

Os problemas da implantação da nova gestão pública nas administrações

públicas latinas: modelo de Estado e cultura institucional

Carles Ramió Matas

Licenciado em Ciências Políticas e Sociologia pela Universidade Complutense de Madri. Doutor em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade Autônoma de Barcelona. Professor titular de Ciência e Administração da Universidade Pompeu Fabra, onde ocupa atualmente o cargo de Decano da Faculdade de Ciências Política e Gestão Pública. Professor de várias universidades e escolas de administração pública da Espanha e América Latina, entre as quais se destacam: Colégio de México, Universidade dos Andes de Bogotá, Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madri, Instituto Nacional de Administração Pública da Espanha. Especialista em temas de política e gestão pública, publicou, sete livros e vários artigos científicos sobre o tema. Os últimos livros publicados são: *Teoria de la Organización y Administración Pública*, 1999, Editorial Tecnos-UPF e *Ciência de la Administración*, 2000, Valência, Editorial Tirant Io Blanch. Também atuou como consultor em temas de gestão e organização da administração pública em várias instituições espanholas e internacionais, entre as quais se destacam: banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Governo da Catalunha e as Prefeituras Municipais de Madri e Barcelona.

APRESENTAÇÃO

O objetivo deste artigo é oferecer um conjunto de reflexões sobre alguns problemas derivados da implantação da denominada Nova Gestão Pública nas administrações públicas dos países latinos. Esta corrente renovadora da administração pública surgiu em um conjunto de países desenvolvidos (Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Canadá) dentro de uma tradição administrativa geralmente denominada de "anglo-saxônica". Tal circunstância não é casual e: fornece uma base para a análise de vários problemas e fracassos que ocorreram e que podem ocorrer na implantação da Nova Gestão Pública nos países latinos. Adota-se um objeto de estudo muito amplo ("países latinos") para poder analisar os problemas de forma geral permitindo, assim, agrupar tanto os países da América Latina como os que conformam a Europa mediterrânea. A maioria destes países possui características comuns, independentemente do seu grau de formalização, de um modelo de administração e de uma tradição administrativa que se costuma denominar "continental" e que é bastante distinta da dos países que seguem a tradição administrativa anglo-saxônica.

O artigo faz uma rápida revisão do contexto, das causas e dos conteúdos da Nova Gestão Pública, estruturando as diferentes estratégias que se agrupam em duas correntes: uma majoritária, as correntes neoempresariais, e outra minoritária, as correntes neopúblicas. A visão neojornalística se impôs de uma forma unilateral entre os políticos e os gestores profissionais "dos países latinos sem muita resistência, um exemplo mais destes tempos apegados ao "pensamento único". Diante desta situação, o objetivo básico deste estudo é apresentar e analisar os problemas da implantação das correntes neoempresariais da Nova Gestão Pública em nossos países.

Os problemas analisados são cinco: 1) o impacto da Nova Gestão Pública na definição do papel e das características dos modelos de Estado e regimes de bem-estar; 2) os problemas derivados do implemento de estratégias de modernização que adotam como referência países com uma tradição administrativa muito diferente; 3) o impacto da Nova Gestão Pública nas culturas administrativas dos países latinos; 4) as consequências negativas de algumas estratégias da Nova Gestão Pública sobre o controle da agenda pública por parte das instituições públicas e os problemas de "capturas", e de potenciais sistemas de corrupção; 5) a flexibilização trazida pela Nova Gestão Pública e que permite, em nível teórico, configurar um modelo de gestão pós-burocrático mas que, em algumas ocasiões, pode derivar em sistemas pré-burocráticos

de base clientelista. Finalmente, o artigo expõe um conjunto de propostas no sentido de contribuir na superação dos problemas antes descritos e facilitar a otimização de uma boa parte das estratégias neoempresariais da Nova Gestão Pública sem levar a situações indesejadas e não funcionais para as administrações públicas de nossos países.

Os fundamentos teóricos utilizados neste estudo são bastante variados devido à amplitude do objeto de análise e ao esboço de uma variada linha argumentativa. Evidentemente se analisa uma parte da literatura da Nova Gestão Pública e, mais generalizadamente, de gestão pública e da teoria da organização. Outra aproximação se refere ao Estado e sua vinculação com os regimes de bem-estar utilizando a conceituação, já clássica, de Gosta Esping-Andersen (1993) e algumas formulações do Banco Mundial (1997). Outra fonte teórica importante é o neoinstitucionalismo para explicar fenômenos como o isomorfismo e o *decoupling*. Utiliza-se o neoinstitucionalismo organizativo-cultural que se vincula com as correntes de cultura organizacional da teoria da organização. Finalmente, também se faz referência às proposições da teoria da regulação para discutir alguns problemas relacionados com a terceirização dos serviços públicos, que é a base da chamada Administração Relacional.

É evidente que este estudo não tem poder nem tamanho suficiente para esgotar todos os problemas e disfunções derivadas da implementação das estratégias de modernização vinculadas à Nova Gestão Pública nos países latinos. Mas representa um esforço de priorizar e ordenar as disfunções mais relevantes detectadas até o momento e apresentar algumas tentativas de propostas iniciais que contribuam para iniciar um processo de superação dos problemas descritos e analisados.

A IMPLANTAÇÃO E O IMPACTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

É comum colocar a administração pública contemporânea em várias encruzilhadas, e uma delas é refletir sobre seus problemas de legitimidade e credibilidade social. A administração pública tem perdido seu vigor formal derivado da fortaleza inerente ao conceito de Estado clássico e se transformado em um instrumento de captação de recursos para transformá-los em serviços diretos e indiretos aos cidadãos. A sociedade criou coragem e perdeu o medo da imensa máquina burocrática que seguia desígnios dificilmente compreensíveis e dispunha ao seu bel-prazer de importantes facetas da vida pública e privada de seus administrados. Os cidadãos, na sua concepção atual, se tornaram "proprietários" políticos e econômicos da Administração e lhe exigem resultados. Neste sentido, a Nova Gestão Pública está orientada no sentido de incrementar a eficácia e eficiência da administração pública. Esta busca é lógica e transcendente devido ao fato de que a ausência de eficácia e eficiência no setor público põe em risco sua legitimidade e estabilidade. Tal situação pode chegar a colocar em questão o próprio sistema político, uma vez que, na medida em que os governos não proporcionam com eficácia as políticas e os serviços públicos demandados socialmente, diminuto apoio ao sistema político (BAZAGA et al., 1998).

Durante as últimas quatro décadas foram numerosos os aportes teóricos e práticos que tentaram modificar os parâmetros organizacionais e a gestão do setor público. A administração pública tradicional está associada ao conceito de burocracia, uma organização hierárquica em que cada unidade tem suas responsabilidades claramente delimitadas estando seus atos regulados mediante regras escritas e mecanismos de controle vertical. No seu momento, ainda que agora possa parecer paradoxal, o modelo de organização burocrático foi a resposta às necessidades derivadas da modernidade. Uma modernidade racionalizadora que se manifestava no domínio da eficiência, da previsibilidade, da mensurabilidade e do controle tecnológico. Mas a administração pública tradicional, que se inspirava no modelo organizativo burocrático, desenvolveu, com o tempo, disfunções bastante importantes que têm como resultado mais substantivo a falta de adaptação das organizações públicas ao contexto sócio-econômico atual.

Depois de várias tentativas frustradas de modificação dos parâmetros weberianos que dominaram, em nossas administrações públicas, surgiu de maneira avassaladora durante os anos noventa um conjunto de perspectivas reformadoras dentro do título integrador de Nova Gestão Pública.

Em que consiste a Nova Gestão Pública? Uma primeira consideração é que dentro desta perspectiva se agrupam muitas correntes e modelos de gestão diferentes: alguns analíticos, a maioria de caráter normativo; alguns genéricos e outros mais concretos. As correntes mais significativas da Nova Gestão Pública são: a desregularnetação, a agencialização (criação das agências reguladoras), a gerencialização, a privatização, a terceirização (serviços públicos prestados por organizações privadas com ou sem fins lucrativos), a ética na gestão pública, a participação cidadã, etc.; todas tentativas de armar um novo paradigma que foi denominado de "pós burocrático" (BARZELAY, 1998).

Diante desta avalanche de estratégias e ferramentas modernizadoras, um critério de classificação substantivo poderia ser agrupar, por um lado, todas aquelas correntes da Nova Gestão Pública que adotam um enfoque neoempresarial e que colocam ênfase na economia, na eficácia e eficiência do aparelho público, e que propõem o cidadão como um cliente; por outro lado, existem os enfoques que colocam uma especial atenção na repolitização, na racionalização e no controle da terceirização dos serviços públicos, na participação cidadã e na ética da gestão pública. O peso real destes dois grupos de correntes é bastante desigual: as correntes neoempresariais representam a maioria da literatura e são a fonte de inspiração direta de um significativo número de equipes de governo de nossas administrações. As correntes que poderíamos denominar como neopúblicas (repolitização nova regulação, participação e ética), ao contrário, são claramente minoritárias, tanto no mundo acadêmico como nas bases conceituais das inovações na gestão pública de nossas administrações.

Vejamos agora, num nível esquemático, as características, problemas e críticas relacionadas às correntes neoempresariais e neopúblicas da Nova Gestão Pública. As características mais destacáveis das correntes neoempresariais são:

- Filosofia do "não remar", mas fazer com que os outros "remem": o Estado Relacional e a sociedade de bem-estar, mais do que o Estado intervencionista e do bem-estar;
- fomentar a mutação das administrações públicas passando de provedores de serviços públicos a intermediários que "vendem" serviços;
- adoção da linguagem e dos conceitos do setor privado;
- a redução da relação entre a Administração e a cidadania para a relação Administração/cliente;
- fragmentação da Administração em unidades menores com uma crescente autonomia em relação à gestão econômica, patrimonial, trabalhista, etc., para que estas se especializem na produção de uma determinada gama de serviços e se ajustem com mais facilidade às necessidades dos clientes dos serviços públicos;
- todas as características anteriores se materializam em formas jurídicas distantes, em maior ou menor medida, do Direito Público.

Por sua vez, as características mais destacáveis das correntes neopúblicas são:

- o conceito de cidadania é reforçado para que permita a expressão ativa das opiniões. O conceito de cidadania "servirá para, mediante um discurso aberto e pluralista, recriar a legitimidade política na administração pública;
- devem ser reforçados os valores da coisa pública nos servidores públicos e ser criada uma cultura administrativa associada tanto à eficácia e eficiência quanto à ética na gestão pública;
- reconhecimento de novos direitos com garantia aos cidadãos;
- ter como horizonte a satisfação do cidadão na utilização dos serviços públicos, assim como a simplificação do sistema, dos procedimentos e do tempo de acesso a estes. Aprovar e organizar novos serviços públicos, com ou sem terceirizações;
- aumentar a qualidade e a quantidade dos serviços públicos;

- devem ser definidos claramente quais âmbitos da gestão pública podem ser objeto de terceirização (prestação de serviços públicos por organizações privadas com ou sem fins lucrativos) e quais não podem sê-lo, tendo em conta as necessidades e os direitos dos cidadãos. No caso dos serviços terceirizados, deve-se garantir a direção, o controle e a avaliação das autoridades públicas dentro de uma perspectiva econômica, legal e de defesa dos cidadãos como beneficiários dos serviços públicos.

Quais são os problemas ou críticas em relação a estas duas formas de interpretar gestão pública (correntes neoempresariais e neopúblicas)?

As críticas e problemas associados às correntes neo-empresariais são:

- existem problemas imediatos ao vincular o Estado Relacional e p Estado de bem-estar, no sentido de que alguns serviços públicos prestados por organizações privadas podem gerar efeitos assimétricos sobre os cidadãos;
- em relação ao modelo de Administração Relacional é necessário ter presente que uma administração que não "rema" pode esquecer os rudimentos da navegação e perder o controle da embarcação;
- confundem-se os fins e os meios ao considerar-se indicadores e atos modernizadores como fins em si mesmos (tecnologia da informação indicadores de gestão, mudanças em organogramas e procedimentos, etc.);
- tende-se a formular objetivos de atos públicos sem compromissos concretos, que são de difícil verificação por parte dos cidadãos;
- inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave por duas razões; por um lado, a gestão pública possui muitos aspectos que são diferenciados em relação à gestão privada e, por outro lado, a teoria da gestão privada é uma ciência imatura, suas prescrições são totalmente conjunturais e costumam ter uma margem de erro muito elevada (as empresas "excelentes" ha realidade não o são ou então deixam de sê-lo em pouco tempo) (MICKLETHEWAIT; WOOLDRIEGE, 1998);
- reduzir a condição de cidadãos a clientes é um passo atrás e não adiante. Os cidadãos são muito mais que clientes de serviços públicos; de fato, os cidadãos são os *acionistas políticos e econômicos* das administrações públicas e têm muito mais direitos do que aqueles que estão associados ao papel de cliente. Entre a administração pública e a cidadania não há um *contrato comercial*, mas sim um *contrato social e político*; surgem organismos que possuem formas jurídicas distanciadas em maior ou menor grau do Direito Público que, em consequência, atenuam as responsabilidades que teriam em relação aos cidadãos (diminuição das garantias), se fizessem parte da Administração clássica;
- a pressão impositiva direta e indireta sobre os cidadãos para obter recursos é estável (se é que não aumenta) em sua totalidade. Ou seja, as se mantém enquanto os direitos diminuem;
- aumentam os requisitos e a complexidade das tabelas de tarifas para a utilização dos serviços públicos, ainda que provoquem exclusões de numerosos coletivos de cidadãos, com o objetivo de obter um indicador econômico alto em redução de custos;
- a fragmentação e a empresarialização do setor público podem provocar corrupção derivada de interesses particulares e a diminuição das responsabilidades públicas.

Por outra parte, as críticas e problemas associados às correntes neopúblicas são:

-o fato de adotar como eixos básicos da gestão pública a igualdade, a participação, a cultura pública, a regulação e o controle rígido dos serviços públicos terceirizados é utilizado como desculpa ao não se atingir, por déficit técnico, uma gestão flexível, eficaz e eficiente;

-no fundo, por trás da defesa dos valores públicos, encontram-se atores acomodados que têm como objetivo a sobrevivência de um modelo burocrático que satisfaça às necessidades particulares dos servidores públicos e não as da cidadania.

Tabela I Modelos e correntes de Gestão Pública papel dos cidadãos

	Modelo Burocrático	Correntes neoempresarais	Correntes Neopúblicas
Dimensão Política	Votante (ideológico)	Votante (qualidade dos serviços)	Cidadão (mecanismos variados de influência política)
Dimensão Econômica	Contribuinte	Contribuinte por serviços	Acionista
Dimensão de Serviços Públicos	Usuário	Cliente	Cidadão, acionista e cliente
Papel dos Cidadãos	Passivo	Ativo na recepção de serviços, passivo no resto das dimensões	Ativo em todas as dimensões

Fonte: Ramió, Mas, Santolaria (1999).

É necessário reconhecer, como já mencionado anteriormente, que na literatura da Nova Gestão Pública a maioria dos aportes podem ser considerados neoempresariais e, por sua vez, as contribuições neopúblicas representam a minoria. A assimetria torna-se mais aguda no nível do impacto real de ambas correntes, uma vez que os aportes neopúblicos são bem menos atrativos para os gestores públicos e profissionais que os neoempresariais. Neste sentido, os valores associados à ética pública (correntes neopúblicas) são "apenas" valores que podem surgir no plano normativo (códigos deontológicos, declarações de princípios, etc.) e que, no máximo, podem ser incorporados em um nível formal de discurso. Ou seja, os valores e a ética públicos estão em franca desvantagem em relação aos valores neoempresariais de caráter instrumental que vêm acompanhados de ferramentas que favorecem a sua imediata implementação. Não se deve assumir os valores gerenciais neoempresariais, mas sim implantar determinadas técnicas e receitas e, com o tempo, estes novos valores (conceitualmente muito mais pobres que os públicos) associados a estes instrumentos são assumidos consciente ou inconscientemente. Ao contrário, com os valores e ética públicos há a necessidade de primeiro interiorizá-los e depois "carregar o fardo" dos inconvenientes de administrar com as imposições deontológicas. Indubitavelmente, a assimetria é desalentadora.

2 OS PROBLEMAS DA IMPLANTAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS LATINAS

2.1 A definição do modelo de Estado: o como não pode responder o que

Esclarecendo o subtítulo: o *como* se refere à forma de administrar, que é o que a Nova Gestão Pública tenta modificar; o *que* se refere ao modelo de Estado que se deseja implantar para contribuir na geração do bem-estar dos cidadãos de um determinado país. Neste sentido, primeiro deve-se definir o modelo de Estado e depois buscar os melhores instrumentos de gestão de acordo com os objetivos e condicionantes do modelo de Estado escolhido. Nossa hipótese é que em grande parte dos países da América Latina e da Europa mediterrânea não se produziu um debate político sobre o modelo de Estado que se deseja implantar e, mesmo assim, decidiu-se implementar um novo instrumental de gestão dentro dos princípios da Nova Gestão Pública de caráter neoempresarial que, por sua vez, parte de valores ideológicos e administrativos que acabam, com o tempo, definindo um novo modelo de Estado. Ou seja, o *como* (forma de gestão) acaba definindo o *que* (modelo de Estado).

Assim, é necessário abandonar a ideia de que a Nova Gestão Pública é somente um conjunto de instrumentos para a melhoria da gestão, mas sim ter claro que também traz junto a si valores ideológicos e administrativos. Além do mais, todos esses instrumentos nasceram em países anglo-saxões que, antes de implantá-los, fizeram o esforço de definir previamente seu modelo do Estado. É inegável que boa parte dos instrumentos da Nova Gestão Pública, que provém dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, estão vinculados a um modelo de Estado que se pode definir como neoliberal. Em uma esfera um pouco mais progressista, alguns instrumentos da Nova Gestão Pública podem ser associados às formulações britânicas da "terceira via" de Blair (1998) e Giddens

(1999) no que, de forma mais correta, se pode denominar como (sociedade do bem-estar. Com efeito, as estratégias modernizadoras da Nova Gestão Pública alteram as relações entre o setor público, o mercado, o terceiro setor e a família, formatando um determinado modelo de Estado. Da mesma forma, os instrumentos da Nova Gestão Pública priorizam mais a eficiência, tanto do mercado como do setor público, acima de outros critérios, como por exemplo o da equidade.

Em alguns países mediterrâneos (como Espanha e Itália) não se produziu um debate político e social sobre qual é o modelo de Estado que se deseja implantar perante o futuro, para definir assim o que ambigualmente foi chamado Estado do bem-estar. Na América Latina tampouco se produziu, na maior parte dos casos, este debate devido ao fato de que os organismos internacionais, notadamente o Banco Mundial, inibiram a possibilidade desta discussão se estabelecer em cada país, dando por assentado que só existe um modelo de Estado para o futuro: o de caráter neoliberal. Mas se a América Latina não levasse em conta apenas as opções de modelo de Estado anglo-saxões e ampliasse suas referências para a Europa, poderia observar que há, no debate atual, distintas opções de modelos de Estado que estão associados a distintas concepções de gestão pública. Vejamos, a título de exemplo, os modelos de Estado em relação à produção de bem-estar que apresenta Gosta Esping-Andersen (1993).

A estrutura de produção de bem-estar nas sociedades desenvolvidas ocidentais têm quatro eixos fundamentais e, em função de sua ligação, podemos distinguir tipos ideais do que se vem chamando regimes (ou Estados) de bem-estar que estão associados a diferentes modelos de setor público. Por um lado, está a provisão pública do bem-estar; por outro, a produção do bem-estar pelas famílias; e, em terceiro lugar, a provisão e produção de bem-estar através do mercado promovida pelo mercado. Ainda haveria de se acrescentar a produção do bem-estar derivada do terceiro setor (ONGs, fundações, etc.) que, nos últimos anos, têm experimentado um notável crescimento. Setor público, família, mercado e terceiro setor representam os quatro vértices de um "losango" que configura o cenário da provisão de serviços e do bem-estar de um país e que gera um determinado modelo de Estado. Valores-chave de nossas sociedades como a igualdade, a equidade, a dependência ou a solidariedade serão potencializados de formas diferente em função de qual/quais destas quatro dimensões representa(m) a(s) fonte(s) principal/principais de produção de bem-estar para a cidadania. Concretamente, para ter presente as implicações de cada modelo desta tipologia, são bastante úteis os conceitos de "desmercantilização", "desfamiliarização" e solidariedade (ESPING-ANDERSEN, 1993).

O conceito de mercantilização, em sua fórmula pura, afirma que as garantias sociais públicas, ainda que mínimas, não apenas não erradicam a pobreza e o desemprego como - que os fomentam. Ou seja, se entende que o mercado assegura eficiente e equitativamente os recursos e que a proteção social é fonte de abusos, corrupção social e ociosidade. Esta afirmação original, que decaiu na época keynesiana que, por sua vez, contribuiu na configuração do chamado Estado do bem-estar, hoje encontra novos e importante ecos no neoliberalismo. A ideia é que o mercado emancipa os indivíduos quando lhe é permitido funcionar livremente e sem distorções: todo mundo trabalhará e se auto-proverá de bem-estar. Os riscos existentes somente serão destrutivos se o indivíduo não for suficientemente previdente e trabalhador. Como será visto, esta linha de pensamento contém alguns pontos fracos muito importantes que foram amplamente analisados na literatura econômica e social. No momento em que se considera que o mercado é um instrumento insuficiente para assegurar o bem-estar das pessoas é quando se introduz o conceito de "desmercantilização", que consiste em criar, redes públicas de caráter regulador, distributivo e redistributivo que reduzam as assimetrias econômicas e sociais. Em todo caso, será essencial ver em cada situação qual grau de "desmercantilização" existe em cada modelo, ou seja, até que ponto um regime provê de alternativas reais o mercado para assegurar o bem-estar dos indivíduos.

Por outro lado, a família se configurou historicamente como um magnífico sistema para assegurar o Bem-estar das pessoas, mas a crítica feminista tende a considerar a necessidade de uma "desfamiliarização", uma vez que as famílias também gram no seu seio grandes assimetrias. Se pensarmos nas mulheres com trabalhos não-remunerados no seio da família e que não formam parte do mercado laboral (situação de boa parte

das mulheres nos países latino-americanos e de uma parte considerável nos países europeus mediterrâneos), é evidente que o conceito de desmercantilização é insuficiente para se falar de um regime emancipacionista. Não se pode tentar desmercantilizar um fenómeno que previamente não está mercantilizado e, portanto, é necessário buscar outro mecanismo de emancipação que seja útil nesses casos.

Os intercâmbios na família funcionam, em geral, com base em nexos de reciprocidade (não há pagamentos); no mercado se intercambiam recursos e no Estado os intercâmbios se baseiam na redistribuição. Esta redistribuição potencializada pelo Estado deve entender-se como uma mudança na distribuição original de riscos sociais entre os cidadãos. Ou seja, o Estado coletiviza os riscos e os redistribui. Utilizar os conceitos de "desmercantilização" e de "desfamiliarização" é útil para analisar os diferentes modelos de Estado de bem-estar e de setor público, já que cada fonte de produção de bem-estar assume responsabilidades diferentes na hora de proteger os indivíduos (ver tabela 2).

O primeiro modelo de regime de bem-estar, segundo Gosta Esping-Andersen (1993), é o denominado *institucional*, encontrado nos países escandinavos. Nestes países a dependência da família é mínima porque a unidade básica é o indivíduo e, desta forma, se evita que a família seja a referência para outorgar direitos ou deveres sociais aos seus membros. Trata-se, assim, de um Estado de bem-estar bastante desfamiliarizado e baseado na cidadania, e no qual a provisão estatal tem uma amplitude de carácter universal. O setor público deste modelo é enorme e provê todo tipo de serviços redistribuindo as rendas, o que implica uma desmercantilização bastante acentuada. Esta é tão elevada que os direitos dos indivíduos são bastante independentes do mercado (de sua posição na escala produtiva). Este Estado de bem-estar se denomina social democrata. Em um plano mais operativo pode-se destacar como característica básica sua que o financiamento corre a cargo dos fundos do Estado cobertos com impostos gerais de tendência bastante progressiva, que são administrados fundamentalmente pelos governos centrais e locais. Seguramente, a pressão fiscal é elevada mas a quantia e profundidade de prestação direta de serviços públicos (não unicamente transferências) é muito alta. Isto se deve ao fato de que, além do financiamento e da gestão, também o provimento de serviços é público. Cabe assinalar, também, que o provimento público de serviços, sobretudo os sociais, é uma fonte de criação de empregos muito importante nestes Estados.

O modelo de Estado institucional vincula o provimento público dos serviços com a equidade (ou seja, descarta o provimento privado de serviços públicos pelo fato deste gerar assimetrias sociais), vinculação que torna inviável a aplicação de boa parte das estratégias e instrumentos da Nova Gestão Pública.

O segundo grande modelo de regime de bem-estar é o chamado *residual*, que é seguido, sobretudo, pelos Estados Unidos, mas também por outros países de tradição anglo-saxônica (como o Reino Unido, a partir das reformas conservadoras durante as décadas passadas). Neste caso, a dependência da família não tem porque ser elevada, já que este modelo pretende evitar o pré-julgamento dos modos de vida "privados" escolhidos pelos indivíduos (na linha do liberalismo político mais ortodoxo). Entretanto, na prática, esta tese não é tão neutra como se pretende, haja vista que a não-intervenção é uma decisão política mas, sobretudo, é uma escolha que perpetua um *status quo* em que a família (e, em especial, as mulheres) suporta, com frequência, cargas consideráveis no provimento de bem-estar. Ou seja, neste modelo liberal de base individualista não se parte, em teoria, de um conceito elaborado de família; mas isto acarreta a não implementação de qualquer política de emancipação (desfamiliarização) relevante. Nestes Estados, é o mercado que está na base da estrutura de produção do bem-estar e o Estado tem apenas um papel assistencial menor. A consequência desta articulação é que o parâmetro de solidariedade se torna muito limitado, uma vez que a assistência pública está focalizada em grupos concretos que fracassaram em assegurar seu próprio bem-estar. Isto lhe dá uma faceta de fornecimento de caridade que estigmatiza os seus beneficiários e gera um dualismo social (se fala cada vez mais de *insiders* e *outsiders* para referir-se, respectivamente, aos indivíduos para os quais o mercado é uma resposta e para aqueles que o mercado é insuficiente). Não existe, portanto, uma verdadeira estrutura estatal de redistribuição de riscos porque há uma concepção de indivíduo que

faz com que isto seja visto como desnecessário, uma vez que a responsabilidade de cada cidadão procurar o seu próprio bem-estar. É evidente que, neste modelo, a desmercantilização praticamente inexistente.

O modelo de Estado residual encaixa perfeitamente com a filosofia, as estratégias e as ferramentas da Nova Gestão Pública; este se inspira nos princípios conceituais deste modelo de Estado, e suas estratégias vinculadas ao mercado e à eficácia e eficiência são elementos essenciais do mesmo.

TABELA 2
Modelos de Estado de bem-estar

	Setor público mais implicado na economia (EB institucional)	Setor público menos implicado na economia (EB residual)	Setor público implicado na economia (EB conservador)	
			Continental	Mediterrâneo
"Desmercantilização"	Alta	Baixa	Média	Média
"Desfamiliarização"	Alta	Média	Baixa	Muito baixa
Solidariedade	Alta	Muito baixa	Média	Média
Unidade básica	Cidadão	Indivíduo	Família	Família
Exemplos	Suécia, Finlândia	Estados Unidos, Reino Unido	Áustria, Alemanha	Espanha, <u>Portugal</u>

O terceiro modelo de regime de bem-estar é o *continental europeu*, também denominado conservador. Em termos gerais, define-se por ser eminentemente familiarista, uma vez que se fundamenta em homens com carreiras profissionais ininterruptas que costumam necessitar de uma família que se responsabilize pelos menores, os idosos e os enfermos. Como a unidade básica é um homem com uma carreira profissional regular, entre 18 e 65 anos, este é um padrão que se torna muito difícil de ser alcançado por uma grande parte das mulheres dos países que seguem este modelo. No que se refere à "desmercantilização", este sistema é um pouco ambíguo. - Pelo fato de existirem seguros públicos ou sociais pode-se entender que não se confia no bom funcionamento da cobertura através dos seguros privados do mercado, mas a dependência do trabalho (que oferece o mercado) é muito alta. O papel do Estado como fonte de produção de bem-estar é centrado no provimento de seguros públicos (saúde, pensões, desemprego e, em menor medida, educação e serviços sociais). Este modelo, de corte cristão-democrata, depende da contribuição de empresários e trabalhadores que condicionam mais ou menos diretamente as prestações posteriores. Portanto, não se baseia em impostos gerais para seu financiamento, mas sim por impostos dentro de um sistema diferenciado de seguridade social. Estes fundos geralmente são controlados por um mecanismo institucional tripartite (Governo, sindicatos e associações empresariais). O provimento de serviços neste modelo pode ser tanto público como privado porque existem diversos sistemas e é bastante frequente o sistema de taxas de utilização (certa contraprestação monetária pelo fornecimento do serviço público). Trata-se de um mecanismo que não é igualitário em seu estado puro mas que pretende favorecer a equidade. É um tipo de solidariedade corporativa, ou seja, é organizado por grupos de categorias que constituem um universo de riscos particulares. O nível de corporativismo (grau de uniformidade dos regimes) é variável entre os diversos Estados e frequentemente vem de bases históricas e tradicionais. Por exemplo na Itália, onde existe uma grande segmentação, há aproximadamente 130 fundos de pensões diferentes baseados nas categorias, e na França se estima que possam atingir o número de 300.

O modelo de Estado continental europeu ou conservador tem a capacidade de absorver uma parte das estratégias da Nova Gestão Pública, mas tem dificuldades na sua implementação devido à complexidade corporativas associadas a este modelo de Estado.

Finalmente, cabe destacar que, dentro do modelo conservador ou continental, os países do sul da Europa da área mediterrânea (entre eles a Espanha) formataram um sub-modelo que possui algumas particularidades. Nestes países também houve uma extensão das pensões e da saúde a toda a população e os impostos e contribuições se baseiam nos rendimentos do trabalho. A administração destes recursos cabe ao Governo central e o provimento de serviços era levado a cabo; até poucos anos, por instituições públicas. Outra característica é que há um nível de gasto social relativamente baixo em comparação com as médias europeias, uma vez que existem administrações públicas bastante rígidas. Isto se deve ao fato de que, ao contrário do que ocorre com o modelo institucional, aqui estão muito mais desenvolvidas as transferências econômicas que os serviços públicos. De todo modo, a principal característica deste sub-modelo *européu-mediterrâneo* reside no "familiarismo", que é muito mais elevado que no resto dos Estados continentais devido à tradição e enraizamento da religião católica. Assim, as unidades familiares são as que em geral são utilizadas para o cálculo dos direitos em vez de ser o indivíduo, como é na Escandinávia. O Estado, neste modelo, é subsidiário da instituição familiar. Estes países, por exemplo, suportaram nos últimos anos um elevadíssimo nível de desemprego sem que as instituições públicas pudessem assegurar subsídios para todos que estavam sem trabalhar. Nestas situações de crise, as famílias atuaram como pequenas unidades de redistribuição dos recursos e, por este motivo, não houve conflito social. Por esta razão, na tipologia frequentemente se justifica o estabelecimento desta quarta categoria de Estados que se fundamenta na promoção de valores tradicionais familiares.

É possível perceber, com a ajuda destes modelos de Estado de bem-estar, a existência de diferentes tipos de setor público. No regime de bem-estar institucional, o setor público é o principal eixo do sistema, presta todo o tipo de serviços através de instituições públicas e intervém direta e indiretamente na economia de mercado. Os países que seguem este modelo têm elevadíssimos percentuais de gasto público em relação ao PIB e possuem um grande volume de funcionários públicos. No regime de bem-estar residual, o setor público tem um protagonismo muito menor, intervém o menos possível e presta poucos serviços públicos. Os países que seguem este modelo têm baixos percentuais de gasto público em relação ao PIB e possuem um volume reduzido de funcionários públicos. No regime de bem-estar conservador ou continental, o setor público adota uma posição intermediária, com um elevado protagonismo em alguns serviços e com escasso em outros. É um sistema onde o peso maior não reside nem no Estado, nem no mercado e tampouco na família, mas sim em um ponto intermediário (com exceção dos países mediterrâneos, onde a família tem um grande peso). Os países que seguem este modelo têm um gasto público de nível médio-baixo ou médio-alto, dependendo do caso, e volumes variáveis de funcionários públicos.

Finalmente, constata-se que na atualidade os três regimes de bem-estar estão em uma situação de transformações que dificulta a definição do papel do setor público em cada um deles. O modelo institucional dos países escandinavos, que é o mais estático de todos, está abrindo espaços em direção ao mercado aproximando-se do modelo continental ou conservador. O modelo residual busca suavizar sua rigidez aproximando-se do modelo europeu-mediterrâneo. Neste sentido, a conhecida "terceira via" de Blair, esboçada por Giddens (1999), "descobre" as virtudes do sub-modelo europeu-mediterrâneo de base familiar. Finalmente, este sub-modelo conservador-mediterrâneo vai abandonando paulatinamente, por razões de modernidade social, sua dependência da família e se inclina a adotar alguns elementos do modelo residual. A todas essas transformações é necessário acrescentar o vigor com o qual surgiu o denominado terceiro setor (ONGs, fundações, etc.), que aparece como um complemento aos serviços públicos mas que, com o tempo, tende a funcionar com parâmetros similares aos do mercado. Em suma, tudo está mudando e é muito difícil precisar os destinos finais destas transformações e, portanto, não é possível definir com clareza o papel que terá o setor público no futuro em cada cenário.

De qualquer forma, a maioria dos países (em especial os da América Latina e os países da Europa mediterrânea) não possuem modelos de Estado claramente institucionalizados. Na verdade possuem modelos mistos ou híbridos que estão em um processo de transição e que têm uns componentes tão tenros, frágeis e flexíveis que a

aplicação das estratégias modernizadoras da Nova Gestão Pública, além de serem absorvidas sem resistências, pressupõem a adoção de parâmetros próprios do modelo de Estado residual ou do neomodelo de Estado híbrido aparentemente progressista vinculado ao atual governo trabalhista britânico. Esta é a situação apresentada no início do subtítulo: os instrumentos da Nova Gestão Pública (o *como*) têm capacidade para contribuir de forma decisiva na definição de um novo modelo de Estado (o *que*).

2.2 O isomorfismo institucional: os problemas de imitar modelos institucionais de outras tradições administrativas

Já foi referido que as estratégias modernizadoras da Nova Gestão Pública se originam em países como a Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, paradigmas do modelo anglo-saxão de administração pública. A hipótese deste subtítulo é que a Nova Gestão Pública está intimamente vinculada com o modelo institucional destes países e que quando se tenta implantar em nações com diferentes modelos institucionais como, por exemplo, os países latinos, os instrumentos da Nova Gestão Pública perdem boa parte de suas supostas qualidades e se transformam em estratégias que dificultam, gerando disfunções, a concretização da eficácia e eficiência nas instituições públicas que decidiram "importar" estas estratégias modernizadoras.

Neste subtítulo serão analisadas sequencialmente três dimensões: uma primeira, que tenta responder por que os países latinos decidiram implantar instrumentos vinculados a instituições que lhes são estranhas; uma segunda dimensão, que demonstrai as dificuldades e os fracassos/associados à implantação de estratégias que fazem parte de modelos administrativos alheios; e, finalmente, uma terceira dimensão, que tenta explicar as causas concretas/que fazem com que a Nova Gestão Pública possa ser um êxito nos países anglo-saxões e um fracasso nos países latinos. Para estas três argumentações utilizar-se-á da bagagem conceitual que oferece o enfoque teórico do neoinstitucionalismo.

Dentro do neoinstitucionalismo se define o conceito de instituição associando-o genericamente à ideia de "regras do jogo", que conformam a interação entre os diferentes agentes implicados em uma determinada conjuntura político-social. Uma instituição está conformada por normas, processos e valores que configuram um determinado "modo de fazer" e geram uma espécie de "lógica do apropriado" (MARCH; DLSEN, 1977) que estabelece os parâmetros para o desenrolar da atividade dos vários atores implicados. O conjunto de elementos que compõem a instituição ajuda os atores a interpretar as situações as quais se defrontam, incidindo na definição que estes fazem de seus próprios interesses e expectativas, a partir de suas responsabilidades institucionais e relacionais com o resto dos atores, ou seja, aquilo que se espera, como apropriado, do seu papel. Neste sentido, a instituição incide sobre os agentes através de três mecanismos (SANZ MENÉNDEZ, 1997): a) aportando uma determinada visão de mundo e das possibilidades de ação; b) introduzindo crenças e princípios, de caráter normativo, que distinguem o certo do errado; c) fixando crenças causais, referidas às relações de causa e efeito que se associam a determinadas ações. Desta maneira, a instituição não só estabelece um marco de referência para os atores como também chega a determinar suas crenças sobre a viabilidade das estratégias a serem desenvolvidas no seu seio (SALVADOR, 2001).

A análise dos processos de mudança do arcabouço institucional que implicam as estratégias de modernização da Nova Gestão Pública, considerando a hegemonia dos referenciais externos nas administrações públicas latinas, pode associar-se a processos de isomorfismo institucional. Estes processos referem-se à tendência de certas organizações de adotar fórmulas institucionais aceitas e consolidadas em seu campo de referência. Esta reprodução mais ou menos mimética das instituições pode se dar através de dois tipos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991)¹:

-isomorfismo coercitivo: resultante de pressões formais e informais exercidas por outras organizações para que se reproduzam as estruturas e as pautas de funcionamento. Este seria o caso, por exemplo, das atividades realizadas em

diversos organismos internacionais para o desenvolvimento de determinadas "soluções" institucionais para melhorar a eficácia e a eficiência das administrações públicas de boa parte dos países latino-americanos;

-isomorfismo mimético: resultante de processos de imitação de referências que se consideram avançadas ou exemplos a seguir. Assim, em ambientes caracterizados por certa ambiguidade em relação aos objetivos, sem um critério claro para avaliar os resultados, com uma marcante presença de elementos simbólicos, 35 organizações tendem a configurar-se a partir de um modelo que serve como um referente que se considera mais legitimado ou de grande êxito. Este seria o caso de alguns países da Europa mediterrânea, entre os quais se destaca a Espanha.

Mas por que os países latinos se inclinam a copiar as estratégias modernizadoras dos países anglo-saxões? A resposta é complexa: nos países da América Latina se produz uma sinergia entre o isomorfismo coercitivo, advindo de diversos organismos econômicos internacionais, e o isomorfismo mimético. Nos países da Europa mediterrânea predomina, de forma clara, o isomorfismo mimético. A cópia ou mimetismo, por parte dos países latinos, das estratégias modernizadoras dos países anglo-saxões se produz devido ao fato de que, naqueles países, uma parte significativa de suas elites políticas e administrativas se formaram academicamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Esta elites optam por um modelo intelectualmente próximo mas, na verdade, muito distanciado das realidades administrativas de seus próprios países. Outros argumentos que explicam o fenômeno do isomorfismo mimético são a comodidade e o temor. Comodidade no sentido de que é mais fácil copiar receitas modernizadoras legitimadas no exterior, em países mais avançados, que se expor ao implantar estratégias autóctones que, em caso de fracasso, podem ser objeto de ferozes críticas.

Mas o problema é que instrumentos que funcionam bem no modelo anglo-saxão podem ter impactos negativos no nosso modelo continental de Administração, uma vez que os contextos institucionais e sociais são distintos. Além do mais, quando duplicamos os modelos anglo-saxões nos países latinos não somos capazes de incorporar os "matizes ocultos" que são a chave do êxito destes modelos e estratégias nos países de origem. Neste sentido, a partir dos canais que propiciam o isomorfismo institucional, o próximo elemento a considerar é o processo de institucionalização das pautas de comportamento importadas. Os processos de institucionalização se referem às dinâmicas através das quais uma determinada estrutura, crença ou atividade se insere no marco institucional, ou seja, aceita-se sem discussão e se inclui nos mecanismos de reprodução do isomorfismo institucional. Esta aceitação recíproca por parte de um conjunto de atores de uma pauta de atuação como resposta a problemas ou inquietudes recorrentes supõe a inserção nas dinâmicas de funcionamento habitual das organizações. Neste sentido, recupera-se esta pauta de atuação em resposta a uma mesma situação, sem questionar sua origem ou manutenção e desenvolvendo ao seu redor um conjunto de crenças que lhe dão coerência em relação ao marco institucional em que se insere (TOLBERT; ZUCKER, 1966). Neste processo de institucionalização, entretanto, costumam surgir situações de *decoupling*, entendidas como desajustes entre as instituições formais e o funcionamento efetivo da organização. Diversos autores indicaram a desvinculação das estruturas formais entre si e das atividades desenvolvidas habitualmente (MEYER; ROWAN, 1991; MEYER; SCOTT, 1996). O *decoupling* é uma resposta da organização ao isomorfismo institucional quando este entra em conflito com seus requisitos mínimos de eficácia e eficiência ou ainda quando o conflito se produz pela existência de diversos contextos de referência (diversos marcos institucionais com pautas institucionais que não se ajustam entre si), o que requer certa flexibilidade na interpretação das instituições formais para que possam ser aceitas pelos distintos agentes implicados.

O resultado final costuma traduzir-se em uma aparência institucional que se reflete em determinadas estruturas orgânicas e em processos formais, com denominações semelhantes às das organizações que foram tomadas como referência, e que contrastam com algumas dinâmicas bastante diferenciadas de funcionamento que são adequadas aos valores e pautas de atuação próprios do contexto administrativo ao qual se

implantam. O *decoupling* gera assim uma espécie de organização informal, uma determinada interpretação das instituições que se corresponde com os valores, pautas de conduta e processos de trabalho habituais no contexto organizacional em que se aplicam. Mais que considerar o *decoupling* como uma suposta "perversão" do espírito da nova instituição, um planejamento prático e pró-ativo deve avaliar o *decoupling* como uma dinâmica natural que facilita que a instituição se acople ao contexto organizativo (SALVADOR, 2001). Ele não é óbice, entretanto, para comprovar se realmente estas variações desvirtuam os supostos benefícios associados à adoção; da nova instituição (no nosso caso, as estratégias modernizadoras da Nova Gestão Pública) no sentido de, que o *decoupling* pode supor "uma mudança que não muda o funcionamento real da organização". Este fenômeno também edifica um modelo misto entre o novo esquema institucional e o antigo, situação que gera complexidades e, algumas vezes caos organizacional.

O fenômeno do *decoupling* e a incapacidade de copiar os "aspectos ocultos mais sutis" das estratégias de modernização da Nova Gestão Pública são as razões que podem explicar o fracasso da implantação dos parâmetros da Nova Gestão Pública nos países latinos. Além do mais, estes países possuem modelos institucionais que tomam difícil a implementação de boa parte das estratégias de inovação da gestão pública. Novamente surgem as diferenças entre os modelos de Estado anglo-saxões e os modelos de Estado latinos, agora a partir de outra perspectiva que não a analisada no subtítulo anterior. O modelo de Estado dos países anglo-saxões representa uma combinação de "Estado soberano" e "Estado supermercado"² (MARCH; OLSEN, 1997; VILLORIA; IGLESIAS, 2000) (ver tabela 3), cujos componentes facilitam transformações radicais dentro dos limites de um sistema democrático que implica a possibilidade de absorver com facilidade as estratégias de modernização da Nova Gestão Pública. Em troca, os países latinos seguem mais as pautas do denominado Estado corporativo (especialmente nos países latino-americanos), combinadas com alguns elementos do Estado institucional³ (MARCH; OLSEN, 1997) no caso dos países latino mediterrâneos mais desenvolvidos, o que implica que têm grandes dificuldades para absorver as transformações propostas pela Nova Gestão Pública.

Em definitivo, os elementos que bloqueiam, nos países latinos, uma parte das estratégias de modernização da Nova Gestão Pública e que, em todo caso, somente são permeáveis às mudanças de caráter incrementalista, e que facilitam o *decoupling* e os modelos institucionais mistos, são (BARZELAY, 2000; VILLORIA; IGLESIAS, 2000):

- nenhum ator possui peso suficiente para romper o equilíbrio que mantém o sistema administrativo tradicional;
- não existe nenhuma instituição que tenha um regime de monopólio da renovação da gestão pública;
- os programas de renovação da gestão pública não fazem parte da agenda pela apatia e desinteresse da cidadania;
- os governos estão ocupados em políticas públicas com um forte peso político e de interesse geral, que não deixem tempo para o levantamento dos problemas e disfunções vinculadas à gestão;
- os funcionários públicos dedicados a definir a política da gestão têm muita autonomia, pelo fato de não serem o centro da atenção política.

Tabela 3 Modelos de Estado e mudança institucional

	<i>Países anglo-saxões</i>		<i>Países latinos</i>	
	Estado soberano	Estado supermercado	Estado de negociação corporativa	Estado institucional
Características	Quem ganha as	Os cidadãos são clientes. O estado é	As bases do Estado são a	O poder político deve submeter-se

	eleições tem autoridade, legitimidade e poder para promover as mudanças institucionais. A burocracia é um instrumento neutro a serviço do governo.	mais um provedor de bens e serviço. O fator-chave é a eficiência, a flexibilidade e a economia. O setor privado é um modelo a ser imitado. Os funcionários públicos devem transformar sua cultura para uma cultura de <u>empresarial.</u>	negociação e o compromisso. Preocupa-se com os problemas técnicos da gestão de serviços sociais. Há partidos fortes e ideologizados. Os funcionários públicos têm muita força na determinação das políticas públicas.	aos valores e crenças compartilhados pela população, que estão acima da democracia numérica. Os funcionários públicos servem mais aos interesses gerais que a o governo e controlam a classe política.
Dinâmica de mudança	Mudanças radicais dentro dos limites de um sistema democrático	As mudanças radicais são possíveis pois a adaptabilidade e a sobrevivência são valores destacados	Mudança incremental. Opções "brandas" O nível político não pode mudar livremente o modelo de gestão. Este deve ser negociado com os diferentes coletivos.	Mudança evolutiva. As reorganizações costumam formalizar avanços já ocorridos.

2.3 O impacto sobre a cultura organizativa: as implicações de uma cultura empresarial no setor público

A cultura organizacional é o ambiente que se respira numa organização os rituais e costumes, as lendas, os símbolos, etc. A cultura organizacional está presente em todos os momentos espaços de uma organização mas é difícil de precisar. A cultura organizacional pode ser definida como produto de um processo dinâmico pelo qual os membros de uma organização aprendem as respostas que devem dar a situações problemáticas (DEAL; KENNEDY, 1999). A cultura tem a ver com as suposições e crenças compartilhadas pelos membros de uma organização e que, frequentemente, são a chave explicativa de comportamentos ou situações que podem surgir em ocasiões previsíveis e, em outras ocasiões, surpreendentes. Ou seja, pode-se entender por cultura organizacional os comportamentos observados de forma regular na relação entre os indivíduos que formam parte de uma organização, os valores dominantes aceitos, a filosofia que orienta a política da organização em relação aos funcionários e cidadãos, as regras do jogo para transitar e progredir dentro da organização, etc. A essência do enfoque de cultura organizacional está em considerar as organizações como sociedades relativamente autônomas, dotadas de seus próprios processos de socialização, de normas e estruturas sociais. Em um nível geral, uma cultura organizacional se constrói mediante a articulação de mitos, valores e ideologia.

A cultura organizacional tem algumas utilidades muito importantes perante a dinâmica e eficácia das organizações, influenciando de forma bastante direta no comportamento e nos resultados das organizações. As funções da cultura organizacional são:

- definir limites, estabelecendo distinções entre uma organização e outra. As "pessoas de dentro e de fora da organização identificam claramente que estão no interior de uma determinada organização com as especificidades ambientais diferentes que estão ao seu redor,

-transmitir um sentido de identidade aos membros da organização. As pessoas que integram a organização reconhecem seus elementos diferenciais e se identificam com os mesmos. A cultura organizacional se converte em um instrumento que dá sentido a atitudes e modelos de comportamento com uma certa autonomia em relação aos valores sociais de caráter geral. Pode-se dizer que uma cultura organizacional forte gera um sentimento similar ao de *nacionalidade* entre seus membros;

-facilitar a criação de um compromisso pessoal com os objetivos organizacionais; ou seja, gerar compromissos amplos que permitam superar parcialmente os interesses egoístas de cada indivíduo e grupo. Nesse sentido, uma cultura organizacional forte permite superar a fragmentação de objetivos, interesses e estratégias;

-a cultura organizacional pode ser um sistema oculto de controle abre os membros da organização, no sentido de que estes costumam comportar-se de forma previsível diante de determinados estímulos graças a certos valores e tradições.

Demonstrou-se que a administração pública não possui uma única cultura organizacional, mas sim, visto tratar-se de um enorme conjunto de organizações que desenvolvem atividades bastante diversas, agrupa várias culturas organizacionais. E, em suma, uma macro-organização onde coexistem diversas culturas. A administração pública, vista como uma organização multicultural (RAMIÓ, 1999) ainda não foi devidamente analisada apesar de sugerir alguns temas interessantes para serem tratados. Uma das questões mais interessantes a analisar poderia ser um estudo sobre como a multiculturalidade da administração pública pode gerar vários conflitos através do inevitável confronto entre várias pautas culturais.

O que acontece quando, sob o comando da Nova Gestão Pública, impulsiona-se nas nossas administrações públicas uma cultura organizacional de caráter neoesprial? Habitualmente, quando se impulsiona em alguma administração pública dos países latinos uma cultura organizacional de caráter neoesprial, o que se encontra previamente é uma cultura organizacional muito pouco organizada e coesa, salvo no caso de coletivos altamente profissionalizados que seguem pautas culturais de caráter corporativo. Ou seja, a situação mais usual é que os valores neoespriais sejam introduzidos em um âmbito de gestão que apresenta uma ausência ou quase ausência de uma cultura organizacional coesa e transversal. A consequência disso é que não ocorre o choque entre culturas e, portanto, quase não há quase conflito. E como encher totalmente uma garrafa vazia. O resultado final é o surgimento de uma cultura organizacional de caráter empresarial sem matizes. Não há mestiçagem cultural. Há uma nova cultura organizacional que varre todos os valores (positivos e negativos) pouco articulados que existiam anteriormente. Nesta situação, os políticos se comportam como empresários, os responsáveis pela administração como diretores ou gerentes, e os servidores sofrem com este sistema, mas costumam se integrar a ele na tentativa de conseguir um benefício econômico quando se vinculam as retribuições financeiras com os resultados atingidos. Trabalha-se com baterias de indicadores fundamentalmente econômicos, lida-se sistemas de informação, quadros de direção integrais, etc. Estamos, em aparência e substância, diante de uma empresa comum com alta eficiência e eficácia (mas também com baixa eficiência e eficácia, como muitas empresas) que começa a perder de vista valores como equidade, igualdade, cidadania, os impactos sociais, etc. Estes são valores que não se encaixam com cálculos de resultados, com clientes todopoderosos, com implementos de produtividade, etc.

Impulsionar uma cultura organizativa nestas condições gera uma certa convulsão inicial que se supera com a convicção dos conversos, uma vez que os valores prévios escassamente articulados geravam incerteza entre os membros da organização pública e, em troca, a nova cultura outorga um sentido a tudo, inclusive ao escassamente explicável ou justificável dentro de um ponto de vista da ética pública... Quantos de nossos bons funcionários públicos, preocupados com sua formação, lêem os finais de

semana os amenos *best-sellers* de empresa que se vendem-nos aeroportos? E quantos lêem a escassa e aborrecida literatura da gestão pública? Evidentemente muitos no primeiro caso e muito poucos no segundo. O contágio é rápido e pressupõe a entrada de valores empresariais, antes demonizados, no seio do setor público. No final os funcionários públicos lêem" e" se interessam pêlos mesmos temas (gestão empresarial) que a maioria dos gestores de organizações privadas. E como se houvesse caído outro muro, muito mais sutil que o muro físico que separava o socialismo real do capitalismo. Estamos diante de um muro que quando cai não faz barulho e que, no princípio, apenas gera destroços. Estamos diante de uma fase de silêncio clínico e quando os sintomas forem evidentes talvez não tenhamos mais tempo de impedir o avanço da doença.

O que acontece quando, em troca, a entrada dos valores de caráter neoempresarial choca-se com culturas setoriais de caráter profissional? Nestes casos tudo depende do tipo de cultura profissional sobre o qual os valores neoempresariais atuam. Em alguns tipos de cultura profissional como, por exemplo, a médica, o choque entre culturas pode provocar uma sinergia que multiplique os efeitos negativos da cultura neoempresarial. Ou seja, uma situação pior que no caso da ausência de cultura prévia. Outra possibilidade é que a cultura profissional configure um tipo de organização que a literatura qualifica como *missioneira* (GIL, 1999); ou seja, uma cultura com conteúdos ideológicos muito fortes. Nesta situação sim se produz um choque de culturas e o mais usual é que a cultura profissional não floresça. Por exemplo, se tenta impulsionar uma cultura neoempresarial em um âmbito de gestão de bem-estar social, é muito provável que exista (para o bem e também para o mal) um rechaço radical aos novos valores considerados como intrusos.

Finalmente, quando a cultura neoempresarial se introduz em organizações ou âmbitos da gestão pública com uma sólida cultura organizacional que agrupa valores públicos (que é uma situação bastante excepcional nas administrações públicas dos países latinos), os efeitos são bastante distintos daqueles dos cenários anteriores. Em primeiro lugar, produz-se um choque lógico entre ambas culturas, que pode ter como desenlace uma cultura organizacional híbrida que combina valores públicos com valores de caráter empresarial. Evidentemente, os primeiros sempre vão prevalecer sobre os segundos. Mas a porcentagem de cultura empresarial, ainda que minoritária, pode gerar um impulso bastante positivo na gestão das organizações públicas. No final importará a economia e a eficiência, as técnicas e os instrumentos de gestão, estará sempre-bem presente a limitação de recursos, etc. Ou seja, o trabalho mais técnico e operacional se impregnará de estímulos positivos em direção a uma gestão profissional. Mas esta dimensão estará sempre circunscrita a uma cultura e a valores superiores de caráter público, de consciência da importância do setor e dos produtos públicos. O orgulho de políticos e funcionários públicos edificado sobre os valores públicos será multiplicado ao assumir de forma mais econômica, eficaz e eficiente a atividade da gestão pública. Pouco a pouco irão sendo superados os complexos em relação aos gestores do setor privado.

Definitivamente, há que se abandonar a ideia de que a introdução de valores neoempresariais na administração pública é positiva no sentido em que estimulam uma gestão muito mais eficaz e eficiente. Este cenário só é possível quando se introduzem esses novos valores em administrações públicas institucionalizadas, que possuam sólidos valores públicos. Nesta situação de debilidade cultural do público, a introdução de valores neoempresariais trazidos pela Nova Gestão Pública é muito negativa, uma vez que os meios (economia, eficácia e eficiência) se transformam nos fins e se perdem de vista os objetivos últimos dos programas públicos e os coletivos de cidadãos aos quais estão dirigidos.

Mas o impacto das correntes neoempresariais da Nova Gestão Pública não se limita à transformação da cultura e dos valores dos funcionários públicos, tem também o seu impacto em outros coletivos como os de detentores de cargos políticos e a cidadania:

- os detentores de cargos eleitos e de confiança política se encarregaram de modernizar algumas administrações públicas muito antiquadas. Estes perceberam com desconfiança alguns valores burocráticos apegados a dinâmicas obsoletas que foram vinculadas de forma errônea aos valores públicos. Isto gerou uma certa beligerância de uma parcela da classe política

em relação aos valores públicos (ou o que acreditavam que eram os valores públicos) e apostaram cegamente nas correntes neoempresariais para – modernizar a Administração;

- os cidadãos, tradicionalmente desinteressados da administração pública, adotam uma posição que mescla a desconfiança com a crítica fácil. Muitos cidadãos estão encantados com a "privatização" da Administração e com o exercício de seus direitos como clientes. A cultura política de nossos países está longe da fortaleza da dos países anglo -saxões. A administração pública pouco interessa a não ser como oportunidade individual para conseguir um emprego seguro. A cidadania, em nível coletivo, pouco se preocupa pelos resultados do setor público e apenas coloca uma crítica pouco profunda e articulada em relação ao funcionamento da Administração. A preocupação dos cidadãos, em nível coletivo, tradicionalmente está concentrada nas entradas do setor público; por exemplo, como economizar os recursos econômicos que recebe pelos canais fiscais. Este comportamento coletivo pouco tem a ver com o Estado de bem-estar. No plano individual, por sua vez; os cidadãos se comportam de acordo com os parâmetros do Estado de bem-estar na sua busca pelas transferências econômicas e no recebimento de todo tipo de serviços públicos. Neste contexto, a transformação do papel de cidadão em cliente é vista de forma positiva na sociedade.

2.4 As dificuldades da administração relacional num contexto de Governo multinível: quem contrata-a agenda? E os problemas derivados das capturas?

Uma das consequências mais relevantes da Nova Gestão Pública é a Administração Relacional, que supõe a ruptura com o modelo de administração pública, referindo a gestão direta dos serviços públicos a uma rede de instituições públicas e, fundamentalmente, privadas. Neste modelo, o setor público se transforma num arquipélago de organizações instrumentais com objetivos bem concretos. Os gestores públicos se transformam em gestores de redes que têm como missão planificar, decidir, controlar e avaliar as ações públicas implementadas pelas distintas "ilhas" instrumentais. O mecanismo básico é a externalização de serviços públicos.

Mesmo as administrações públicas com maiores dimensões tendem a fragmentar-se em unidades administrativas, nas quais prevalece mais a lógica do conflito entre departamentos estanques que a colaboração entre âmbitos administrativos que formam parta de uma mesma instituição.

A externalização dos serviços públicos é a estratégia fundamental que edifica o modelo de Administração Relacional. Em boa parte dos países latinos se externaliza de forma muito deficiente. Falta definir, em primeiro lugar, quais serviços públicos podem ser objetos de externalização e quais não. Nem se planifica, nem se controla, nem se avalia, permitindo-se que os serviços externalizados sejam os donos da agenda pública. Esta situação privilegiada das grandes organizações privadas prestadoras de serviços públicos encarece o sistema e baixa a qualidade dos serviços prestados.

Outro elemento é que o êxito dos valores neoempresariais na gestão pública acelerou e multiplicou as experiências de externalização dos serviços públicos. Não é a mesma coisa externalizar a partir de convicções "públicas" que externalizar a partir de convicções "privadas".

Problemas:

- a) "capturas" e potencial de corrupção: captura do regulador pelo regulado, ou seja, o regulador acaba regulando para proteger os interesses do regulado. Por isso é muito importante que os empregados públicos encarregados de controlar e avaliar os serviços públicos externalizados estejam socializados em valores públicos;
- b) "cessão" da agenda pública a setores privados: a externalização é baseada numa rede de agentes privados que colaboram com a administração na

consecução dos objetivos públicos: isto é uma administração relacional. Num governo multinível, os acelerados processos de descentralização geram uma grande fragmentação de competências e situações de Competitividade entre administrações públicas. Com o tempo, geram-se grandes empresas especializadas na prestação de serviços públicos que estão vinculadas, por sua vez, à Administração central. Estas empresas têm uma visão transversal do sistema público.

2.5 Os problemas da flexibilidade administrativa: a pós-burocracia e a pré-burocracia clientelista

Os quatro grupos de problemas analisados até o momento conduzem de forma inevitável a um quinto problema: a assunção de uma antiquada pré-burocracia de base clientelista e não da almejada pós-burocracia. -As estratégias de modernização da Nova Gestão Pública têm como principal feito esboçar sistemas administrativos flexíveis. A flexibilidade se considera, já há alguns anos, como uma virtude dos sistemas administrativos mais modernos que muitos denominaram, influenciados pela formulação de Barzelay (1998), como pós-burocráticos. As organizações públicas pós-burocráticas podem também ser consideradas como sistemas híbridos e escassamente institucionalizados que podem atingir com agilidade os objetivos das organizações públicas. Ainda que seja correto afirmar que a flexibilidade pode favorecer o atingimento dos distintos objetivos atendendo, assim, aos princípios de economia, eficácia" e eficiência, não é menos correto que a escassa institucionalização destes sistemas organizacionais permite uma discricionariedade que pode favorecer dinâmicas pouco desejáveis e perversas.

Na maioria dos países latinos não é nada evidente, ao contrário dos países anglo-saxões, que estejamos experimentando a transformação de um modelo burocrático para um modelo pós-burocrático devido ao fato de que, talvez, nunca tenhamos tido experiência de administrações realmente burocráticas que respeitem os parâmetros weberianos. Nossas construções burocráticas foram apenas parciais no sentido que combinaram uma sobre burocratização estrutural com uma infraburocratização do comportamento. Ou seja, uma perversa mescla de formalismo e clientelismo (SCHMATTER, 1991, apud PRATS, 2000). Em suma, a maioria dos países latinos, especialmente na América Latina, não possuíram instituições burocráticas no sentido moderno do termo, uma vez que somente as normas e os processos formais seguiram os requisitos weberianos, mas os processos reais e os valores continuaram sendo pré-burocráticos.

De todo modo, esta esquizofrenia institucional que se viveu durante muitas décadas havia levado, provavelmente, com o tempo, a um predomínio dos parâmetros burocráticos (objetividade, mérito e capacidade, carreira administrativa, hierarquia, etc.) sobre os comportamentos clientelistas. Os recentes processos de democratização, as mais recentes tentativas de implantação de serviços civis de carreira e a busca da eficácia e da eficiência nos serviços públicos fatalmente iriam desembocar na configuração de instituições profissionais e neutras. Mas, em pleno processo de transformação para conseguir instituições plenamente weberianas, surge a Nova Gestão Pública que nos aconselha a relaxar e flexibilizar as regras e os processos e a introduzir valores de empresa. O resultado lógico desta infeliz intromissão não é o desenvolvimento de instituições pós-burocráticas, mas sim de instituições pré-burocráticas nas quais predomina o clientelismo e a insegurança jurídica. Se vemos como positivo o princípio de que a "nova riqueza das nações" se dá hoje em função principalmente da qualidade das instituições (públicas, no nosso caso) e de sua capacidade de ação coletiva (PRATS, 2000), pode-se afirmar que a Nova Gestão Pública não contribui nem está contribuindo, muito antes pelo contrário, para o desenvolvimento humano em nossos países.

3 TENTATIVAS DE PROPOSTAS: AS CONDIÇÕES PARA IMPLANTAR A NOVA GESTÃO PÚBLICA NOS PAÍSES LATINOS

Mudar a tendência desta crise recente do setor público de nossos países é possível ainda que seja mister reconhecer que será uma tarefa complicada. A estratégia "básica seria fazer um esforço na formação e na socialização dentro dos valores de uma ética pública moderna que contribua na configuração de uma nova cultura organizacional. Não se trata tanto de dar um passo atrás, mas sim de recondução da situação. Os parâmetros culturais neoempresariais são tão recentes e incipientes que é relativamente simples contextualizá-los dentro de valores superiores de caráter público). Devem ser esboçadas estratégias que tenham como objetivo revitalizar valores públicos como a lealdade institucional a integridade a objetividade e independência competência profissional, o sigilo, respeito às pessoas além de reforçar as dimensões políticas, sociais e técnicas que permitam delinear uma "infra-estrutura da ética pública" (OCDE, 1998). Estes valores e ética públicos não devem ser divulgados somente nas organizações públicas como também nas organizações privadas que prestam serviços públicos. E, mais do que isso, deveria ser feito um esforço para transpor estes valores e fundamentos éticos para a sociedade como um todo.

Os objetivos da estratégia de revalorização do setor público estão relativamente definidos mas, em troca, o mesmo não acontece com o processo da sua execução. Neste sentido, sem a intenção nem a competência suficiente para ser exaustivo, podem ser destacados alguns elementos:

- a) os partidos políticos de cada país, com representação parlamentar, devem definir o modelo de Estado que configure o sistema nacional autóctone de provimento do bem-estar e do desenvolvimento humano dos cidadãos. O Estado neoliberal ou residual é uma opção a mais, mas não é a única, haja vista que existem muitas formas distintas dentro dos eixos de intervenção positiva *versus* intervenção negativa e busca da eficiência do mercado *versus* equidade e eficácia do mercado. Estes "diferentes mecanismos implicam diferentes maneiras de relacionar o setor público, o mercado, o terceiro setor e a família.
- b) os detentores de cargos eletivos devem definir o modelo de administração pública do futuro: seu campo de atuação, seu modelo de gestão, suas relações com o setor privado, etc. Deve definir-se um modelo de futuro atendendo às especificidades do nosso modelo de Administração (modelo continental), à evolução histórica, à arquitetura territorial e nacional, etc.
- c) os detentores de cargos eletivos, com a participação do resto das formações políticas e com a intervenção das distintas camadas econômicas e sociais, devem definir os valores e a ideologia organizacional específicos para nossas administrações públicas. Implantar um serviço civil de carreira é um passo absolutamente imprescindível para atingir administrações públicas neutras e eficazes.
- d) os funcionários de alto nível devem sistematizar planos de seleção, formação e socialização de acordo com os valores e a ideologia organizacional previamente definida.
- e) uma primeira fase de formação é transmitir para os detentores de cargos eletivos, para aqueles alçados a postos de confiança política e aos diretores públicos profissionais os novos valores e a nova ideologia. Os políticos e os diretores públicos representam o maior canal de divulgação cultural nas organizações públicas.
- f) devem definir-se códigos deontológicos genéricos mas que possam ser aplicáveis. Há que se evitar a inibição dos políticos e dos diretores públicos na aplicação das sanções diante de comportamentos discordantes de tais códigos.

Em relação à terceirização, vista como a máxima expressão do modelo de Administração Relacional proposto pela Nova gestão Pública, deveriam ser adotadas, pelo menos, as seguintes medidas de caráter técnico:

- a) planejar, em nível da administração como um todo, uma estratégia comum de terceirização, definindo:
 - quais serviços públicos podem ser suscetíveis de terceirização e quais devem manter-se em regime de gestão direta por parte da Administração,
 - optar por um modelo integrado de terceirização (as ações são definidas nas estâncias centrais da Administração) ou optar por um modelo descentralizado no qual cada departamento, agência, etc., decide a sua própria estratégia de terceirização,
 - é necessário definir quais tipos de agentes privados se deseja priorizar na política de terceirização: empresas com fins lucrativos ou organizações do terceiro setor; organizações pequenas (que somente prestam um serviço pontual em um determinado âmbito público) ou organizações de grandes dimensões (que prestam vários tipos de serviços públicos a muitos departamentos). Há que se ter em conta que a Administração tem a capacidade (se atua de forma pró-ativa) de articular o tipo de tecido empresarial de prestação de serviços públicos que considere mais conveniente em função dos seus interesses (e não só dos interesses do funcionamento natural do mercado);
um bom critério poderia ser não terceirizar aquilo que (se desconhece como se gerência (como, por exemplo, os serviços públicos emergentes), uma vez que as dificuldades de controle e de avaliação são, nestes casos, enormes devido ao desconhecimento dos problemas reais com os quais se enfrenta este tipo de gestão;
- b) devem ser assegurados (os mecanismos jurídico de controle da gestão, dos resultados e do impacto dos serviços terceirizados (por exemplo, norma reguladora geral, conjunto de condições, etc.). Este requisito costuma ser observado pela maioria das administrações públicas, mas será pouco operacional se não se observa bem o requisito seguinte;
- c) é necessário delinear que uma parte da administração pública se encarregue de forma constante do controle e da avaliação, dos serviços terceirizados. Os servidores devem estar capacitados para desempenhar estas funções, assim como delinear um sistema de rotação dos funcionários públicos que se encarregam do controle das organizações privadas prestadoras de serviços públicos para evitar possíveis "capturas" e prevenir casos potenciais de corrupção;
- d) estabelecer uma unidade central (agência ou outro tipo de modelo organizacional) que se encarregue do controle e da avaliação final da terceirização de toda a Administração ou da globalidade de um nível administrativo (por exemplo, o governo local).

Como conclusão, pode-se afirmar que as estratégias neoempresariais da Nova Gestão Pública podem ser úteis para melhorar a economia, a eficácia e eficiência das administrações públicas dos países latinos e podem contribuir para o desenvolvimento humano destas sociedades. Mas para que o rendimento positivo destas estratégias seja possível é necessário atender, pelo menos, quatro requisitos: em primeiro lugar, definir um modelo de Estado autóctone como resultado do pacto social de cada país e implantar novas instituições públicas que respeitem a tradição histórica e a cultura administrativa de cada nação para evitar os

fenômenos de *decoupling* e de isomorfismo incompleto e imperfeito. Em segundo lugar, é necessário equilibrarmos valores de empresa associados às estratégias mais relevantes da Nova Gestão Pública com a implantação de (valores neopúblicos: no início assentar valores públicos básicos e sobre eles edificar valores de caráter eficientista. Em terceiro lugar, é necessário implementar a Administração Relacional investindo na capacitação técnica dos funcionários públicos para que estes sejam capazes de defrontar-se com todas as complexidades derivadas da gestão de redes. Finalmente, um quarto requisito transversal consiste em implantar um serviço civil de carreira que permita canalizar e consolidar uma cultura administrativa forte e que favoreça a profissionalização e competência técnicas dos servidores públicos.

É possível que estas condições, que devem acompanhar a implantação das correntes neoempresariais da Nova Gestão Pública, impliquem, com o tempo, a formulação de um novo paradigma para modernizar as nossas administrações públicas. Esta necessidade deveria ser um elemento básico da agenda futura de todos os estudiosos das administrações públicas de nossos países. É imprescindível superar o "que pensem e inventem eles" (os anglo-saxões) para explorar nossos próprios modelos e estratégias de modernização da administração pública.

NOTAS

¹ Estes autores também mencionam um terceiro tipo de isomorfismo: a pressão normativa, referindo-se à influência dos coletivos profissionais que definem aquilo que se considera "boas práticas" a reproduzir.

² A Nova Gestão Pública é um produto deste modelo de Estado, mas em outros contextos institucionais este modelo de Estado é o resultado da implantação da Nova Gestão Pública.

³ De qualquer forma, o modelo de Estado institucional é um reflexo dos países do norte da Europa, especialmente dos países escandinavos.

⁴ Neste sentido, há que se destacar a força com que surgiu o terceiro setor (QNGs, fundações, associações, etc.) que aproveitaram as lacunas deixadas pela administração pública. Uma grande parte destas novas associações adotou pautas semelhantes às das organizações com fins lucrativos. O extraordinário vigor com que surgiu o terceiro setor não deixa de ser surpreendente em alguns países onde o capital social e o tecido associativo tem sido tradicionalmente bastante débil e escasso. Outro exemplo da adoção de mecanismos próprios de modelos com padrões culturais diferentes dos nossos. O terceiro setor é quantitativamente importante mas há dúvidas sobre a sua consistência qualitativa. Poderia se argumentar que é um setor ainda um pouco imaturo, que pode vir a funcionar como empresas privadas ao captar alguns coletivos de empreendedores com escassa consciência em determinados valores sociais, que buscam espaços autónomos ("auto-emprego") diante da falta de vagas no setor privado tradicional. Muitas ONGs não correspondem às características das organizações *missioneiras* e adotam configurações semelhantes às das organizações privadas no sentido de que o fim lucrativo é o objetivo implícito de suas estratégias.

REFERÊNCIAS

- BALLART, X; RAMIÓ, C. **Ciència de Ia Administració**. Valência: Tirant Io Blanch, 2000.
- BANCO MUNDIAL. El Estado en un Mundo Cambiante. Washington, 1997.
- BAZAGA, I et. ai. El Consumo y Ia Calidad de los Servicios Públicos: Estudio de Caso de Ia Ciudad de Coslada. Madrid: Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Coslada, 1998,
- BARZELAY, M. Atravesando Ia Burocracia: una nueva perspectiva de Ia administración pública. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- The New Public Management: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of Califórnia press, 2000.
- BLAIR, T. La Tercera Via por Tony Blair Madrid: El Pais Aguilar, 1998.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- DEAL, T. E.; KENNEDY, A. A. The New Corporate Cultures. New York: Perseus Books, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, G. Los Trés Mundos dei Estado dei Bienestar. Valência: Àlfons el Magnànim, 1993.
- GIDDENS, A. **La Tercera Via**: Ia renovación de Ia socialdemocracia. Madrid: Taurus, 1999.
- GIL, M. A. Dirigir y Organizar en Ia Sociedad de Ia Información Madrid: Pirâmide, 1999.
- INSTITUTO DE ESTÚDIOS FISCALES. Valores de Responsabilidad Pública: modulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas dei Estado. Madrid: Ministério de Economia y Hacienda, 1997.

- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Redescubrimiento de las Instituciones. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: formal structure as a myth and ceremony. In: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. Organizational Environments: ritual and rationality. London: Sage, 1992.
- MICKLETHEWAIT, J.; WOOLDRIEGE. La Hora de los Gurús: visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial. Madrid: Alianza, 1998.
- NOLL, R. The Political Foundations of Regulatory Policy, Zeitschrift für die gesamte Straatswissenschaft, n. 19, 1983.
- OCDE. **L'Ètica en el Sentei Public:** pràctica i temes actuals. Barcelona: EAPC-Diputació de Barcelona, 1998.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. La Reinención del Gobierno. Barcelona: Paidós, 1994.
- OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. **La Reducción de la Burocracia:** cinco estrategias para reinventar el Gobierno. Barcelona: Paidós, 1998.
- PRATS, J. Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática. **Quorum**, n. 1, 2000,
- RAMIÓ, C. **Teoría de la Organización y Administración Pública.** Madrid: Tecnos-UPF, 1999a.
- _. Comentes Neopropietarias versus Comentes Neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social: un planteamiento radical. **Instituciones y Desarrollo**, n. 5[^] 1999b.
- _____[^]_____. Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos. *Prospectiva*, n. 17, 2000.
- RAMIÓ, C; MAS, J.; SANTOLARIA, J. L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: la gestió orientada als clients i la gestió orientada als ciutadans. In: SALVADOR (Ed.). **Catalunya Davant la Societat de la Informació : "nous** actors i noves polítiques. Barcelona: Mediterrània, 1999.
- SALVADOR, M. El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas. *Reforma y Democracia - Revista del CLAD*, Caracas, n. 20, 2001.
- SANZ MENÉNDEZ, L. Estado, Ciencia y Tecnología en España: 1939-1997. Madrid: Alianza, 1997.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of Institutional Theory. In: CLERG; HARDY; NORD (Ed.). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1996.
- VILLORIA, M.; IGLESIAS, A. Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: marco teórico y análisis de caso. *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000.
- Tradução: Rogério Heckler dos Passos
 Artigo originalmente publicado em:
 Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, n. 21, 2001.
 Uma publicação do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).