

NOVOS CAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Luis Roque Klering^a
Melody de Campos Soares Porsse^b
Luis Alberto Guadagnin^c

RESUMO: O objetivo do presente artigo é apresentar a evolução dos modelos de administração pública, considerando os três modelos básicos (patrimonialista, burocrático e gerencial), mas também destacando importantes tendências recentes de governo do Brasil, que apontam para a configuração de um modelo mais sistêmico, operado via programas multiníveis e multiesferas de governo. Para tanto, o artigo realiza um levantamento das características centrais (ou do *modus operandi*) da administração pública brasileira até 1994, perpassando os períodos de governos patrimonialistas e burocráticos, até o fim do governo de Itamar Franco, quando é instituída a Reforma do Estado Brasileiro, em 1995. A partir do segundo período de governo FHC (1999-2002) e do governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), ocorrem iniciativas que sinalizam para a constituição de um modelo de governo brasileiro mais sistêmico, viabilizado por múltiplos programas intergovernamentais, envolvendo ações de diferentes níveis e esferas de governo, e da sociedade civil. O artigo então destaca algumas experiências mais recentes, que ilustram a tendência para a conformação de um governo brasileiro mais sistêmico, especialmente via ampliação de programas federais tripartites ou n-partites, como o Sistema Único de Saúde (SUS), Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (REDESAN) e Territórios da Cidadania, que são desenvolvidos ao mesmo tempo por diferentes atores governamentais e sociais, visando a atingir assim maior sinergia e efetividade nas ações.

Palavras-chave: Enfoque sistêmico. Modelos de administração pública. Governo sistêmico. Programas governamentais integrados. Programas de governo.

ABSTRACT: The present work is aimed at demonstrating the evolution of public administration models, taking into consideration three basic models (patrimonial, bureaucratic and managerial) while also highlighting important recent trends of the Brazilian government, which indicate the formation of a more systemic model, operated through multilevel and multisphere government programs. To do so, the present article provides a survey on the central characteristics (or *modus operandi*) of Brazilian public administration up to 1994 – including periods of patrimonial and bureaucratic governments, and the end of Itamar Franco Administration. Subsequently, it emphasizes a period called *Reforma do Estado Brasileiro* (Brazilian State Reformation), established during the first term of Fernando Henrique Cardoso Administration. From the 1995 State Reformation on, initiatives from the second term of the FHC Administration (1999-2002) and the Lula Administrations (2003-2006 and 2007-2010 terms) point out the formation of a more systemic model of Brazilian government, operated through multiple intergovernmental programs, turning to collaborative and integrated actions at different levels and spheres of government and civil society. The present work then highlights some of the most recent experiences that illustrate a trend for the formation of a more systemic Brazilian government, especially by broadening the scope of tripartite and n-partite federal programs, such as SUS, PSF, REDESAN and Territórios da Cidadania, which are developed concomitantly by different governmental and social actors, thus aimed at achieving greater synergy and effectiveness in actions.

Keywords: Systems approach. Public administration models. Systemic governments. Multiple intergovernmental programs. Governmental programs.

JEL Classification: H8, Miscellaneous Issues; H83, Public Administration; Public Sector Accounting and Audits.

^a Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) de Porto Alegre-RS/Brasil. E-mail: <lrklering@via-rs.net>.

^b Doutora em Administração e Pesquisadora do Núcleo de Tecnologias em Gestão Pública (NUTEP) da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) de Porto Alegre-RS/Brasil. E-mail: <mpporsse@hotmail.com>.

^c Professor da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) de Porto Alegre-RS/Brasil. E-mail: <luisguadagnin@pucrs.br>.

1 Introdução

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira é marcada por processos de reformas, entendidos aqui como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público) e institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no setor público, bem como o desenvolvimento no campo das relações políticas e sociais (Fadul; Souza, 2005). A disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro.

Nesse contexto, podem ser destacadas quatro principais transformações da administração pública brasileira. Tais transformações iniciam-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, que visava promover uma máquina administrativa nos padrões weberianos, baseada nas características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Em seguida, tem-se a publicação do Decreto Lei nº 200/67 durante o Regime Militar, constituindo-se na tentativa de adoção de um modelo gerencial na administração federal, fundamentando-se na descentralização político-administrativa. Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, são introduzidas mudanças tanto na estrutura administrativa (processo de descentralização da administração pública), como na dimensão política (construção da cidadania plena, inserindo a sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental). Por último, a reforma dos anos 90, que teve início no governo Collor e que foi consolidada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, tinha como proposta a adoção de um modelo de administração pública gerencial (Fadul; Silva, 2008).

Dentro dessa trajetória de reformas do Estado brasileiro podem ser identificados inicialmente três modelos básicos de administração: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Os três estágios históricos de administração pública se sucedem no tempo, sem que, contudo, qualquer um destes paradigmas tenha sido completamente abandonado. Mais recentemente, importantes tendências de administração pública brasileira

mostram-se mais evidentes, que não abandonam aprendizagens anteriores, mas que propõem novas soluções de administração para os novos tempos. Alguns autores classificam esse novo modelo de administração com maior enfoque social-participativo como sendo “societal” (Paes de Paula, 2005). Todavia, algumas iniciativas mais recentes de governo do Brasil sinalizam para a constituição de um modelo mais sistêmico, operado via programas mais integrados, multiníveis e esferas de governo, cujo exemplo mais ilustrativo são os programas do SUS. Tal novo modelo ainda não está claro e institucionalizado no meio acadêmico, e por isso este artigo pretende compreendê-lo melhor, apresentando as mudanças fundamentais em gestação na administração pública brasileira, que continuam sendo aprofundadas, e os caminhos mais recentes sinalizados.

Para tanto, inicialmente, o artigo realiza um levantamento das características centrais (ou do *modus operandi*) da administração pública brasileira até 1994, perpassando os períodos de governos patrimonialistas e burocráticos, até o fim do governo de Itamar Franco. Posteriormente, enfatiza-se o período da Reforma do Estado Brasileiro, instituída no primeiro período do governo FHC. Em seguida, são apresentadas as novas perspectivas de administração pública: a vertente societal e o Estado em rede. Por fim, apresenta-se o enfoque sistêmico da administração pública brasileira, especificando-se as propriedades desse estado de ser, bem como destacando algumas experiências mais recentes, que ilustram a tendência para a conformação de um governo brasileiro mais sistêmico, especialmente via ampliação de programas federais tripartites ou n-partites, como o SUS, REDESAN, Territórios da Cidadania, operados ao mesmo tempo por governos dos três níveis e diferentes esferas, e também com a participação dos diferentes setores sociais.

2 Evolução da administração pública no Brasil até 1994

No modelo mais antigo, da administração pública patrimonialista, vivido pelo Brasil especialmente até o ano de 1889, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem status de nobreza real. Caracteriza-se

pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional). Conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as idéias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos.

Em contrapartida, surgem disfunções; o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser da administração. Em consequência, o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, por outro lado, está na ineficiência, na autorreferência, na incapacidade de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram menores. Nesse modelo de administração pública, o Estado concentra esforços para manter a ordem e administrar a justiça, e garantir os contratos e a propriedade.

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge principalmente a partir dos anos 30, como contraponto ao conservador, mas fragmentado, poder das oligarquias rurais exportadoras. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume um papel central mais decisivo, intervindo maciçamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país. Com vistas à modernização da administração pública, é criado, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, abrindo, assim, uma nova e clara

distinção entre administração e política. Neste estágio, ainda, a administração pública sofre a influência da Teoria da Administração Científica de Taylor, buscando o ideal da racionalização via aplicação dos princípios da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos.

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, a administração pública burocrática que vigorava desde a década de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando a alterar a rigidez burocrática. Assim, no Governo JK, foi feita uma tentativa de reforma administrativa com a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, bem como a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei nº 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido Decreto-Lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de “flexibilizar a administração” com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei nº 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos

de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração direta através de empresas estatais.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início com a criação da SEMOR – Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

Já no início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND, cujos objetivos eram a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/67.

O período da transição democrática (1985-1990) caracterizou-se por um afrouxamento dos esforços de modernização administrativa no setor público, em função de vários fatores, principalmente pela falta de apoio político para esse objetivo, bem como pela implementação do Plano Cruzado, e ainda pela espera por definições mais claras por parte da nova Constituição (de 1988), que estava sendo engendrada pela Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Um fato importante ocorrido em 1986 foi a criação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior, visando à modernização do setor público. A nova Constituição de 1988

visou a racionalizar o ingresso e a fixação de servidores no serviço público. Todavia, acabou promovendo um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

O período imediatamente seguinte, do governo Collor (1990-1992), passa a priorizar o ajuste fiscal, via incentivos à liberação comercial e a privatização. Assim, promoveu uma reforma administrativa do aparelho do Estado via propalado intuito de resgatar a eficiência e a dignidade do serviço público, bem como de adequar as estruturas da máquina estatal às funções típicas da administração pública, resultando daí a demissão e aposentadoria de expressivo número de servidores.

O curto governo de Itamar Franco (1992-1994) preocupou-se essencialmente com a estabilização da economia, via Plano Real, conduzido pelo ministro Fernando Henrique Cardoso, que foi eleito para presidir o governo seguinte.

Nesse novo contexto, de desafios impostos pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado, do aumento do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, a proposição de um modelo de administração pública gerencial, emprestando conceitos de administração de empresas do mercado, surge como resposta ao modelo burocrático de administração pública. A diferença fundamental do novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Outrossim, são definidas metas para cada órgão, outorga-se maior autonomia na gestão de recursos, e passa-se a instituir, *a posteriori*, o controle de resultados alcançados. São valorizados, também, aspectos de transparência e participação dos cidadãos.

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a quali-

dade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se, então, primordial. A Reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

3 A reforma gerencial do Estado brasileiro

A Reforma do Estado, implementada a partir de 1995, deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

No plano econômico, o Estado é, essencialmente, um instrumento de transferências de renda. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o segundo setor (privado) e terceiro setor (social) as atividades passíveis de serem realizadas pelos mesmos.

Assim, de um lado, o Estado repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o controle do Estado. De outro, também descentraliza para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é a chamada “publicização”.

A Reforma do Aparelho do Estado surge num contexto de tecnologização e globalização do mundo, em que são atribuídas crescentes competências ao poder público, que por isso precisa buscar condições para tanto, bem como obter efetividade no processo, via busca de novas soluções, medidas inovadoras, bem como novos colaboradores e parceiros.

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, o cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública.

Vários modelos de atuação, inspirados no contexto americano ou anglo-saxônico, podem ser considerados inadequados, uma vez que não têm a devida sustentação constitucional e legal. Como exemplo de inadequação, pode ser mencionado o caso dos contratos de gestão, utilizados desde 1991, mas que somente em anos mais recentes estão previstos por Emenda Constitucional (19/98, art. 37, § 8º).

Com a reeleição de FHC, em 1999, o governo passou a direcionar seu foco para a pobreza e para o atingimento das metas internacionais de desenvolvimento, reafirmando o Plano Real como estratégia para a estabilidade econômica. Outrossim, o novo governo propõe, como novidade, a estruturação das atividades de administração pública federal em 380 programas, com o objetivo de assegurar transparência e responsabilização gerencial. Desta forma, perde força o apelo da “Reforma do Estado” frente ao novo desenho da administração pública, calcado na gestão de programas, flexionando desta forma, de maneira mais intensa, os esforços de dentro da administração pública para o atendimento concreto e comum dos cidadãos.

Com relação ao governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), Fadul e Silva (2008) consideram que as iniciativas atuais de reforma propostas nesse governo seguem as políticas e ações empreendidas na reforma de 1995, sendo desdobramentos e dando continuidade às reformas iniciadas no governo passado.

As reformas propostas pelo governo Lula agregam um conjunto de ações voltadas para um Estado promotor da inclusão social, as quais envolvem três categorias que guardam semelhanças com a reforma dos anos 90, na qual foram implantadas reformas estruturais (Reforma do Estado e do seu aparelho) e reformas administrativas (da administração pública), sendo essas últimas voltadas para a retomada da performance e da qualidade dos serviços públicos. A primeira categoria envolve uma reforma do modelo de gestão pública, através de ações como a integração de programas governamentais e avaliação do desempenho administrativo. A segunda categoria se preocupa com a melhoria da performance dos serviços públicos através da inovação gerencial, tal como na reforma anterior. A última categoria abrange reformas na estruturação do executivo federal, tais como realização de concursos públicos, valorização do servidor, qualidade de vida no trabalho, novas concepções institucionais, integração entre planejamento e orçamento, *accountability*, questões similares ao gerencialismo, como na reforma passada (Fadul; Souza, 2005).

Nesse contexto, os projetos da Reforma do Estado de 95 continuam sendo enfatizados no governo Lula, mas com uma maior ênfase a programas sociais, em que o Governo Federal busca acentuar seu papel de planejador e orientador, tendo como intermediadores os Estados, e realizadores locais os municípios.

De fato, pode-se observar que os objetivos de reforma gerencial não foram atingidos com a Reforma de 1995, mas serviram (especialmente como prática discursiva) para institucionalizar uma série de mudanças nos governos de todos os níveis e esferas. Como heranças principais, podem ser elencadas:

- A introdução da noção de “agencificação” na administração pública, pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia, junto com uma maior autoridade e correspondente responsabilidade administrativa;
- A intensificação da descentralização administrativa, via diferentes arranjos administrativos;
- A introdução de mecanismos de regulação, especialmente via implementação de agências reguladoras dos serviços públicos;

- A introdução de múltiplos atores que de forma direta ou indireta participam em diferentes fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas, ampliando-se assim o leque de grupos de interesse e pressão, como também as dificuldades de conciliação desses variados e diferentes interesses.

Nesse novo contexto, o papel do Estado está sendo crescentemente demandado, em que não pode ser entendido como empecilho à realização do seu papel, mas como solução, ampliando e profissionalizando sua esfera de atuação, como indutor, articulador, catalisador e orquestrador principal do desenvolvimento, com a forte participação da sociedade, sem clientelismo, mas com transparência e responsabilidades consensuadas e compartilhadas.

4 Novas tendências de administração pública

4.1 Vertente societal

Mais recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública, que Paes de Paula (2003; 2005) nomeia de “vertente alternativa” ou de “vertente societal”, sendo baseada em uma nova relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Fleury, 2001; Paes de Paula, 2003).

Esse modelo contrapõe-se à gestão estratégica tradicional na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos ou atores sociais (de atores compostos, sem a presunção da existência de um pensamento único). Nesse conceito, a gestão é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado. Assim, emerge uma concepção de democracia que transcende à instrumentalidade e tenta

abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública¹.

Seu êxito depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que estimulem o diálogo livre e aberto entre cidadãos, capazes de formular juízos informados e racionais em torno das formas de resolver problemas. A emergência de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) pode contribuir fortemente para potencializar a participação dos cidadãos na sociedade.

Dentre experiências participativas, podem ser citadas: os fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de órgãos e de administrações públicas, planejamento via orçamento participativo, e outras formas mais. Tais experiências se diferenciam de outras, uma vez que colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo em monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas. Oportunizam, assim, novos meios de interlocução e negociação entre as estruturas de administração pública e a sociedade.

4.2 O Estado em rede

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a globalização da economia, assistidos no final do século XX, constituíram um cenário de negócios turbulento, de mudanças rápidas e contínuas, no qual a competitividade, a flexibilidade e a busca da eficiência e da eficácia tornam-se essenciais (Pimenta, 1998). Como uma alternativa de sobrevivência nesse ambiente dinâmico e com elevado nível de incerteza, são estabelecidas novas estruturas organizacionais privadas e, sobretudo, públicas, sendo as redes o elemento fundamental que as caracteriza. Dessa maneira, as organizações conseguem acessar novos recursos e conhecimentos, superar limitações individuais, obter maior flexibilidade e melhores condições de atuação e de superação de problemas (Peci, 1999).

Especificamente em relação ao Estado, uma nova forma institucional surge para se adequar aos desafios contemporâneos e aos novos pro-

blemas da administração e gestão pública, qual seja, a construção de uma rede interna ao Estado – entre os diferentes níveis e esferas de governo – com ênfase na descentralização, redistribuindo recursos, competências e poder para as esferas sub-nacionais, e tornando possível a proximidade do cidadão com a figura do poder público. As distintas instâncias governamentais se convertem em elos de uma rede e passam a tomar decisões coordenadas, o que torna as intervenções mais eficazes (Castells, 1999). Ademais, as ações do governo e de seus diferentes níveis e esferas passam a ser integradas também com as diferentes entidades e a sociedade civil.

O Estado substitui então o modelo de provedor exclusivo e de executor por um modelo de coordenador e fiscalizador de serviços, sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado, incluindo também parcerias e alianças com empresas privadas e com a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo se tornam sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e com a sua ação descentralizada.

A visão de funcionamento de uma organização em rede ultrapassa, assim, largamente a visão monológica ou “mecanística” de funcionamento de organizações, caracterizada por Burns e Stalker (1961) na obra *The management of innovation*, para situar-se mais perto da visão “orgânica” de funcionamento de organizações, conforme ilustra a Figura 1.

Variáveis	Organizações Mecanísticas	Organizações Orgânicas
Estrutura organizacional	Burocracia	Adhocracia
Desenho dos cargos	Estáveis, Fragmentados, Especializados	Mutáveis
Processo de decisões	Centralizado	Descentralizado
Comunicações	Mais verticais	Mais laterais
Confiabilidade	Nas regras formais	Nas pessoas
Princípios predominantes	Administração científica	Teoria relações humanas
Ambiente externo	Estável	Instável

Fonte: Elaborada pelos autores, baseada em Burns e Stalker (1961).

Figura 1 – Funcionamento de Organizações

De acordo com os autores, no sistema mecanístico, predomina a centralização e a hierarquia formal de autoridade. Os procedimentos

¹ Três dimensões são consideradas fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: (a) econômico-financeira, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; (b) institucional-administrativa, envolvendo aspectos de organização da estrutura, assim como aspectos de planejamento, direção e controle; (c) sociopolítica, envolvendo as relações do Estado com a sociedade, especialmente os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

exigem que a organização se torne uma máquina eficiente, com muitas regras, regulamentos e controles. No orgânico, os indivíduos trabalham em grupos, se comunicam através de todos os níveis da organização, e a variabilidade humana e toda sua complexidade são aproveitadas para estimular as decisões e a participação.

Em 1969, Warren Bennis (1972) atualizou a comparação entre organizações mecânicas e orgânicas, enfatizando os seguintes pontos, conforme Figura 2.

Variáveis	Organizações Mecânicas	Organizações Orgânicas
Ênfase	Nos indivíduos	Nos grupos
Base do relacionamento	Na obediência	Na confiança
Responsabilidade	Dividida	Compartilhada
Divisão do trabalho	Hierárquica	Multigrupal
Tomada de decisões	Centralizada	Descentralizada
Solução de conflitos	Através de repressão	Através de negociação

Fonte: Bennis, 1972.

Figura 2 – Comparação entre Organizações Mecânicas e Orgânicas

Para o autor, os novos tempos preconizam a falência do modelo burocrático de organização, em favor de outro mais orgânico, que tenha capacidade de evoluir (em ciclos), de aprender a aprender, de autorrenovar-se.

Em 1992, Tom Peters (1992) acentuou que a nova visão de trabalho seria de inteligência, em redes de times (equipes) semipermanentes, formadas por pessoas orientadas a projetos, em que cada uma é autônoma, um centro produtor de oportunidades. Nessas novas organizações, predominariam a flexibilidade e velocidade de trabalho, com equipes revolucionárias e estruturas libertas.

Mais recentemente, Farjoun (2002) retomou a comparação entre as perspectivas mecânica e orgânica para enfatizar a importância das organizações enfocarem estratégias orgânicas de atuação, ao invés das tradicionais estratégias mecânicas; para avançar de perspectivas lineares, causais, discretas, fragmentadas; em direção a perspectivas de processo, integradas, adaptativas, emergentes, mais ricas e significativas. Assim, quando uma organização evolui de uma orientação mecânica de funcionamento para uma orgânica, torna-se mais aberta, descentralizada, emanharada, ajustada ao contexto, e significativa. As organizações em rede

conseguem realizar melhor tal ajustamento ao ambiente, desenvolvendo cadeias (séries) de componentes que se interligam, formando estruturas emaranhadas e entrelaçadas.

De uma estrutura em rede, as organizações podem evoluir para uma conformação mais integrada e organizada de funcionamento, que é a forma sistêmica. Para tanto, o ponto de partida constitui entender o sentido de um sistema, que será visto no item seguinte.

5 Enfoque sistêmico da administração pública brasileira

Por sistema, toma-se aqui o conceito definido por Scaico (1988): “sistema é um conjunto de componentes que se relacionam (interagem) para atingir objetivos, transformando, sob restrições e oportunidades, entradas em saídas”. Do conceito de sistema, decorre uma compreensão bastante ampla e envolvente do conceito de “enfoque sistêmico”, que consiste em considerar uma realidade contendo várias características, propriedades ou atributos, que ultrapassam a visão mecânica de funcionamento de uma organização (ou seja, de uma visão linear, segmentada, fixa), e mesmo a visão orgânica (aberta, relacionada, flexível).

Pois o enfoque sistêmico implica em considerar que um fenômeno apresente várias características, propriedades ou atributos peculiares do seu estado de ser, em que além das características próprias de uma organização “orgânica” somam-se outras propriedades adicionais, especialmente das propriedades da multidimensionalidade e multinivelaridade, de foco e autocontrole, da recursividade, da autonomia e personalidade das partes, e da subsidiaridade.

Assim, ao se considerar que um fenômeno tem “enfoque sistêmico” implica em considerar que ele apresenta propriedades como:

- É **adaptativo**, em que as unidades se ajustam constantemente às condições do ambiente, obedecendo à característica da homeostase, ou seja, do equilíbrio dinâmico do entorno, formulados e implementados via “leitura” das condições do ambiente, e implementados de forma adaptativa nas ações locais, visando a atingir os critérios e os objetivos previstos;
- Do **contínuo ajustamento**, pelo qual o sistema procura se ajustar (corrigir) constantemente aos requisitos internos do mesmo,

segundo critérios (padrões) que orientam o funcionamento coordenado do conjunto; sempre tendo em vista os critérios superiores (metacrérios) definidos; visando a resguardar o andamento (o processo) do sistema;

- Da **flexibilidade**, em que as relações e fluxos entre as partes (componentes do sistema) não são fixas, mas podem assumir diferentes conexões e direções (ou direções de navegação), na forma de redes e cadeias abertas, sem cumprirem hierarquias verticais e horizontais fixas; podendo os objetivos maiores ser alcançados por diferentes caminhos (fluxos, cadeias) ou redes de atores do sistema, sem a necessidade de obedecer a um protocolo ou fluxo fixo de orientação ou direcionamento (hierárquico); de forma metafórica, pode-se referir que esta arquitetura permite caminhar livremente sobre “as pedras de um rio”, sem obedecer a um esquema ou caminho fixo pré-determinado;
- Da **multidimensionalidade e multinivelalidade**, em que os sistemas devem ser compreendidos como fazendo parte de sistemas maiores (macros) e ao mesmo tempo contendo sistemas menores (subsistemas), na forma de módulos dos maiores; em que se podem compreender os municípios como sendo partes (subsistemas) dos sistemas maiores (seus respectivos estados e a União), e vice-versa; numa perspectiva de orientação “para cima e para baixo”, tendo-se a visão ora do local, ora do todo;
- Da **multidisciplinaridade**, pelo qual se reconhece a capacidade das partes (componentes ou unidades-módulos) de um sistema complementarem-se a si, preenchendo lacunas e potencialidades mutuamente, tornando o conjunto (o sistema) mais rico e desenvolvido; assim, os objetivos devem ser atingidos via contribuição de diferentes disciplinas, em que o conjunto é mais rico que as disciplinas consideradas de forma individual, sendo diferentes, mas relacionadas, umas preenchendo lacunas das outras, gerando assim mais riqueza e pluralidade de conhecimento;
- Da **ocorrência probabilística**, pelo qual se reconhece um sistema como sendo contingencial, que se desenvolve segundo probabilidades e múltiplos motivos, e não de forma fixa; o direcionamento das atividades depende de contingências que ocorrem, e em função das quais os administradores podem direcionar de forma flexível as atividades, recorrendo a diferentes alternativas de atividades; parte-se assim do pressuposto de que as pessoas têm necessidades e preferências diferentes, que devem ser tratadas como opções alternativas de ação e solução;
- De **foco e autocontrole**, pelo qual se reconhece que um sistema tem um objetivo a alcançar, uma orientação a seguir, um “lugar” onde aportar; em relação ao qual opera constantes mecanismos de autocorreção (ajustes, feedbacks) em relação a padrões de referência, que servem como controles da orientação ou caminho certo a ser percorrido;
- Da **recursividade** das partes, pelo qual o sistema pode reusar as qualidades ou atributos de partes (componentes ou unidades-módulos) diversas vezes, em diferentes outros níveis do sistema; assim, soluções boas num nível podem ser usadas igualmente nos outros níveis, partilhando-se conhecimentos, práticas, tecnologias e soluções nas diferentes instâncias do sistema, sem que sejam “gastos”, ou sem que sejam acessados de forma exclusiva e unidirecional num único ponto e nível do sistema;
- Da **autonomia** das partes, em que se reconhece que as partes (unidades-módulos) constituem reproduções menores do sistema maior, com papéis, competências e prerrogativas próprias no contexto do sistema maior; assim, a idéia é repassar as competências (autoridades) e responsabilidades para os níveis em que as ações ocorrem, visando a liberar os intermediários das tarefas de controle; ou seja, dar poder de resolução e atuação para os lugares (instâncias) em que as ações ocorrem; de tal forma que os administradores possam realizar as ações de sua responsabilidade sem precisarem das intermediações e controles de intermediários;
- Da **subsidiaridade**, realizando em cada nível do sistema os papéis de referência ou identidade, de visualização do futuro (planejamento), de execução (organização, di-

reção e coordenação) e de controle, que se repetem e se complementam mutuamente nos níveis inferiores e superiores do sistema; assim, os níveis inferiores informam (ou retornam) as informações dos níveis superiores; em cada nível existe um administrador (de nível ou básico) que constitui a referência (identidade) do mesmo; em que o grupo de administradores (administrador e seus administradores-auxiliares) gerencia (organiza, dirige, coordena, conforme diferentes papéis atribuídos) o nível de referência; e a outros pode ser atribuído o papel de controladores; em que os administradores de níveis superiores podem acessar naturalmente os níveis inferiores, observando e mesmo os controlando;

- Da **personalização** de cada componente do sistema, informando claramente os atributos da identidade ou personalidade de cada um, assim como seu papel no sistema; cada componente (uma pessoa, por exemplo) tem certo perfil ou personalidade no sistema, via qual se reporta ou se referencia, em termos de autoridade, de participação, de visualização e de comunicação.

No Brasil, o novo desenho estatal começa a ser definido no final dos anos 70, num cenário marcado por uma profunda crise econômica e fiscal e por mudanças na economia capitalista mundial. A alternativa encontrada para o enfrentamento das crises interna e externa foi a reestruturação das instituições governamentais, possibilitada inicialmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, e complementadas em momento seguinte pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O elemento central da redefinição da esfera pública brasileira foi a descentralização, isto é, o deslocamento das decisões para as esferas subnacionais de governo (estados e municípios), estabelecendo-se vínculos de parcerias verticais e horizontais. No primeiro caso, os programas de iniciativa municipal ou estadual são articulados com esferas mais abrangentes de governo. Ademais, as alianças verticais também podem ser formadas a partir de diretrizes federais, mas com a formulação e implementação de programas em nível local, podendo ser citado o Programa “Médico da Família” do Ministério da Saúde, adotado em prefeituras brasileiras. Com relação às parcerias entre governos de mesmo nível, são

representativas as alianças realizadas entre governos de vários municípios, caracterizando-se como consórcios intermunicipais.

No entanto, essa nova arquitetura institucional somente se torna efetiva com a construção de diferentes arranjos entre o Estado, a sociedade civil e as empresas privadas. Assim, quando o enfrentamento dos problemas ultrapassa a capacidade de ação individual do setor público, formam-se também redes entre as entidades governamentais e outros atores.

Portanto, o esforço de reforma administrativa do Estado em um sentido mais amplo, enfatizado na descentralização, consistiu na reestruturação das intervenções estatais, constituindo-se na busca de uma maior inserção na comunidade internacional, maior participação da população no processo de tomada de decisões governamentais, maior competitividade, alteração das relações entre governo e os agentes sociais, maior eficiência administrativa, melhor distribuição de recursos e de poder entre as três esferas de governo e, principalmente, o estabelecimento de uma nova arquitetura de ação administrativa, envolvendo os esforços integrados de diferentes níveis e esferas de governo ao mesmo tempo, na solução de demandas sociais.

6 Experiências recentes de administração pública brasileira com enfoque sistêmico

Algumas experiências no Brasil, propostas a partir da década de 90, que empregam esse enfoque sistêmico, integrando diferentes ações com diferentes níveis de governo, entidades e sociedade civil, podem ser destacadas: o Sistema Único de Saúde – SUS (Lei nº 8.080/90); REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e Territórios da Cidadania (do Governo Federal).

O SUS foi criado em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, transformando o Brasil no país de maior atendimento gratuito de saúde no mundo. Trata-se de um sistema ímpar, uma vez que garante acesso integral, universal e igualitário para toda a população brasileira, desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos. Além de oferecer consultas, exames e internações, o sistema também promove campanhas de vacinação e ações de

prevenção e de vigilância sanitária. Ademais, o sistema constitui um projeto social único que se materializa através de ações de promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros, constituindo-se em uma política de Estado de grande magnitude, com particularidades em seu funcionamento e responsabilidades inerentes a cada ator dentro do sistema. Nesse sentido, o sistema coloca possibilidades e desafios, os quais devem ser assumidos de forma solidária pelos três níveis de governo².

Em primeiro lugar, com a Constituição de 1988, a gestão do sistema de saúde foi descentralizada para os municípios com a consequente transferência de recursos financeiros e da cooperação técnica da União. O município passou a ser o principal responsável pela saúde pública e, em decorrência, pela gestão das ações e serviços de saúde oferecidos em seu território. Quando o município não pode oferecer procedimentos de complexidade, ele estabelece parcerias com outros municípios da região, negociando também com o gestor estadual, para garantir o atendimento pleno da sua população. Os municípios possuem secretarias específicas para a gestão de saúde, coordenando e planejando o SUS em nível municipal, de acordo com a normatização federal e o planejamento estadual. Essa esfera de governo formula suas próprias políticas de saúde e aplica em parceria as políticas estaduais e nacionais de saúde. O gestor municipal aplica recursos próprios e os repassados pelo estado e pela União.

Nesse sistema, a gestão federal da saúde é realizada pelo Ministério da Saúde, sendo a União o principal financiador da saúde pública no país, realizando metade dos gastos. Ainda, é de responsabilidade da União a formulação de políticas nacionais de saúde, cuja implementação é feita pelos seus parceiros (estados, municípios, ONGs, fundações, iniciativa privada). A União também tem a função de planejar, orientar, criar normas, avaliar e utilizar instrumentos para controle do SUS. Ao governo estadual compete a implementação das políticas nacionais e estaduais de saúde e também a organização do atendimento à saúde em seu território.

Os estados possuem secretarias específicas para a gestão de saúde, coordenando e planejando o SUS no âmbito estadual em conformidade com a normatização federal. Na área da saúde, os estados aplicam recursos próprios, inclusive nos municípios, bem como os repassados pela União. No entanto, nesse sistema,

não existe hierarquia na relação entre União, estados e municípios, mas competências para cada um dos gestores do SUS. O que ocorre é a chamada “pactuação intergestores”, na qual os entes federados negociam e entram em acordo sobre serviços, ações, organização dos atendimentos e demais questões referentes ao sistema público de saúde. A pactuação se dá, em nível municipal, por intermédio do Conselho Municipal de Saúde (CMS), onde as políticas são aprovadas; em nível estadual, através da Comissão Intergestores Bipartite (CIB)³, em que as políticas são negociadas e pactuadas, assim como do Conselho Estadual de Saúde (CES)⁴, no qual as políticas são deliberadas; em nível federal, por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁵, em que as políticas federais são negociadas e pactuadas.

Dessa forma, observa-se que o SUS constitui um sistema integrado de gestão, uma vez que o Governo Federal formula as políticas nacionais de saúde, coordena, controla e avalia o SUS, mas não realiza as ações, sendo que a realização dos projetos depende dos parceiros (estados, municípios, ONGs, fundações, iniciativa privada).

No que tange à REDESAN, a mesma constituiu-se em uma rede virtual constituída pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (contando também com o apoio tecnológico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, e o apoio técnico e administrativo da Fundação de Apoio da UFRGS-FAURGS), que objetiva a formação de gestores e o monitoramento dos processos de implementação dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, via três programas interrelacionados: Gestão de Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Via REDESAN, os diferentes programas são desenvolvidos de forma integrada, buscando-se soluções a lacunas e limitações comuns entre os mesmos, obtendo-se desta forma uma ação administrativa e prática com maior sinergia. Os resultados da ação conjunta dos programas são muito mais efetivos e amplos do que se fossem buscados de forma isolada pelos programas,

² Mais informações em Brasil. Ministério da Saúde, 2009.

³ A CIB é composta por representantes da secretaria estadual e das secretarias municipais de saúde.

⁴ A CES é composta por segmentos da sociedade: usuários, entidades de classe, profissionais, gestores, dentre outros.

⁵ A CIT é composta por representantes das secretarias municipais e estaduais de saúde e pelo Ministério da Saúde.

como era o programa original “Fome Zero”. E as perspectivas são de que haverá maior sinergia ainda quando outros programas puderem ser agregados, ampliando a noção de que o problema se resume a deficiências de alimentação, via programas voltados à melhoria da saúde, da educação, da moradia e muitos outros. Ao colocar em contato gestores de três programas complementares entre si, espalhados por todos os Estados do Brasil, a REDESAN formou uma rica cadeia de trocas de informações, conhecimentos e tecnologias por todo o território nacional, superando a visão tradicional de programas focalizados de forma isolada e segmentada.

Por fim, o **Programa Territórios da Cidadania** é uma iniciativa do Governo Federal, lançada em 2008, que tem a finalidade de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maiores demandas, notadamente do meio rural. **Objetiva superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, alicerçado em diferentes programas complementares. Também objetiva gerar ações**

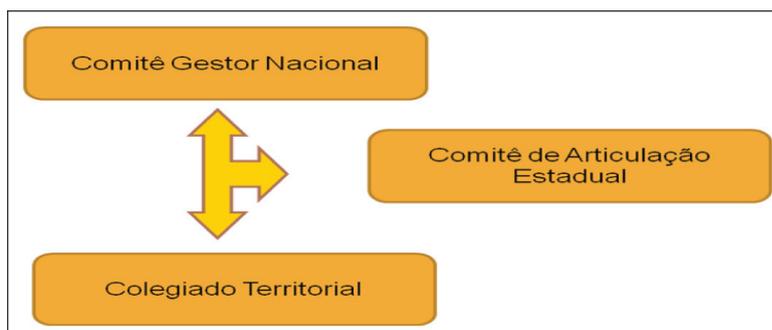
produtivas das populações pobres dos territórios, ampliar a participação popular, e melhorar o planejamento e a integração de políticas públicas. O enfoque sistêmico desse programa está no fato de que a estratégia é construída com base na participação social e na integração de diferentes ações (e Programas) entre o Governo Federal, estados e municípios. Outras características sistêmicas podem ser destacadas (verificar Figuras 3 e 4): (a) mobiliza 19 Ministérios (15 com ações) e outros órgãos do Governo Federal; (b) envolve 135 ações, organizadas em 3 eixos estruturantes e sete temas; ao longo de 2009, este conjunto de ações foi realizado pelo Governo Federal em 120 territórios rurais; (c) as ações são lançadas no portal Territórios da Cidadania⁶, podendo ser consultadas por totais nacionais e por territórios; (d) a gestão é articulada, sendo que fazem parte do Comitê Gestor Nacional os Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios/Secretarias que compõem o Programa; do Comitê de Articulação Estadual, órgãos federais e estaduais, representantes das prefeituras dos territórios; do Colegiado Territorial, representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.



Figura 3 – Organização das ações do Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Portal da Cidadania (2010)

Figura 4 – Estrutura da gestão do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Portal da Cidadania (2010)

⁶ <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

Percebe-se, assim, o enfoque sistêmico de administração pública do Programa “Territórios da Cidadania” ao contemplar a realização de mais de uma centena de ações diferentes, mas complementares, organizadas por diferentes eixos e temas, via governos dos três níveis (União, estados e municípios), bem como pela sociedade civil e diferentes outros parceiros. Desta forma, bem mais do que um programa com ações isoladas, constitui um arranjo de programas que se complementam entre si e possuem uma potencialidade de obtenção de resultados sinérgicos muito maior.

7 Considerações finais

O presente texto procurou evidenciar a evolução dos modelos de administração pública, considerando os três modelos básicos (patrimonialista, burocrático e gerencial), mas também destacando importantes tendências recentes de governo do Brasil, que apontam para a configuração de um modelo mais sistêmico, operado via programas multiníveis e esferas de governo.

Tomando como referência a Reforma do Aparelho do Estado em 1995, Paes de Paula (2005) identifica como nova tendência de administração pública brasileira o modelo societal, marcado por experiências alternativas e mais participativas de gestão pública, tais como o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores.

No entanto, esse artigo identifica estar em desenvolvimento um quarto modelo de administração pública que supera tal âmbito, caracterizando-o como sendo de perfil sistêmico, que é ilustrado por diversas experiências recentes em andamento. A reforma das estruturas do Estado e a adoção de novas práticas de gestão possibilitadas pela Constituição Federal de 1988, e posteriormente pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, delinearão um novo conceito de Estado, qual seja, o Estado em rede, em que se privilegia a realização de parcerias internas e externas ao Estado, tanto entre os níveis de governo (vertical), quanto entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal), bem como com outros parceiros, mobilizados e articulados em torno de um problema de interesse público. Como consequência, se estabelece uma nova relação entre Estado, sociedade civil e mercado, iniciando-se assim um processo inovador de formulação e implementação das políticas públicas, o qual pressupõe um Estado mais flexível,

descentralizado, consolidado em rede, existindo a participação de diversos atores. Assim, a partir da Reforma do Estado de 1995 e iniciativas do segundo período do governo FHC (1999-2002) e do governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007-2010), foi possível identificar a tendência para a conformação de um modelo sistêmico de administração pública, via ampliação de programas federais tripartites ou n-partites, operados ao mesmo tempo por governos dos três níveis e diferentes esferas, e também com a participação dos diferentes setores sociais, sendo exemplos ilustrativos programas como o SUS, REDESAN, Territórios da Cidadania, dentre outros.

Enfatizou-se, portanto, a trajetória da administração pública brasileira desde o início do século XX até os dias atuais, que apontam para um Estado que busca novas soluções, medidas inovadoras, novos colaboradores e parceiros, configurando-se o Estado em rede – entre os três níveis de governo, entre esferas de um mesmo nível e entre o governo, entidades e sociedade civil.

Referências

- ALMEIDA, M. E. B. de. Educação a distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 327-340, jul./dez. 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://200.181.15.9/ccivil/LEIS/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2008.
- BRASIL. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios / Ministério da Saúde, Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.
- CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1, 2 e 3.
- FADUL, E. M.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.
- FADUL, E. M.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005.

FLEURY, S. Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Entendendo o SUS*. 2006. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual de elaboração do PPA*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/plano_gestao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2008.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAES DE PAULA, A. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Instituto de Filosofia

e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 7-24, nov./dez. 1999.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PORTAL DA CIDADANIA. *Territórios da cidadania*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2010.