

As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha

Las Trayectorias Modernizadoras de la Administración Pública: Brasil y España

The Modernizing Trajectories of the Public Administration: Brazil and Spain

Maria Angeles Abellán-López¹ 

Thiago Ferreira Dias² 

Carmen Pineda Nebot³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54673

Recebido em: 20/08/2020

Aprovado em: 04/10/2020

Resumo: O objetivo deste trabalho é a análise comparativa das linhas de reformas na administração pública do Brasil e da Espanha durante o último terço do século XX até o presente. As principais tendências de modernização estudadas nesta pesquisa são Nova Gestão Pública, governança e administração eletrônica. A metodologia combina a análise histórica, o método comparativo e a coleta documental e empírica dos dados extraídos de ambas as administrações. Entre as conclusões estão as semelhanças e singularidades de cada caso. Nos dois países, a modernização começou como uma resposta adaptativa às mudanças e reformas sociais focadas na concessão, privatização e terceirização de contratos com organizações privadas como prestadoras de serviços públicos. Entre as diferenças, identifica-se que no Brasil as reformas se concentraram em um período muito curto, enquanto na Espanha se desenvolveram gradualmente e em sintonia com a União Europeia.

Palavras chave: Reforma administrativa; Burocracia; Nova Gestão Pública; Governança; E-administração.

Resumen: El objetivo de este trabajo es el análisis comparado de las líneas de reformas en la administración pública de Brasil y España durante el último tercio del siglo XX hasta la actualidad. Las principales tendencias de la modernización estudiadas en esta investigación son la *New Public Management*, la gobernanza y la e-administración. La

¹ Universitat de València – E-mail: maria.abellann@gmail.com.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DAPGS/UFRN) – E-mail: tfdpe82@gmail.com.

³ Grupo de Trabalho: Espaços Deliberativos e Governança Pública (GEGOP/CLACSO).
E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com.

metodología combina el análisis histórico, el método comparado y el acopio documental y empírico de los datos extraídos de ambas administraciones. Entre las conclusiones se destacan semejanzas y singularidades de cada caso. En ambos países, la modernización se inició como respuesta adaptativa a los cambios sociales y las reformas se centraron en la concesión, privatización y externalización de contratos con organizaciones privadas como prestatarias de los servicios públicos. Entre las diferencias se identifican que en Brasil las reformas se concentraron en un período muy breve mientras que en España fueron graduales y en sintonía con la Unión Europea.

Palabras clave: Reforma administrativa; Burocracia; New Public Management, Gobernanza, E-administración.

Abstract: The objective of this work is the comparative analysis of public administration reforms in Brazil and Spain during the last third of the twentieth century to the present. The main trends of modernization studied in this research are New Public Management, governance and e-administration. The methodology combines the historical analysis, the comparative method and the documentary and empirical collection of the data extracted from both administrations. Among the conclusions are similarities and singularities of each case. In both countries, modernization began as an adaptive response to social changes and reforms focused on the granting, privatization and outsourcing of contracts with private organizations as providers of public services. Among the differences are identified that in Brazil the reforms were concentrated in a very short period while in Spain they were gradual and in tune with the European Union.

Keywords: Administrative Reform; Bureaucracy; New Public Management; Governance; E-Administration.

1. Introdução

A ação política precisa de um instrumento eficaz para se conectar com a sociedade, e esse instrumento é o que conhecemos como Administração Pública, que garante a estabilidade do sistema político, o bem-estar coletivo e a coesão social. Dessa forma, a atividade administrativa não pode ser tratada separadamente dos objetivos políticos que a sustentam.

Atualmente, enfrentamos um cenário político-administrativo global muito complexo e, nas últimas décadas, houve profundas transformações que afetaram a organização, o funcionamento e a igualdade de legitimidade das Administrações Públicas. Toda transformação da sociedade se reflete nas administrações públicas a ponto de se dizer que são as instituições das democracias que mais mudanças experimentaram nas últimas décadas.

As mudanças sociais, econômicas e culturais das últimas décadas do século XX conduziram a um processo de modernização das funções e estruturas de nossas

organizações públicas sem precedentes. Neste ponto é essencial distinguir a modernização da reforma administrativa. Quando falamos em modernização, nos referimos a um processo de melhoria da atividade pública em termos de eficiência, eficiência e efetividade, a fim de melhorar a burocracia, os canais de comunicação, a participação e a informação cidadã e aumentar a transparência institucional. A modernização das Administrações Públicas tem como principal objetivo o cumprimento dos propósitos confiados ao aparato estatal para atender à sociedade e prestar melhores serviços públicos. O fundamento final é a convicção de que não pode haver uma boa sociedade sustentável sem uma boa administração. Portanto, a modernização administrativa engloba um processo complexo e demorado no qual as Administrações Públicas devem se adaptar ao entorno e reagir a profundas mudanças econômicas, sociais, tecnológicas e culturais que impactam o sistema político (Dahrendorf, 1990; García Pelayo, 1991; Moore, 1998; Giddens, 1999; Barzelay, 2002; Stiglitz, 2003; Aguilar Villanueva, 2008). Por outro lado, a reforma administrativa refere-se a uma mudança no desenho institucional das Administrações Públicas com mudanças normativas, procedimentais e orçamentárias em diferente grau.

O Estado contemporâneo é o arquiteto da ação estruturadora da sociedade e, ao mesmo tempo, seu regulador constante em um ambiente extremamente complexo e interdependente. Essa complexidade não só afeta a sociedade, mas também a mesma arquitetura estatal com aumento de suas estruturas, funções, órgãos, agentes e processos. Todos os elementos do sistema político administrativo estão constantemente em transformação e com eles se transforma a sociedade (Abellán-Lopez, 2019).

O modelo contemporâneo da Administração Pública foi inspirado em quatro fontes doutrinárias: a) o clássico modelo burocrático weberiano; b) o modelo neoburocrático que utiliza processos de tomada de decisão racionais; c) o modelo institucional que destaca a importância do behaviorismo; e, d) o modelo de escolha pública utilizado pela economia política (Denhardt, 2003).

No último terço do século XX, várias reformas foram realizadas na Administração Pública nos países ibero-americanos e na Espanha, com a necessária correlação da modernização política interconectada aos processos de mudança global. Os Estados enfrentam problemas financeiros significativos que têm impacto no questionamento da gestão pública. Em meio a esse debate, surgiram diferentes linhas de pensamento político administrativo que defendem um enfoque menos burocrático. Em

consequência, a gestão pública começa a se vincular a fenômenos como redução do déficit fiscal, qualidade dos serviços públicos, descentralização funcional, orientação cidadão-cliente, redesenhos de processos, o gerencialismo, a supressão do formalismo e a terceirização de serviços. De tudo isso, surge uma onda reformista na teoria e na prática real da Administração Pública (Pollit, Van Thiel e Homburg, 2007).

Modernizar a gestão pública está vinculada à eliminar a burocracia, dando flexibilidade, calculando os custos econômicos reais das transações públicas e aumentando a receptividade aos cidadãos (OCDE, 1987; Osborne e Gaebler, 1994). O paradigma pós-burocrático administrativo emerge em torno do processo modernizador, como uma superação do modelo weberiano de pensar e agir nas questões públicas.

Este trabalho abordará as quatro correntes administrativas que produziram mais impacto na modernização das Administrações Públicas brasileira e espanhola: a nova gestão pública (NPM em inglês), agovernança, a e-administração (também conhecida como administração 2.0) e o novo serviço público.

O objetivo deste trabalho é uma análise comparativa e sistematizada das principais linhas de modernização implementadas na Administração Pública do Brasil e da Espanha. Os processos democratizadores de ambos os países, coincidindo com a terceira onda de democratização (Huntington, 1991), envolveram uma profunda modernização política administrativa para adaptar suas estruturas às instituições democráticas constitucionais. Ou seja, a modernização administrativa começou em ambos os sistemas políticos com a adaptação de suas estruturas ao novo regime democrático e uma redefinição do papel estatal. Dessa forma, esta pesquisa percorre as trajetórias modernizadoras das Administrações Públicas do Brasil e da Espanha, o que contribui para ampliar o conhecimento administrativo comparativo dos casos selecionados.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. Após essa introdução e metodologia, é oferecido o arcabouço do contexto histórico político do Brasil e da Espanha, o que permitirá captar mais de forma mais refinada a influência da modernização administrativa. Em seguida, o estudo analisa o processo de modernização administrativa no Brasil e na Espanha, a burocratização das estruturas públicas e as reformas do NPM. Em continuidade são identificadas as principais inovações e reformas que acompanharam a transformação digital nas Administrações Públicas contemporâneas

são identificadas abaixo. Por fim, são formulados alguns desafios para as Administrações Públicas do Brasil e da Espanha no atual contexto global e digital.

2. Metodologia

Esta pesquisa utiliza o método histórico para fazer um percurso ao presente e ao método comparativo aplicado ao Brasil e à Espanha. A estratégia de pesquisa que foi seguida é a comparação binária que se refere a dois casos: Espanha e Brasil, que destacam as principais semelhanças e diferenças (Morlino, 2010).

A metodologia baseia-se na revisão bibliográfica sistemática, na sistematização das experiências reformistas, no estudo das instituições formais e em suas performances regulatórias e procedimentais, bem como a análise documental e empírica das administrações brasileira e espanhola (Corbetta, 2010; Marconi e Lakatos, 2010). Foram estudadas legislações, relatórios, bancos de dados, planos de modernização sobre gestão pública, boletins oficiais, diversos manuais, regulamentos de fiscalização e agendas digitais de diversas instituições nacionais e internacionais. A pesquisa documental facilita o estudo e fornece informações relevantes sobre acontecimentos do passado e permite o monitoramento e o sequenciamento cronológico até a atualidade. Quanto à literatura sobre reforma e modernização das administrações públicas, políticas públicas, nova gestão pública, governança e e-administração. Este estudo comparativo do Brasil e da Espanha oferece grande valor interpretativo e contribui para um maior conhecimento de suas trajetórias modernizadoras.

3. Contextualização política administrativa da Espanha e do Brasil

Antes de introduzirmos plenamente nas principais trajetórias de modernização política administrativa, parece necessário realizar uma contextualização.

A singularidade e relevância dos casos comparativos do Brasil e da Espanha residem na coincidência do início de seus processos de modernização com mudanças políticas decorrentes da passagem do autoritarismo para a democracia. Os processos transitórios buscaram democratizar as estruturas administrativas para acomodar o novo sistema político e alcançar a necessária legitimidade.

Em seguida, é oferecida uma visão histórica sumária da Espanha e do Brasil para captar a recepção das reformas que foram implementadas em ambos os sistemas políticos.

No caso espanhol, cabe destacar que se passaram mais de quarenta anos desde o início da transição democrática e do processo de descentralização política administrativa. Parece apropriado assinalar que este trânsito não foi uma crise de regime, mas uma mudança integral do sistema político, social e econômico. A crise de legitimidade do franquismo foi acompanhada por um desmantelamento total de suas instituições envolvendo um setor da classe política do mesmo franquismo (Linz, 1992; Tezanos, Cotarelo e De Blas, 1993).

O crescimento econômico do falecido Franquismo (1962-1975) derivado do Plano de Estabilização de 1959, produziu desenvolvimentismo tecnocrático e expansão econômica sem precedentes. Assim, na última década de franquista foram implementadas reformas no serviço público e na liberalização econômica; e foram criadas grandes estruturas como a Previdência Social ou o Instituto Nacional da Indústria. Este crescimento do público e as mudanças sociais condicionaram os processos políticos subsequentes que contribuíram para a transição democrática.

O primeiro passo consistiu em se legitimar tanto na origem como do exercício. A legitimidade da origem veio através de um consenso político que garantiu uma saída democrática e levou à Constituição espanhola de 1978. A legitimidade do exercício fez com que as instituições do Estado orientassem sua atividade administrativa aos propósitos constitucionais do Estado social e democrático de direito.

Nesta primeira fase de modernização, os esforços se concentraram na democratização do aparato público, na descentralização política administrativa e na construção do Estado de bem-estar.

Em resumo, as reformas administrativas durante o ano oitenta e início dos anos noventa foram pouco ambiciosos e com uma clara vocação para resolver aspectos concretos ou pontuais. A dimensão do setor público e sua racionalização burocrático-administrativa tornaram-se os andaimes estruturais que permitiram a transição para a democracia mudando estruturas e instituições, mas sem romper a legalidade formal.

Em relação ao Brasil, parece apropriado voltar um pouco mais ao tempo para avaliar mais refinadamente o papel da reforma administrativa. De fato, a modernização administrativa começa com a expansão e consolidação do modelo burocrático no governo federal, em 1936, com a intenção de diminuir ou neutralizar o patrimonialismo herdado da monarquia absolutista brasileira (Paludo, 2013). A mudança liderada por Getúlio Vargas (chamada revolução de 1930) colocou em marcha uma transformação que, em

termos de mudança administrativa, foi o início de um processo de padronização da Administração Pública em aspectos fundamentais da gestão de pessoas, materiais e financeiras (Lima Junior, 1998). Alguns dos principais aspectos desta época que merecem ser destacados são: a) a intenção de implementar estruturas gerenciais e de coordenação; b) a aspiração de implementar um processo de racionalização na administração; c) o surgimento das primeiras carreiras burocráticas; d) o propósito de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público; e) as mudanças na forma como são gerenciados os recursos humanos e orçamentários; f) a implementação de mecanismos de controle na burocracia para romper com o clientelismo e o patrimonialismo.

Em 1937, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937, pôs em curso um dos elementos fundamentais da modernização administrativa brasileira. O DASP será o responsável pela implementação burocrática do país, cuja principal missão era definir e executar a política responsável pela gestão de pessoal que incluísse concursos públicos e a capacitação técnica necessária para o uso de métodos de racionalização no serviço público e o desenvolvimento de orçamentos (Lustosa, 2008).

Assim, realizou o primeiro esforço institucional para combater o patrimonialismo e aplicar os princípios de eficiência e efetividade na Administração Pública. No entanto, enquanto iniciativas de reforma administrativa foram promovidas, a verdade é que elas tiveram um caráter inacabado. As posteriores mudanças políticas, que combinam ciclos democráticos e autocráticos (ditadura militar de 1964 a 1985), não permitiram a realização de muitas mudanças (Rezende, 2004). Embora nesses anos, mais especificamente em 1967, algumas reformas de descentralização foram realizadas: dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para órbita privada; e da União para os governos locais. Além da descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças).

Recentemente, já na década de 1990, o Brasil retomou com a volta da democracia sua agenda de reformas administrativas.

Após essa contextualização histórica sumária, podemos concordar que o processo de modernização espanhola e brasileira começou com a democratização de todas as suas estruturas político-administrativas e a subsequente redistribuição do poder. No caso da Espanha, um processo de descentralização política foi acompanhado pela criação de comunidades autônomas e a institucionalização de um Estado de bem-estar garantidor.

No caso do Brasil, foi a primeira tentativa de implementar e consolidar o modelo burocrático na Administração Pública Federal.

Nos próximos item, aprofundaremos sobre as mudanças modernizadoras experimentadas em ambas as administrações públicas.

4. As trajetórias de modernização e reforma das administrações públicas como resposta adaptativa

4.1. Mudanças estruturais iniciais

Nesta primeira etapa, os esforços políticos de Espanha se dirigem a adaptar mudanças nas estruturas administrativas que no caso espanhol consistiram em ajustes institucionais para o advento de um novo regime democrático e a descentralização política que se inicia em 1978. A prioridade se centrava em dar soluções rápidas aos problemas políticos da Espanha e nem tanto a busca de efetividade administrativa. Estes processos reformistas implicam numa redefinição do papel do Estado, uma nova realocação organizativa com três níveis territoriais diferenciados: o central, o autonômico e o local. As reformas administrativas durante estes anos foram pouco ambiciosas e com uma clara vocação de solucionar aspectos concretos ou pontuais porque o principal problema era a mudança política. A reforma da função pública foi um passo essencial porque até 1984 não se elaborou legislação constitucional nesta matéria. A Lei 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para a Reforma da Função Pública foi um avanço fundamental porque incorporou instrumentos de gestão para melhorar a eficácia e a transparência da ordenação dos empregos públicos. Esta lei conseguiu reduzir o número de carreiras, aumentar a mobilidade horizontal, introduzir o posto de trabalho como elementos de planejamento e racionalização das estruturas administrativas e mudar o sistema remunerativo vinculando-o ao posto desempenhado e a produtividade. Até a chegada da democracia, as carreiras superiores tinham predomínio no conjunto do Estado e na repartição de poder. O pluralismo político, os partidos políticos, os sindicatos e o auge da sociedade civil diminuíram em certa forma o poder da alta função pública.

Em relação ao Brasil, a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 200, em 1967, promoveu um amplo programa de mudanças organizacionais com o objetivo de consolidar o modelo de Administração Pública Desenvolvimentista. Esse modelo introduziu uma combinação do modelo burocrático weberiano com ideias de racionalização baseadas em Taylor e Fayol, adaptadas às condições políticas brasileiras

em pleno regime ditatorial (Lustosa, 2008). Além das mudanças organizacionais é possível identificar cinco princípios que articulam a reforma proposta no Decreto-Lei nº 200: a) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; b) expansão de empresas estatais, órgãos independentes (fundações) e empresas semi-independentes (municípios); c) fortalecimento e ampliação do sistema de mérito; d) desenvolvimento de diretrizes gerais para um novo plano de classificação de postos de trabalho; e) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (Warlich, 2013).

A reforma de 1967 fez progressos significativos, embora não tenha eliminado a distância entre Administração Direta e Indireta. Em resumo, estamos em uma etapa de busca de legitimidade e institucionalização das estruturas políticas administrativas. A necessidade de dar à sua administração pública flexibilidade e eficiência é a razão pela qual o Brasil inicia um processo reformista profundo.

4.2. A ascensão da nova gestão pública na era da globalização

Como mencionado acima, a gestão pública foi criticada por sua natureza formal burocrática, iniciando um debate global que possibilitou a superação do paradigma clássico weberiano. O novo paradigma pós-burocrático, conhecido como nova gestão pública, defende flexibilidade, eficiência, orientação cidadã como consumidor de serviços públicos (OCDE, 1999, 2003, 2014; Kooiman, 1993, 2003; Metcalfe & Richards, 1993; Al Gore, 1994; Osborne e Gaebler, 1994; Barzelay, 2001; Bouckaert, 2003).

Seu ponto de partida é a existência do *homo economicus*, indivíduos racionais, informados e calculistas, que tentam maximizar a utilidade de suas escolhas, de acordo com a análise custo-benefício (Buchanan e Tullock, 2014).

O paradigma burocrático e pós-burocrático enfrenta duas visões: a primeira, mais jurídica e garantista é próprio do Direito Público e a segunda, orientada para os resultados e a eficiência, que aposta num modelo neoempresário. A partir do cruzamento dessas duas visões de compreensão da Administração Pública surgem as seguintes trajetórias modernizadoras para os casos da Espanha e do Brasil.

Na abordagem das trajetórias se estabeleceram as principais linhas de reformistas das estruturas administrativas que não constituem um catálogo fechado, mas uma ferramenta que facilita seu tratamento analítico. No caso espanhol, o início das

reformas coincide com a transição para a democracia em 1978. Para o Brasil, o desenvolvimento das reformas começou na década de 1960 durante a ditadura.

Se, na primeira etapa, era democratizar as estruturas políticas administrativas, a segunda etapa buscava reformá-las para melhorar sua eficiência e resultados. A NPM se dividiu fortemente na maioria das democracias ocidentais, graças à disseminação de obras como *A Reinvenção do Governo* (Osborne e Gaebler, 1994), *Criar uma Administração Pública que funcione melhor e custe menos* (Al Gore, 1994) e os conhecidos documentos da OCDE *A Transformação da Gestão Pública* (1999). Tanto na Espanha quanto no Brasil, os processos de reforma inspirados no NPM tiveram um espetacular desenvolvimento. No caso da Espanha, um grande evento foi a sua entrada na Comunidade Europeia, atual União Europeia (UE), que tem sido decisiva para a europeização e modernização das estruturas públicas espanholas.

Na Espanha o impulso político permitiu a adoção de um conjunto de medidas baseadas no documento *Reflexões para a modernização do Estado* que foi elaborado pelo Ministério de Administrações Públicas em 1990. Além disso, a necessidade de cumprir os requisitos de Maastricht, a insatisfação dos cidadãos com os serviços públicos, as experiências de modernização que tinham lugar em países do nosso entorno e a incorporação de novas tecnologias da informação impulsionaram as diferentes iniciativas reformistas. Trata-se de uma década de reformas administrativas que consistem no redesenho de processos e a redução de circuitos administrativos, a implementação de planos estratégicos e de qualidade (ISO 9000, modelo EFQM, TQM), a modernização da função pública (quadro de controle de comando, RPT), reforma do plano de contabilidade e a gestão orçamentária para todas as Administrações Públicas espanholas, *benchmarking*, auditorias da gestão pública, desregulamentação e a introdução de elementos quase competitivos como a contratação externa ou terceirização, as concessões de infraestrutura e o surgimento das privatizações.

Esse período recorda a entrada em vigor de uma importante lei que alterou substancialmente a administração espanhola e os direitos administrativos da cidadania: a Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e o Processo Administrativo Comum (LRJPAC). Sua principal tarefa foi simplificar as estruturas administrativas, reforçar as garantias dos cidadãos e reconhecer o procedimento administrativo como parte básica no processo de modernização da sociedade e de sua administração. Alguns anos antes, a Lei nº 30/1984, de 2 de agosto,

sobre Medidas para a reforma da Função Pública que introduziu uma reordenação dos recursos humanos que, embora não alterasse seu desenho burocrático, si quer iniciou uma reflexão sobre as características do serviço público que levaram ao mal funcionamento da Administração.

Em relação ao Brasil, a década de 1990 traz ventos democráticos que favorecem algumas medidas. Assistiu-se um contexto de estabilidade na economia, com o sucesso da implementação do Plano Real, que promoveu uma nova política monetária e fiscal acompanhada de um controle da inflação nacional. A convocatória eleitoral de 1994 teve a liderança de Fernando Henrique Cardoso e do Plano Real em cuja agenda governamental estava a Reforma Administrativa. O arquiteto do desenvolvimento desta iniciativa foi o professor Luis Carlos Bresser Pereira, como Ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1998.

Ele foi responsável pelo desenvolvimento do Plano Diretor de Reforma da Previdência Estadual (PDRAE, 1995) que apresentava um diagnóstico da situação e assinalava objetivos, ações e metas para a mudança da Administração Pública em termos de efetividade, eficiência e efetividade. Esse marco reformista foi a base para a formulação e aprovação de leis que mudariam as práticas na Administração Pública, como a Emenda Constitucional nº 19/1998. Bresser-Pereira (1996) inspirou-se tanto pelas reformas implementadas no Reino Unido e Estados Unidos, bem como a recepção de alguma influência europeia. Esse movimento de reforma estatal ficou conhecido no Brasil como Reforma Gerencial. Seu primeiro diagnóstico foi apontar a existência de quatro estruturas dentro do Estado: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas do Estado; c) serviços não exclusivos ou competitivos; d) a produção de bens e serviços para o mercado (Bresser-Pereira, 1996; Brasil, 1995).

O núcleo estratégico é composto, no âmbito federal, do Presidente da República, dos Ministros de Estado e da cúpula dos ministérios, responsável pela definição de políticas públicas; O Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), responsável pela formulação das leis; e os tribunais nacionais e o ministério público, responsáveis pelo cumprimento da lei.

As atividades exclusivas estatais são aquelas que só podem ser realizadas por representantes e/ou funcionários do Estado, ou seja, não podem ser delegadas. Inclui policiais, forças armadas, órgãos de fiscalização e regulação, e órgãos responsáveis pelas

transferências de recursos, como o Sistema Único de Saúde, o sistema de assistência ao desemprego, etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos de Estado são aqueles que, embora envolvam propriedade estatal, a gestão do serviço pode ser realizada por terceiros (*terceirização*). Recordemos que a incorporação de mecanismos flexíveis para a aquisição e terceirização de serviços públicos foi um compromisso do NPM. Por essa razão, foi fomentada uma visão sociocêntrica de maior descentralização da ação estatal, onde as organizações privadas poderiam realizar serviços de interesse público e, assim, foi estabelecida nas Leis nº. 8.637/1998 e nº 9.790/1999, que criaram a possibilidade de qualificação de pessoas jurídicas em direito privado e sem fins lucrativos, como Organizações Sociais (OS) e Organizações de Interesse Público da Sociedade Civil (OSCIP) e Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790/1999.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado, por meio de empresas de economia mista, atuando em setores de serviços públicos e/ou setores considerados estratégicos. Em sua maioria, tais empreendimentos foram privatizados ou operados sob concessão para serem operados no mercado por meio de um Plano de Desestatização. Um apoio a essas medidas foi a iniciativa de criação de "organismos autônomos", cunhados sob o nome de agências reguladoras que seriam reguladores das atividades privatizadas.

Segundo o principal formulador, Bresser-Pereira (1996), a Reforma Gerencial foi a promoção de mudanças em busca da eficácia, eficiência e a efetividade dos serviços públicos a sociedade. Do exposto até o momento, podemos afirmar que houve luzes e sombras, êxitos e fracassos nestas ambiciosas reformas. Segundo Ramos (1989) e Salm e Menegasso (2009), o principal problema do modelo da NPM é a usurpação da esfera privada, já que é o mercado y não a sociedade politicamente articulada a principal referência para a Administração Pública.

Outras limitações assinaladas por Paes de Paula (2005) são: a) a constituição de uma nova elite burocrática; a centralização do poder nos poderes executivos; inadequação da aplicação de técnicas e práticas do setor privado no setor público; dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão e; incompatibilidade entre a lógica da gestão e o interesse público. Tais limitações

alimentaram críticas crescentes ao modelo, abrindo caminho para novas propostas para a produção de serviços públicos.

As expectativas depositadas na NPM não só não foram cumpridas como decepcionadas, produzindo questionamento de seus postulados. Dessa forma, surgiram duas correntes críticas complementares. A primeira é denominada de novo serviço público (NSP) e a segunda é conhecida como neoweberianismo. O NSP critica a assimilação dos cidadãos como cliente-consumidor e defende a cidadania democrática como um valor mais elevado sobre uma visão puramente empresarial. Sua principal contribuição é a defesa de uma nova abordagem para a gestão pública, aberta aos valores democráticos, de interesse geral e a incorporação dos cidadãos na deliberação e participação em todas as etapas das políticas públicas, mas sem renunciar a ideia de criar uma administração eficiente (Denhardt e Denhardt, 2001, 2003; 2007). Por sua vez, a abordagem neoweberiana reafirma o valor do serviço público como valor *per se* para evitar a demolição de estruturas públicas, salvaguardar a segurança jurídica, reafirmar o público frente ao mercado e fortalecer o status de cidadania (Pollit & Bouckaert, 2004; Pollitt, van Thiel & Homburg, 2007; Aguilar Villanueva, 2006, 2013).

4.3. E-administração, participação cidadã e neoweberianismo

Na primeira década do século XXI, as duas maiores preocupações são adaptar a Administração a novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e focar na satisfação dos cidadãos.

A adesão da Espanha à União Europeia favorece a implementação da e-Administração, de mãos dadas com a Internet e a telefonia móvel. A UE propunha a promover o desenvolvimento e a disseminação das TIC's entre todos os cidadãos dos Estados-Membros.

Para isso, as instituições comunitárias estabeleceram um objetivo estratégico de preparar a mudança para uma economia e sociedade do conhecimento, baseadas na sociedade da informação e de P&D, acelerando a competitividade e a inovação, com vistas a alcançar o pleno emprego e fortalecer a coesão na UE. Tais iniciativas seriam refletidas no Plano de Ação da e-Europe (Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000).

Pensemos que a Comissão Europeia sustentou que as TIC eram a essência de toda a administração moderna. No desenvolvimento desse cenário digital, as

administrações espanholas promoveram a administração eletrônica por meio de diferentes diretrizes europeias. O White Paper para o Aperfeiçoamento dos Serviços Públicos (2000) foi levantado como uma reflexão sobre os requisitos de adaptação da Administração e do Plano de Qualidade para a Administração Geral do Estado, que enquadra iniciativas como cartas de serviço, avaliação, qualidade nos serviços públicos, capacitação de funcionários e gestores públicos, receptividade, a flexibilidade das formas de gestão e racionalização administrativa.

Este período é muito produtivo posto que coincidindo com a vitória eleitoral dos socialistas em 2004, num contexto de bonança e prosperidade, as tendências anteriores vão se consolidando. A implementação das novas tecnologias cresce exponencialmente, se generaliza a assinatura digital, os trâmites eletrônicos e a expansão dos escritórios virtuais. A administração eletrônica ou e-Administração pode ser definida como a “utilização de tecnologias de informação e comunicação e, em particular a internet, com o objetivo de melhorar a gestão dos assuntos públicos” (OCDE, 2003). As referências usadas para se referir a administração eletrônica admitem vários rótulos como e-Administração, e-Governo, Democracia 2.0, Governo Aberto e Dado Aberto. Estas duas últimas denominações alcançaram notável sucesso na literatura político administrativa⁴.

Neste período, o governo da Espanha articulou diferentes planos reformistas que visavam implementar a e-administração como o Plano Avança, que permitiu gerenciar a e-administração entre 2005 e 2012. O objetivo era a transição de um modelo "Ilhas" para um modelo baseado na interoperabilidade e colaboração entre administrações multinível. A partir de 2013, foi implementada a conhecida Agenda Digital convertida na atualidade em Agenda Espanha Digital 2025, cujos objetivos são a implantação do 5G, a Cibersegurança, a Inteligência Artificial e os direitos digitais dos cidadãos.

À medida que se implementava a e-administração, o contexto social demandava cada vez mais medidas de governança, transparência e bom governo. Como consequência, as exigências de transparência da informação, de reaproveitamento dos dados públicos e as políticas públicas participativas contribuíram para a generalização da administração digital.

⁴ O Governo Aberto é baseado na transparência, participação e colaboração em governança (Lathrop & Ruma, 2010). O grande objetivo do Governo Aberto é uma mudança cultural e de valores no público. Uma das iniciativas pioneiras do Governo Aberto foi a promovida pelo presidente americano Barack Obama. Por sua vez, o conceito de Dados Abertos refere-se à abertura de dados em formatos abertos e à interconexão entre as administrações públicas.

No caso do Brasil, foi a criação do Comitê Executivo de Governança Eletrônica (Grupo de Trabalho Interministerial), que se constituiu para propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação no Estado (Dias, Sano e Medeiros, 2019). Assim, no ano de 2001, foi lançada a Política de Governo Eletrônico no Brasil para desenvolver a política digital brasileira e com o Decreto nº 5.234, de 7 de julho de 2004, criou o Departamento de Governo Eletrônico. Essa estrutura se encarregaria da articulação e coordenação das ações governamentais eletrônicas, como a prestação de serviços públicos no ambiente eletrônico e a padronização das ações e a disseminação de informações governamentais eletrônicas na Administração Pública Federal.

O compromisso do Brasil com a e-administração chegou a tal ponto que a ONU, em 2001, considerou as boas práticas de governo eletrônico brasileiro entre as vinte melhores do mundo. No entanto, sete anos depois, passou do 18º para o 45º (Prado, 2009) no ranking de boas práticas.

Ainda assim, pode destacar práticas exitosas implementadas como: declaração anual de Imposto de Renda, o Sistema Eletrônico de Compras Públicas, os Sistemas Eleitorais Eletrônicos que utilizam as urnas eletrônicas e o lançamento do Portal de Convênios em 2008 e aprovação da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação dos órgãos do Sistema de Administração de Recursos Tecnológicos da Informação (SISP) (Dias, Sano e Medeiros, 2019).

É importante ressaltar que durante esse período as reformas administrativas idealizadas no PDRAE (Brasil, 1995) foram realizadas pela Administração Pública Federal e exerceram uma grande influência na implementação da administração eletrônica, mudanças legais e de gestão de pessoas para promover economia e a melhoria a carteira de serviços públicos aos cidadãos.

Em continuidade, o Quadro 1 sintetiza as trajetórias reformistas do Brasil e da Espanha.

Quadro 1: Principais trajetórias reformistas do Brasil e da Espanha

Correntes políticas administrativas	Melhores resultados	
	Espanha	Brasil
Burocracia weberiana Institucionalismo	Democratização de estruturas políticas administrativas Descentralização e desconcentração Busca de legitimidade e pluralismo Segurança jurídica	Criação da Secretaria de Administração de Serviços Públicos (DASP), que promoveu os principais alicerces da modernização administrativa burocrática brasileira.
Nova Gestão Pública (NPM)	Europeização Qualidade (ISO 9000; EFQM) Cartas de serviço Redesenho de processos Gestão de RH Privatização de serviços públicos Diferenciação entre propriedade e gestão.	Plano Diretor de Reforma do Aparato Estadual (PDRAE, 1995) como motorista de mudanças institucionais (estrutura e lei), culturais e gerenciais (instrumentos administrativos de organizações privadas) - Redesenho das estruturas de fornecimento de políticas públicas; - Adoção de processos e instrumentos da gestão privada; - Privatização e concessões públicas
e-Administração Governança Novo serviço público	Digitalização integral Interoperabilidade Enfoque na igualdade e gênero na política pública Governança territorial multinível (reformas do Estatuto do CCAA, implementação de conferências setoriais)	Política de Governo Eletrônico no Brasil em 2001. Decreto nº 5.234, de 7 de julho de 2004, que cria o Departamento de Governo Eletrônico
Neoweberianismo e-Administração	Estabilidade orçamentária Transparência e boa governança <i>Governo aberto</i> Agenda digital	<i>Governo Aberto</i> (Membro Fundador da Parceria para o Governo Aberto nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação) Estabilidade nos limites de gasto do orçamento público (Emenda Constitucional nº 95)

Fonte: Elaboração própria.

5. Os novos caminhos e os desafios para a Administração Pública: uma discussão

A NPM foi um paradigma inspirado nas empresas que introduziu inúmeras mudanças no setor público. Suas reformas que se apresentavam ambiciosas foram insuficientes para responder às mudanças globais que exigiam inovações mais profundas na gestão pública. No entanto, deve-se notar que foi uma das trajetórias modernizadoras com grande impacto tanto no Brasil quanto na Espanha. Em ambos os países, os principais pontos convergem na implementação de ações para simplificar a estrutura administrativa,

a racionalização das políticas públicas e a simplificação da burocracia. Além disso, em ambos os casos foi operado com uma visão focada na concessão, privatização e terceirização de contratos com organizações privadas como prestadores de serviços públicos.

Uma das inovações mais significativas foi o avanço do governo eletrônico, e-administração, que acelerou os tempos e encargos burocráticos (eliminando uma parte da "papitada") e simplificando os trâmites, graças às TIC's e a internet (internet das coisas).

Segundo Osborne (2006), a nova gestão pública foi uma fase de transição para a nova governança pública. Nela amplia o marco de intervenção estatal e fortalece a interação com a sociedade. Essa nova trajetória modernizadora incorpora avanços significativos das instituições participativas adotando diferentes configurações como conferências, conselhos, etc., que têm em comum a promoção de espaços para incluir o processo deliberativo, criando mediações entre Estado e sociedade (Avritzer, 2011). Entre os principais desafios estão aspectos relacionados à estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU) e transformação digital no serviço público com a superação qualitativa e quantitativa do gap digital.

Abaixo estão algumas das medidas legislativas mais significativas da última década no Quadro 2. Este período (2009-2019) descreve uma das maiores crises econômicas do mundo, das quais seus efeitos ainda persistem em muitos países e setores de atividade. Os pacotes legislativos favoreceram a redução dos gastos públicos, da dívida pública e da consolidação fiscal.

Assim, é possível detectar que as mudanças da modernização administrativa no Brasil e na Espanha reguardam certo paralelismo. Os dois países foram influenciados pelas correntes modernizadoras que se estendem a nível mundial. No entanto, no Brasil, as mudanças ocorreram em um curto espaço de tempo e a Governança Pública não está presente de maneira tão relevante quanto na Espanha.

As reformas influenciadas pelo NPM impactaram o Brasil e a Espanha através do redesenho da oferta de serviços públicos (privatizações e concessões de serviços). Embora o Brasil tenha sido afetado pela estabilidade econômica, a Espanha (prejudicada pela crise da dívida pública) se beneficiou da governança por causa de sua adesão à UE.

Quadro 2: Principais ações reformistas na última década no Brasil e Espanha

Espanha	Brasil
<p>A Lei 2/2011, de 4 de março, da Economia Sustentável</p> <p>Lei 27/2013, de 27 de dezembro, da racionalização e sustentabilidade da Administração Local.</p>	<p>Decreto nº 7.746/2012 que estabelece critérios e práticas para promover o desenvolvimento nacional sustentável nos contratos realizados pela administração pública federal direta, local e fundações e pelas empresas estatais.</p> <p>Instrução Normativa nº 10 que estabelece as regras para a preparação dos Planos Logísticos Sustentáveis na Administração Pública Federal.</p>
<p>Modificação do art. 135 da CE para consagrar a Estabilidade Orçamentária.</p> <p>Lei Orgânica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira, estabelece objetivos concretos de gasto e endividamento para todas as AAPP, e os obriga a cumprir com os objetivos de déficit.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 95, que impõe limites ao gasto público na Administração Pública Federal.</p>
<p>Em 26 de outubro de 2012 o Conselho de Ministros aprova um Acordo que por ele cria uma Comissão para a reforma das Administrações Públicas (CORA).</p> <p>Lei 15/2014, de 16 de setembro, de racionalização do Setor Público e outras medidas de reforma administrativa.</p> <p>Informe da OCDE sobre Governança Pública na Espanha: a reforma administrativa a reforma contínua.</p>	<p>Lei nº 12.618/2012, que muda o Sistema de Previdência Social dos servidores públicos com criação da Previdência Complementar.</p> <p>Lei nº 13.019/2014, Marco Regulamentar das Organizações da Sociedade Civil que inclui os procedimentos que devem observar nas fases de procedimentos entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.</p>
<p>Lei 19/2013, de 9 de dezembro, de transparência, acesso à informação pública e bom governo.</p> <p>Lei 25/2013, de 27 de dezembro, incentivo a fatura eletrônica e criação do registro contábil de faturas no Setor Público.</p> <p>A Agenda Digital para Espanha.</p>	<p>Instrução Normativa nº 04 da Secretaria de Logística e Tecnologias da Informação (SLTI) em 2010 e o Plano Nacional de Banda Larga, Lei nº 7.175/2010, em que as tecnologias de inovação, comunicação y informação da Administração Pública se ocupam da aquisição de soluções de TI; em 2011 a criação do Sistema Unificado de Registro de Fornecedores (Sicaf) e o Guia de Gestão de Processos Governamentais, integrando iniciativas de e-PING e Gespública do Governo (métodos de melhorias de práticas em governos);</p> <p>Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação (LAI) que regula a disponibilidade de dados para a sociedade.</p>

Fonte: Elaboração própria.

6. Conclusões

Chegado a este ponto, cabe pensar que os desafios das Administrações Públicas estudadas são numerosos e há um longo caminho a percorrer. Ao longo do artigo, verificou-se que Brasil e Espanha aderiram aos princípios da nova gestão pública, mas com um balanço desigual. Embora o caso brasileiro e espanhol tenha se somado à onda global modernizadora da nova gestão pública, as mudanças no Brasil ocorreram em um período muito curto de tempo, enquanto na Espanha teve um prazo maior e também se beneficiou de sua adesão à União Europeia. Por outro lado, a governança, tanto na Espanha quanto na União Europeia, tem tido um forte impacto e sendo mais suave no Brasil.

Pensamos que as chaves para o futuro passam pela busca por mais eficiência na prestação de serviços públicos, a redução do gap digital para que todos os cidadãos possam acessar a carteira de serviços sem discriminação (que, como se revelou na crise de saúde do Covid-19), abordar uma análise dos agentes beneficiados em termos econômicos das concessões e privatizações que eram monopólio ou oligopólio natural (telecomunicações, eletricidade, indústrias setoriais, sistema bancário) e a implementação de mais controles e avaliações operacionais. Tudo isso deve ser enquadrado em um contexto de crescimento das desigualdades sociais que não podem ser negligenciadas.

Entre as futuras linhas de investigação deve considerar: quem têm sido o beneficiário da modernização administrativa, cidadania, governantes ou atores econômicos privados?

Referências

- Abellán-López, M.A. (2019). *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.
- Al Gore, A. (1994). *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: Instituto Vasco de Administraciones Públicas.
- Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Oxford: SAGE.

Barzelay M. (2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al Diálogo Globalizado. *Revista Chilena de Administración Pública*, 2.

Braga, L.; Alves, W. Figueiredo, M. C. & Santos, R. R. (2008). O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 59(1), 5-21.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Bresser-Pereira, L. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).

Bouckaert, G. (2003). La reforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs? *Revue française d'administration publique*, 105, 39-54.

Buchanan, J. & Tullock, G. (2014). *El cálculo del consenso: escritos escogidos*. Madrid: Arazandi.

Controladoria-Geral da União (CGU). Governo Aberto no Brasil (2016). Recuperado de: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Corbetta, P. (2010). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw-Hill.

Dahrendorf R. (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2001). The new public service, putting the democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). The new public service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2007). *The new Public Service. Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Dias, T., Sano H. & Medeiros M.F. (2019). *Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública*. Brasília: ENAP.

García Pelayo, M. (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

Giddens, A. 1999. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza
Huntington, S. (1991). *La Tercera Ola*. Barcelona: Paidós.

Kooiman, J. (1993). Social-political Governance: an introduction. In: J. Kooiman, (ed). *Modern Governance, new governments-society interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'Reilly.

Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio de los ciudadanos. 2000. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Lima Junior, O. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos *Revista do Serviço Público*, 49(2).

Linz, J.J. (1992). La transición a la democracia en perspectiva comparada. In: R. Cotarelo (Ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)* (pp. 431-462). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Lustosa, B. (2008). 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(5), 829-874.

Marconi, M. & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Metcalfé, L. & Richards, S. (1993). *Improving Public Management*. London: Sage Publication.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.

OCDE (1999). *Auditoría de gestión y modernización de la Administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (2003). *L'administration électronique: un impératif*. Rapport, 2003.

OCDE (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua*.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8, 377-387.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Planeta.

Prado O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência: o Programa de Governo Eletrônico no Brasil* (Tese de Doutorado em Administração Pública e

Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV.

Paludo, A. (2013). *Administração Pública* (3rd ed., p. 608). Rio de Janeiro: Elsevier.

Ramos, A.G. (1989). *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave.

Rezende, F. da C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.

Salm, J. F. & Menegasso, M.E. (2009). Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. *Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios*, Salvador, BA, Brasil, 11.

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Tezanos, J. F., Cotarelo, R. & De Blas, A. (1993). *La transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema.

Warlich, B. (2013). Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18(4), 72-87.