para o repensar sobre esse novo servidor, certamente algo bem diferente de um burocrata tradicional, impessoal e prisioneiro da organização pública.

BIBLIOGRAFIA

- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bendassolli, P. & Gondim, S. (2013). Significados, sentidos y función psicológica del trabajo: Discusión de esta tríada conceptual y sus desafíos metodológicos. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 32(1), 131-147.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Brysk, A. & Shafir, G. (Eds.). (2004). *People out of place: globalization, human rights and the citizenship gap*. New York: Routledge.
- Campos, A. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Castells, M., Himanen, P. & Jesús, A. (trad.) (2002). *El Estado del bienestar y la sociedad de la información: el modelo finlandés*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ceneviva, R. (2006). *Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente*. In Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração (pp. 1–17). São Paulo, Brasil.
- Feiock, R. & Jang, H. (2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, 69(4), 668-680.
- Ferlie, E. (2002). Quasi strategy: Strategic management in contemporary public sector. En A. Pettigrew, H. Thomas and R. Whittington (Eds.), *Handbook of Strategy and Management* (pp. 279-298). London: SAGE.

- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. & Bennett, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010* (FASFIL). Rio de Janeiro: IBGE.
- Keinert, T. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- Nash, K. (2009). Between citizenship and human rights. *Sociology*, 43(6), 1067-1083.
- Kuhn, T. (1991). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Lindsay, C., Osborne, S. & Bond, S. (2014). The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192-207.
- Lu, J. (2013). Intellectual Paradigms in Public Administration: Why So Many and How to Bridge Them? *Administrative Theory and Praxis*, 35(2), 308-313.
- Lynn, L. (2005). Public management: a concise history of the field. In E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 27-50). Oxford: Oxford University Press.
- McGuire, M. & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, S. (2010). Conclusions - Public governance and public services delivery: a research agenda for the future. En S. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 413-428). New York: Routledge.
- Osborne, S. & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, 31-47.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Perry, J. & Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. & Katula, M. (2001). Does service affect citizenship? *Administration and Society*, 33(3), 330-365.

- Perry, J. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- Perry, J. (2007). Democracy and the new public service. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 3-16.
- Pestoff, V., Osborne, S. & Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8(4), 591-595.
- Pestoff, V. (2011). Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 15-24.
- Pinho, J. & Sacramento, A. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública Rio de Janeiro*, 43(6), 1343-1368.
- Pollitt, C. (2005). Decentralization: a central concept in contemporary public management. En E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 371-397). Oxford, Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª ed.). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Rouillard, C. & Lemire, L. (2003). Le contrat psychologique et l'engagement organisationnel: une exploration empirique. *Management International*, 7(4), 1-16.
- Sarquís Ramírez, J. & Solís Alemán, R. (1994). Ciudadanía y Responsabilidad Social I. Empoderamiento Ciudadano para el rescate del Estado Democrático. *Multidisciplina*, 16, 27-46.
- Smith, C. (2007). Institutional determinants of collaboration: An empirical study of county open-space protection. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 1-21.
- Stewart, J. & Clarke, M. (1987). The public service orientation: issues and dilemmas. *Public Administration*, 65(2), 161-177.
- Thomson, A., Perry, J. & Miller, T. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56.
- Wilson, W. (1887). El Estudio de la Administración. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

