

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ANTIGAS E NOVAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS EM DISPUTA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Autoria

JOÃO PAULO DOS SANTOS DA SILVA - JOAOPSSILVA803@GMAIL.COM

Mestr e Dout em Admin - PPAD / UNAMA - Universidade da Amazônia

Diana Cruz Rodrigues - dicruzrodrigues@gmail.com

Mestr e Dout em Admin - PPAD / UNAMA - Universidade da Amazônia

Resumo

O artigo busca apresentar a relação entre os conceitos de modelo de administração pública e gramáticas políticas para a construção de um quadro analítico a ser utilizado em pesquisas sobre reformas administrativas e transformações no âmbito da administração pública em determinados contextos nacionais. O estudo realizado se trata de um ensaio teórico que estabelece seu foco no referencial sobre os conceitos de modelos e gramáticas políticas e suas relações. Parte-se do entendimento de que modelos de administração pública devem ser entendidos dentro do contexto histórico e sociopolítico em que aspectos são utilizados pelo Estado e configuram padrões institucionalizados de relação com a sociedade, conceituados enquanto gramáticas políticas. A partir da relação entre estes dois conceitos, propõem-se um quadro analítico síntese para a análise de processos de transformação da administração pública que permita observar a relação entre a gramática estabelecida nestes processos e aquelas já presentes no contexto histórico e sociopolítico.

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ANTIGAS E NOVAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS EM DISPUTA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Resumo:

O artigo busca apresentar a relação entre os conceitos de modelo de administração pública e gramáticas políticas para a construção de um quadro analítico a ser utilizado em pesquisas sobre reformas administrativas e transformações no âmbito da administração pública em determinados contextos nacionais. O estudo realizado se trata de um ensaio teórico que estabelece seu foco no referencial sobre os conceitos de modelos e gramáticas políticas e suas relações. Parte-se do entendimento de que modelos de administração pública devem ser entendidos dentro do contexto histórico e sociopolítico em que aspectos são utilizados pelo Estado e configuram padrões institucionalizados de relação com a sociedade, conceituados enquanto gramáticas políticas. A partir da relação entre estes dois conceitos, propõem-se um quadro analítico síntese para a análise de processos de transformação da administração pública que permita observar a relação entre a gramática estabelecida nestes processos e aquelas já presentes no contexto histórico e sociopolítico.

Palavras-chave: Modelos de administração pública. Gramáticas políticas. Reformas administrativas. Relações Estado e Sociedade.

INTRODUÇÃO

No campo da administração pública, modelos organizacionais são observados enquanto pressupostos de reformas administrativas voltadas para a implementação de mudanças na forma como ocorrem as relações entre Estado e sociedade e na estrutura do aparelho estatal (SECCHI, 2009; POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

A partir dos anos 1990, com o avanço do projeto político neoliberal, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial passaram a disseminar em escala internacional discursos de modelos a serem implementados, em especial em países da América Latina e do leste europeu, no sentido de garantir uma “boa governança” e a eficácia do aparelho estatal (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Modelos como o *New Public Management* (NPM), baseado na aplicação de instrumentos oriundos do mercado, e a Governança Digital, que estabelece a centralidade das tecnologias da informação e comunicação para a modernização do Estado, passaram a compor um receituário de medidas a serem implementadas no Estado em sua relação com a sociedade a partir de uma visão instrumental de uma governança efetiva para o aparelho estatal.

Este estudo parte de uma visão divergente deste entendimento de modelos de administração pública enquanto receituários instrumentais. Entende-se que os modelos de administração pública não são efetivados pelo Estado em processos de reformas administrativas, mas tão somente algumas características parciais de determinado modelo são captadas e implantadas pelo Estado de acordo com o contexto histórico e sociopolítico. Neste processo de implantação, estas características passam a constituir uma gramática política, ou um padrão institucionalizado de relação entre Estado e sociedade (NUNES, 2017). Esta (nova) gramática se relaciona com outras gramáticas instituídas por modelos anteriores ou pelo histórico-cultural de formação do Estado e do aparelho estatal.

Neste sentido, o objetivo deste estudo é apresentar um quadro analítico para processos de reformas administrativas e transformações na administração pública que busque verificar como ocorre a relação entre gramáticas políticas quando da implementação destes processos, levando em consideração as gramáticas já estabelecidas pela cultura de formação do Estado e

por aspectos de modelos anteriormente implementados. A construção do referido quadro permite o entendimento dos processos de reformas e transformações em seus aspectos práticos, focando a análise de como as novas gramáticas influenciam aquelas já presentes na relação entre Estado e sociedade e como são influenciadas por estas.

O presente estudo se configura enquanto um ensaio teórico, buscando debater os conceitos de modelos de administração pública e de gramáticas políticas e sua relação para construção do quadro analítico proposto.

1 AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS DO BRASIL E SUA CONSTRUÇÃO CONCEITUAL

De maneira sintética pode-se afirmar que as gramáticas políticas são padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil (NUNES, 2017). Esses padrões relacionais permeiam a construção do Estado brasileiro e a forma como o aparelho de Estado se relaciona com a sociedade nos diferentes contextos históricos nacionais.

As gramáticas estão presentes desde a formação do Estado brasileiro, e o desenvolvimento estatal e as mudanças ocorridas na sociedade auxiliam no entendimento de suas transformações e metamorfoses. Devido a continuidade e transições pacíficas de regime observadas no contexto histórico do país, as gramáticas estruturantes e clássicas permanecem vigentes, mudando apenas as formas de atuação e roupagem para se ajustarem as novas configurações sociais (FAORO, 2009; FAORO, 2018a; FAORO, 2018b; NUNES, 2017).

Nunes (2017) observa que as instituições formais do aparelho de Estado brasileiro podem operar através de uma variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas prioritárias em determinado contexto nacional. Essas relações entre gramáticas e sua utilização na interação entre Estado e sociedade podem ser observadas considerando sempre o contexto histórico da realidade organizacional, conforme apontado por Martins (2012).

Neste sentido, o contexto histórico e sociopolítico é um dos fatores centrais para o entendimento de como operam as gramáticas políticas. O estudo feito por Nunes (2017) ressalta como as gramáticas devem ser entendidas em um determinado contexto e como elas se relacionam com novas gramáticas e com as mudanças ocorridas no cenário sociopolítico brasileiro.

Para aplicar a noção de gramáticas políticas nesta pesquisa, parte-se da necessidade de analisar três fatores centrais para o entendimento do desenvolvimento do aparelho de Estado no Brasil e, entendendo a relação política direta entre estes fatores, o impacto destes nas relações entre Estado e sociedade.

O primeiro fator a ser analisado diz respeito as duas gramáticas básicas dominantes no desenvolvimento do Estado brasileiro: (1) o patrimonialismo como pedra angular da formação social do Estado brasileiro e de seu aparelho desde os tempos do império, conforme analisado por Faoro (2009), Holanda (1995) e Schwartzan (1988); e, conjugada a esta, (2) o consenso, enquanto gramática desenvolvida pelas elites para a manutenção do poder e transição pacífica entre regimes políticos (FAORO, 2018a; FAORO, 2018b). Tais gramáticas são centrais para a análise do contexto histórico da administração política e estão no centro da relação entre Estado e sociedade, mediada pelo aparelho de Estado.

O segundo fator diz respeito as gramáticas auxiliares que ajudam no processo de entendimento da relação entre Estado e sociedade. O modelo desenvolvido por Nunes (2017), analisa os laços entre Estado e sociedade no Brasil a partir de quatro padrões institucionalizados de relações ou “quatro gramáticas”, quais sejam, o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, permitindo a construção de um instrumental para o desenvolvimento da análise proposta.

O terceiro fator está relacionado as gramáticas entre Estado e sociedade no Brasil estabelecidas pelos modelos organizacionais de administração pública presentes no país a partir da década de 1980. Tais gramáticas se fazem presentes na realidade brasileira com o fim da ditadura militar em 1985 e a transição democrática que culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF de 88), além do avanço das políticas neoliberais a partir dos anos 1990. Neste contexto, a proposta de participação social da APS se encontra com o instrumental oriundo da iniciativa privada defendido pelo NPM. Com o avanço do uso de TICs por parte dos órgãos do Estado, a EGD também passa a fazer parte desta equação.

Na prática, entende-se pela necessidade de se levar a cabo a tarefa proposta por Bresser Pereira (2017) no prefácio de “A Gramática Política do Brasil”: Deve-se “ter sempre em mente as gramáticas que relacionam Estado e sociedade. (...). As instituições integradoras e coordenadoras hoje relevantes não são mais as mesmas. A definição de quais sejam elas nos anos 90 e como se interrelacionam é uma tarefa a ser realizada”. Porém, ao invés de observar a interrelação entre as instituições nos anos 1990, cabe agora a realização desta análise a partir das gramáticas políticas constituídas pelos aspectos de modelos de administração pública captados pelo Estado brasileiro em sua relação com a sociedade.

2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, PRESSUPOSTOS E CONTEXTO NACIONAL

Ao tratar do conceito de modelos de administração pública e sua relevância para a relação entre Estado e sociedade civil, este estudo parte de três pressupostos centrais. O primeiro deles é o entendimento de que modelos de administração pública não são implementados pelo Estado na forma como são concebidos pela teoria, mas sim aspectos desses modelos são captados pelo Estado em determinado contexto de reformas na administração pública. Modelos, neste sentido, se comportam como tipos ideais weberianos, não se manifestando em sua plena pureza conceitual e não servindo de esquema passível de inclusão da realidade histórica (WEBER, 2016, p. 255).

Para Secchi (2009) modelos organizacionais da administração pública se configuram enquanto pressupostos para a realização de reformas administrativas capazes de alterar a forma como as organizações públicas se administram e se estabelecem na relação entre Estado e sociedade. Partindo desta mesma caracterização relacional entre modelos e reformas, pode-se verificar como determinadas reformas da administração pública “avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos” (SECCHI, 2009, p. 348).

O entendimento de Secchi (2009) é compartilhado por Pollitt e Bouckaert (2011) quando afirmam que o anúncio de uma reforma administrativa e o discurso de fundamentação desta reforma é diferente do sucesso de implementação desta política. O mais comum é o sucesso parcial de aspectos da reforma proposta ou mesmo o descarte de alguns objetivos não alcançados.

No âmbito da discussão sobre reformas administrativas no Brasil, Bergue (2011) irá analisar como traços distintivos da construção histórica e cultural da realidade brasileira, como o patrimonialismo e o clientelismo, afetam as estruturas das organizações públicas e a relação entre Estado e sociedade e influenciam seu processo de transformação. Este entendimento sobre a influência de fatores históricos e culturais nas relações entre Estado e sociedade ganha significativa relevância quando se observa como os modelos organizacionais e as reformas administrativas oriundas destes adquirem características específicas quando implementadas em determinado contexto nacional.

Tanto na análise realizada por Secchi (2009) quanto na estudada por Bergue (2011) pode-se inferir como determinados modelos de administração pública não são implementados de maneira concreta em um contexto nacional, mas sim aspectos deste modelo são implantados

pelo Estado e se relacionam com outros fatores institucionalizados da relação entre Estado e sociedade naquele contexto.

Partindo também da análise de modelos e reformas da administração pública, Pollitt e Bouckaert (2011, p. 12) apontam que:

Outro ponto importante – e outro que aumenta a complexidade do quadro – é que mesmo quando um novo modelo específico é adotado, é bastante improvável que ele simplesmente substitua todas as ideias e práticas anteriores. Na reforma da gestão pública, as vassouras novas dificilmente varrem completamente. Em vez disso, eles removem parte da poeira, mas depois depositam nova poeira em cima dos vestígios restantes da antigaⁱ.

Este argumento desenvolvido pelos autores serve de ponto de ligação entre o primeiro pressuposto de análise de modelos desenvolvido neste estudo, qual seja, de modelos enquanto tipos conceituais cujos aspectos são adotados pelo Estado em processos de reformas da administração pública e, conseqüentemente, na relação com a sociedade civil e o segundo pressuposto: de que os aspectos de modelos adotados pelo Estado não são incomensuráveis entre si, e que estes aspectos se interrelacionam em um determinado contexto.

No campo da discussão teórica entre modelos, há uma tendência em se observar modelos de administração pública enquanto formas de superação à modelos anteriores ou construções antagônicas que disputam entre si o espaço dentro de reformas da administração pública. Por exemplo, Dunleavy *et al* (2012) irá observar a Era da Governança Digital (EGD) como um modelo de superação ao *New Public Management* (NPM). Cepik *et al* (2014), partindo de uma lógica análoga, apresenta os modelos de administração pública em sua relação com a tecnologia, com cada modelo superando o anterior assim como cada era tecnológica, na visão dos autores, supera a outra.

Porém, mesmo na defesa de superação do NPM pela EGD feita por Dunleavy *et al* (2012, p. 216), os autores apontam que:

Definir períodos na evolução de qualquer sistema complexo, como sistemas de gestão pública em países avançados, é uma tarefa complicada. Novos desenvolvimentos se acumulam enquanto tendências antigas ainda estão se desenrolando e aparentemente florescendo. (...) É uma série de mudanças que ocorrem simultaneamente, entre as quais é difícil distinguir inovações efêmeras e exageradas daquelas que são fundamentais e mais duradourasⁱⁱ.

Esta afirmação vai no sentido do entendimento de que aspectos de modelos de administração pública implementados anteriormente em determinado contexto seguem vigentes mesmo quando características de um novo modelo começam a ser implementadas. Drechsler e Randma-Liiv (2015) vão no mesmo sentido ao analisarem a coexistência do NPM com outros modelos de administração pública no âmbito dos países do centro e leste europeu.

Desta forma, pode-se aferir que a implementação de características de um determinado modelo de administração pública pelo Estado em um processo de reforma administrativa não significa necessariamente uma exclusão de aspectos de modelos anteriores. A implementação destas novas características passa a ser influenciada por aquelas anteriormente adotadas de um modelo anterior, e estes novos aspectos também acabam por influenciar a forma como as características implementadas no passado operam.

O terceiro pressuposto adotado para a análise de modelos de administração pública e sua relevância para a relação entre Estado e sociedade civil diz respeito ao entendimento de que não há um desenvolvimento homogêneo de adoção de modelos pelos Estados nacionais e que a implementação de aspectos de um determinado modelo ou mesmo sua influência em processos de reformas administrativas dependem do contexto histórico e das características específicas das instituições de uma determinada nação (LYNN, 2006).

Tomando como exemplo o NPM, pode-se observar como os aspectos inerentes a este modelo de administração pública foram primordialmente adotados por países de cultura anglo-saxã (POLLITT; BOUCKAERT, 2011), sendo posteriormente implementados por determinadas regiões e continentes sob a influência de organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial que disseminaram o discurso do modelo.

No âmbito da Europa central e do leste, mesmo que aspectos do NPM tenham sido implementados por alguns Estados, em especial aqueles em transição do pós-comunismo, na década de 1990, o início dos anos 2000 já observava um desgaste do modelo e mesmo um retorno aos aspectos da racionalidade burocrática weberiana, com a adoção do discurso de um modelo próprio da região: o Estado Neo Weberiano (RANDMA-LIIV; DRECHSLER, 2017).

Com o avanço da Governança Digital nos últimos anos, alguns países do leste europeu, como a Estônia que se configura enquanto um exemplo no desenvolvimento de iniciativas de governo digital (WBG, 2021), estão adotando uma perspectiva de modelo de administração pública que combine inovação e o uso de TICs em serviços públicos com a capacidade do Estado em empreender no âmbito dessas tecnologias, partindo assim para uma premissa de burocracias inovadoras (KATTEL *et al*, 2017).

Traçando um paralelo com a experiência dos países do leste europeu, no Brasil a implementação de aspectos do NPM segue em andamento e até em conjunção com a EGD. Misoczky *et al* (2017) discutem como o marco da reforma administrativa gerencialista de 1995 segue vigente no país sob a égide de políticas neoliberais e Secchi *et al* (2021, p. 11) analisam como a atual proposta de emenda constitucional 32/2020 (PEC 32/2020), que propõe uma nova reforma administrativa, se mantém nos marcos do NPM:

A leitura do texto da PEC, seus valores explicitados na exposição e motivos de maneira a defender a eficiência, meritocracia, liberdade ao gestor são consoantes com outro modelo: *New Public Management*. Neste sentido, a atual proposta de reforma administrativa parece ser uma segunda carga de administração pública gerencial (versão brasileira da NPM)(...).

Analisando a PEC 32/2020, mesmo que, como constatado por Secchi *et al* (2021), ela se mantenha nos marcos do NPM, aspectos da EGD também se fazem presentes na proposta, em especial na adoção da inovação enquanto princípio da administração pública brasileira, como pode-se constatar pela fundamentação apresentada pelo Ministério da Economia para a adoção deste princípio:

A inovação como princípio a ser observado por toda a Administração pública guarda plena consonância com uma **concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade**. Apesar das **amarras inerentes à burocracia estatal**, a busca da inovação no setor público vem paulatinamente ganhando espaço, tendo em vista a **revolução tecnológica em curso**, que abre inúmeras possibilidades de aprimoramento da prestação dos serviços públicos. Na **era do governo digital** – essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público –, a inovação deve ser reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, o que, aliás, também está em linha com diretrizes de organismos internacionais como a OCDEⁱⁱⁱ.

Assim, enquanto em países do leste europeu por conta de aspectos dos modelos de administração pública implementados, a inovação através do uso de TICs vem sendo discutida sob um marco da predominância da participação da burocracia estatal neste processo, no Brasil a proposta de inclusão da inovação nos princípios da administração pública se dá sob a justificativa de desburocratizar o Estado e nos marcos de uma proposta de reforma da administração pública baseada nos princípios do NPM. A iniciativa do governo federal em

propor a privatização das principais empresas públicas de desenvolvimento de TICs^{iv} reforça o argumento da conjugação de aspectos do NPM com a EGD no contexto brasileiro.

Outro argumento proposto neste estudo é o de que a adoção de determinados aspectos de um modelo de administração pública por parte do Estado em um contexto nacional dado acaba por constituir uma nova gramática política, ou seja, um novo padrão institucional de relação entre Estado e sociedade. Embora o discurso dos modelos de administração pública tenda a se apresentar como alternativos ou substitutivos entre si, na prática eles podem consolidar novas gramáticas a partir da adoção de aspectos dos modelos por parte do Estado, que se influenciam mutuamente em um determinado contexto nacional.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF de 88), alguns modelos organizacionais de administração pública despontam na discussão sobre as reformas administrativas e transformações implementadas pelo Estado em sua relação com a sociedade:

- a) *New Public Management* (gerencialismo): inicia sua trajetória enquanto modelo a partir da crise do capitalismo na década de 1970 e na derrocada dos modelos de Estado de bem-estar social (MISOCZKY, 2014). Foca na utilização de instrumentos gerenciais da administração privada e na redução do aparelho de Estado com atribuições repassadas para o setor privado através de privatizações (MISOCZKY, 2014; PAES DE PAULA, 2005). Tem um papel de destaque nas reformas administrativas brasileiras a partir da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado de 1995 (BRESSER PEREIRA, 1997; PAES DE PAULA, 2005);
- b) Administração Pública Societal (APS): A APS busca estabelecer um projeto voltado a ampliação da participação de atores sociais na agenda política e no ciclo de políticas públicas (PAES DE PAULA, 2005). No Brasil, APS se configura enquanto um projeto baseado no contexto de ascenso dos movimentos sociais a partir da década de 1970 e suas reivindicações por maior participação nas decisões da agenda pública para inclusão de pautas não abordadas pelo Estado brasileiro, a partir da construção de espaços públicos não estatais (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO, 2005); e
- c) Era da Governança Digital (EGD): Na lógica da EGD, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) são incorporadas enquanto elemento chave da administração e capazes de, enquanto instrumental central do projeto, possibilitar uma governança ampla e integrada entre Estado e sociedade (DUNLEAVY *et al*, 2012; CEPIK *et al*, 2014). Nos últimos anos, o Brasil vem avançando no processo de transformação digital com o uso de TICs na administração pública, estando atualmente na 7ª posição do *GovTech Maturity Index* desenvolvido pelo Banco Mundial (WBG, 2021).

3 GRAMÁTICAS POLÍTICAS A PARTIR DOS MODELOS E SEU QUADRO SÍNTESE

Este estudo parte do entendimento de que a análise de modelos não deve estar baseada em sua incorporação pelo Estado e substituição de modelos anteriores, mas sim na incorporação de aspectos e características pelo Estado em um determinado contexto, gerando novas relações com os aspectos presentes de modelos anteriormente implantados. O conceito de modelo de administração pública adotado para a realização deste estudo permite a argumentação de que a adoção de um determinado modelo por parte do Estado acaba por constituir uma nova gramática política que se relaciona com as já presentes na relação entre Estado e sociedade.

Segundo Nunes (2017) as instituições formais da administração pública podem operar segundo uma variedade de modos, seguindo uma ou mais gramáticas e suas relações. A ação de grupos sociais pode, da mesma forma, estar baseada na relação entre uma ou mais gramáticas na sua interação com o Estado e seu aparelho.

Neste sentido, as gramáticas políticas podem ser categorizadas no sentido da análise de reformas administrativas e transformações da administração pública e da relação entre Estado e sociedade. Trata-se então de traçar o olhar sobre o objeto a ser pesquisado a partir de um quadro conceitual que tenha como constructo analítico as gramáticas e sua capacidade de entendimento destas interações entre Estado e sociedade.

As gramáticas estruturantes do patrimonialismo e do consenso não necessariamente necessitam de categorização para a análise. Devido ao seu caráter macroestrutural, essas gramáticas serão utilizadas para a verificação de contexto, necessária para análises qualitativas de pesquisa.

Entende-se que as gramáticas clássicas do clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, propostas em Nunes (2017), seguem vigentes, devendo apenas ser observada a relevância de cada uma delas em um contexto contemporâneo e em relação com as novas gramáticas constituídas pelos modelos de administração pública nos pós CF de 88.

O Quadro 01 abaixo apresenta o quadro conceitual destas gramáticas auxiliares clássicas e sua categorização para a pesquisa científica:

QUADRO 01 – O QUADRO DE SÍNTESE CONCEITUAL DAS GRAMÁTICAS AUXILIARES CLÁSSICAS

GRAMÁTICA	CONCEITO BASE	GRAMÁTICA CATEGORIZADA
GRAMÁTICAS AUXILIARES CLÁSSICAS		
Clientelismo	Instrumento utilizado para a garantia da legitimidade política e vinculada a troca de favores políticos e a concessão de benesses.	Categorizada através da verificação de possíveis trocas de favores e benesses na relação entre Estado e sociedade quando da implementação de políticas e programas públicos.
Corporativismo	Instituição de corporações e grupos organizados como atores de participação e pressão política por suas pautas específicas.	Categorizada através da verificação do papel desempenhado por entidades corporativas na discussão e operacionalização de políticas e programas públicos.
Insulamento Burocrático	Fenômeno no qual a burocracia de determinado órgão público é resguardada no sentido de se evitar o controle político ou social.	Categorizada através da análise da estrutura organizacional dos órgãos da administração pública e do discurso tecnicista.
Universalismo de procedimentos	Associada à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei.	Categorizada através da análise do universalismo observado na construção e implementação de políticas e programas públicos.

FONTE: elaborado pelos autores.

No contexto contemporâneo, entende-se que as gramáticas estabelecidas pelos modelos organizacionais da Administração Pública a partir da década de 1980, se entrelaçam com as gramáticas políticas clássicas, complexificando a análise e permitindo uma visão multifacetada sobre processos de reformas administrativas e transformações do aparelho estatal.

Desta forma, as gramáticas políticas oriundas a partir de implantações parciais de modelos da administração pública se constituem em padrões institucionalizados de relação entre Estado e sociedade a partir da adoção de aspectos e características de determinado modelo em processos de reforma administrativa.

Conforme exposto anteriormente, no atual contexto brasileiro três modelos se demonstram presentes na realidade brasileira e buscam estabelecer gramáticas próprias: o NPM ou gerencialismo, a APS e a EGD.

Um dos modelos presentes no atual contexto brasileiro é o NPM. Partindo da concepção das práticas de gestão do setor privado como superior ao racionalismo burocrático (BRESSER PEREIRA, 1997; OSBORNE; GAEBLER, 1994) até então vigente na gestão pública e da

preponderância da lógica de mercado, o NPM não apenas se apropria de conceitos próprios do setor privado como também estabelece uma agenda de reformas que conduzem os diferentes aparelhos de Estado para uma lógica de redução do aparelho de Estado por meio de parcerias público-privadas (PPP), privatizações e terceirizações. Caberia ao Estado, neste contexto, apenas a regulação destas atividades de prestação de serviços pelo setor privado através de agências reguladoras.

No Brasil, o NPM ou gerencialismo ganhou força a partir dos anos 1990 buscando utilizar a lógica do mercado e os instrumentos da iniciativa privada para se contrapor ao patrimonialismo presente no Estado brasileiro (PAES DE PAULA, 2005; BRESSER PEREIRA 1997). A conformação do ideário gerencialista na administração pública brasileira culminou em 1995 com a Reforma Administrativa do Aparelho de Estado, levada a cabo por Luiz Carlos Bresser Pereira enquanto ministro do Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE).

Se contrapondo a visão centrada na lógica de mercado e da utilização do ferramental da iniciativa privada para a administração pública proposta pelo NPM, emerge a proposta de uma Administração Pública Societal (APS). A APS se baseia em uma gramática de relação entre o Estado e a sociedade voltado para a construção de espaços de participação social onde a sociedade civil desempenhe um papel central na construção da agenda estatal.

A contradição entre modelos estabelecidos pela administração gerencial e pela proposta da APS está centrada em seus objetivos últimos, com o gerencialismo entendendo a operacionalização de serviços a partir de uma lógica de privatizações e passagem de responsabilidade para a sociedade civil e a APS entendendo que a participação social não está limitada ao papel de executora de serviços públicos, mas sim na participação dos atores sociais em todo o processo de políticas públicas.

Diante da crise do NPM a partir dos anos 2000 e de novas discussões que apresentavam modelos que reformulam a agenda típica do gerencialismo, como o pós-NPM, Dunleavy *et al.* (2012) apresenta um novo modelo de administração pública: a Era da Governança Digital (EGD). Na lógica da EGD, as TICs são incorporadas enquanto elemento chave da administração e capazes de, enquanto ferramental central do projeto, possibilitar uma governança ampla e integrada entre Estado e sociedade (CEPIK *et al.*, 2014).

Partindo do contexto brasileiro, chegamos ao seguinte quadro analítico síntese de constituição de gramáticas a partir dos modelos em disputa:

QUADRO 02 – QUADRO SÍNTESE DAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS ORIUNDAS DE MODELOS DE AP

MODELO	GRAMÁTICA	ASPECTOS CARACTERÍSTICAS	REFERÊNCIAS
<i>New Public Management</i> (NPM) Gerencialismo	Gramática do mercado	Privatizações, Parcerias Público Privadas, instrumentos da gestão privada na administração pública	Pollitt e Bouckaert (2011) Hood (1991) Drechsler (2009) Osborne e Gaebler (1994)
Administração Pública Societal (APS)	Gramática da participação	Participação social, Fóruns e espaços de discussão, Esfera pública não estatal	Paes de Paula (2005) Paes de Paula (2007) Tenório (2005)
Era da Governança Digital (EGD)	Gramática da transformação digital	Uso de TICs na relação Estado sociedade, cidadania digital, e-participação	Dunleavy <i>et al</i> (2012) Cepik <i>et al</i> (2010) Hanna (2014) Chen (2017)

FONTE: elaborado pelos autores.

Partindo deste quadro analítico síntese, em conjunto com o estabelecido a partir das gramáticas políticas, pode-se constituir um instrumento a ser utilizado para a análise de reformas administrativas e processos de transformação da relação entre Estado e sociedade.

Entende-se que estes processos não devem ser analisados a partir de um único modelo e que as gramáticas estabelecem novas relações a partir de mudanças históricas e sociopolíticas e nas transformações da administração pública.

CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi apresentar um quadro analítico para a análise de reformas administrativas e processos de transformação da administração pública. Tal quadro foi construído a partir da síntese entre os novos modelos organizacionais pós 1980 e o conceito de gramáticas políticas.

Entende-se que, a partir do quadro proposto, faz-se possível a constituição de uma agenda de pesquisa empírica no campo de administração pública que leve em consideração a relação proposta entre modelos e gramáticas e como esta influencia a relação entre Estado e sociedade em um determinado contexto nacional.

Referências

- BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.
- CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.
- CHEN, Yu-Che. **Managing digital governance: issues, challenges and solutions**. New York: Routledge, 2017.
- DRECHSLER, W. The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. **Central European Public Administration Review**, 2009. 7, 2014. 10.17573/cepar.v7i3.131.
- DRECHSLER, W., RANDMA-LIIV, T. The new public management then and now: Lessons from the transition in Central and Eastern Europe. **Implementation of New Public Management Tools. Experiences from transition and emerging countries**, p. 33-49, 2015.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- HANNA, N. K. **Transforming government and building the information society: challenges and opportunities for the developing world**. Bethesda: Springer, 2014.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2009.
- FAORO, R. **A República em transição**. Rio de Janeiro: Record, 2018a.
- FAORO, R. **A República inacabada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018b.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration** 69, no. 1 (1991): 3–19. doi:10.1111/J.1467-9299.1991.TB00779.X.
- KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. “Innovation Bureaucracies: How Agile Stability Creates the Entrepreneurial State.” **UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12)**, 2019.
- LYNN, L. **Public Management: Old and New**. New York and London, Routledge/Taylor and Francis, 2006.

- MARTINS, Paulo Emílio Matos. O Espaço-Dinâmica Organizacional em Perspectiva Histórica. In: VIEIRA, H. C.; GALVÃO, N. N. P. e SILVA, L. D. (Orgs.) **Brasil Holandês: história, memória e patrimônio compartilhado**. São Paulo: Alameda, 2012.
- MISOCZKY, M. C. **Administração pública contemporânea**. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014.
- MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 184–193, 2017.
- NUNES, E.O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- Proposta de emenda constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.
- PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Oxford University Press, USA, 2011.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 1. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- RANDMA-LIIV, T.; DRECHSLER, W. Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. **International Journal of Public Sector Management**. 2017. 30. 00-00. 10.1108/IJPSM-06-2017-0175.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SECCHI, L., FARRANHA, A. C., RODRIGUES, K. F., BERGUE, S. T., MEDEIROS-COSTA, C. C. Reformas administrativas no Brasil: Passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. 26(83), p. 1-17, 2021.
- TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.
- WBG. **GovTech Maturity Index: the state of public sector digital transformation**. New York: World Bank Group, 2021.
- WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2016.

ⁱ Tradução nossa

ⁱⁱ Tradução nossa

ⁱⁱⁱ Grifo nosso

^{iv} Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/796266-comissao-debate-privatizacao-do-serpro-e-da>. 20 de agosto de 2021. Acesso em 22 de janeiro de 2022