



Programa aprovado pelo Conselho Superior de Ensino e Pesquisa da UFPA – Resolução 2545/98. Reconhecido nos termos das Portarias N°. 84 de 22.12.94 da Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e No. 694 de 13.06.95 do Ministério da Educação e do Desporto. Doutorado autorizado em 1999

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIROS: UMA DISCUSSÃO SOB O ENFOQUE DA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO.

Jean Marcel Gonçalves dos Santos

BELÉM-PA

2019



MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIROS: UMA DISCUSSÃO SOB O ENFOQUE DA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO.

Jean Marcel Gonçalves dos Santos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Aécio de Borba Vasconcelos Neto

BELÉM-PA

2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
UFPA/Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento/Biblioteca

S237m **Santos, Jean Marcel Gonçalves dos, 1988 -**
 Modelos de gestão pública brasileiros: uma discussão sob
 o enfoque da análise do comportamento / Jean Marcel
 Gonçalves dos Santos. — 2019.
 93 p. il.

Orientador: Aécio de Borba Vasconcelos Neto
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
 Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento, Programa de
 Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento,
 Belém, 2019.

1. Análise do comportamento. 2. Administração
pública. 3. Cultura organizacional. 4. Metacontingência. 5.
Modelo de gestão (Administração pública). I. Título.

CDD - 23. ed. 352

Catalogação na fonte: Maria Célia Santana da Silva – CRB2/780

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

Jean Marcel Gonçalves dos Santos, Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento, Universidade Federal do Pará, Belém-PA, Brasil.

Contato: Jean Marcel Gonçalves dos Santos

Mail: jeanmarcel2007@gmail.com



PPGTPC
Programa de Pós-Graduação em
Teoria e Pesquisa do Comportamento UFPA

Universidade Federal do Pará
Instituto de Teoria e Pesquisa do Comportamento - ITPC
Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do
Comportamento - PPGTPC
Mail: secretariappgtpcufpa@gmail.com
Site: ppgtpc.proposta.ufpa.br/index.php/pt/
Rua Augusto Corrêa nº 01
CEP: 69075-110, Guerra, Belém/PA
Fones: 32918542 / 32918478

Dissertação de Mestrado

“Modelos de Gestão Pública Brasileiros: Uma Discussão Sob o Enfoque da Análise do Comportamento”.

Aluno: Jean Marcel Gonçalves dos Santos.

Data da Defesa: 30 de Setembro de 2019

Resultado: Aprovado.

Banca Examinadora:

Prof.º Dr.º Aécio de Borja Vasconcelos Neto (Orientador – UFPA).

Prof.º Dr.º Candido Vinicius Bocaiuva Barnsley Pessoa (Membro 1 – Centro Paradigma de Ciências do Comportamento, via skype).

Prof.ª Dr.ª Camila Carvalho Ramos (Membro 2 – UFPA).

Termo de Autorização e Declaração de Distribuição não exclusiva para Publicação Digital no
Repositório Institucional da UFPA

IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR E DA OBRA

Autor*: JEAN MARCEL GONÇALVES DOS SANTOS

RG: 5547033

E-mail: jeanmarcel2007@gmail.com fone: (91) 988555604/ 982527659

Vínculo com a UFPA: Mestrado Unidade: Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento.

Tipo do documento: () Tese (X) Dissertação () Livro () Capítulo de Livro () Artigo de Periódico () Trabalho de Evento () Outro. Especifique: _____

Título do Trabalho MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIROS: UMA DISCUSSÃO SOB O ENFOQUE DA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO. : Data da Defesa: 30/09/2019 Área do Conhecimento: Psicologia Experimental Agência de Fomento: CAPES Programa de Pós-Graduação em: Teoria e Pesquisa do Comportamento

DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA

O referido autor:

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à Universidade Federal do Pará os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros, está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal do Pará, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a UFPA a disponibilizar de acordo com a licença pública *Creative Commons* Licença 3.0 *Unported*, e de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra citada, conforme permissões abaixo por mim assinaladas, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a partir desta data.

Permitir o uso comercial da obra?

(X) Sim

() Não

Permitir modificações em sua obra?

() Sim, contanto que compartilhem pela mesma licença

(X) Não

O documento está sujeito ao registro de patente?

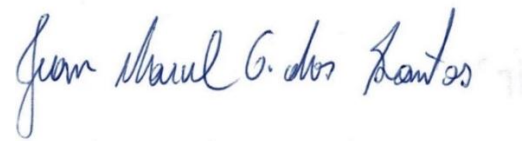
() Sim

(X) Não

A obra continua protegida conforme a Lei Direito Autoral.

Belém(PA), 17/12/2019

Assinatura do Autor e/ou Detentor dos Direitos

A handwritten signature in blue ink that reads "Jean Paul G. dos Santos". The signature is written in a cursive style with a large initial 'J'.

*A educação é a arma mais poderosa
que você pode usar para mudar o mundo.*

Nelson Mandela

AGRADECIMENTOS

A Deus, em todas as minhas ações, hoje e sempre.

A meus pais, Maria Páscoa e José Raimundo, por sempre acreditarem, apoiarem e ajudarem a tornar possíveis meus ideais.

À Marta Moraes, pelo apoio, zelo, companheirismo e amor divididos diariamente, e por ser aquela voz amorosa sempre a dizer: “vai dar tudo certo!”. Amo-te!

Aos meus tios Iralda e Odimilson, por todo suporte e por me fazerem sentir a família materna perto de mim, apesar do cotidiano de outra cidade.

Aos meus irmãos JK, Vitor e Rafinha, assim como demais familiares, que compreenderam minhas ausências e me deram todo o incentivo de que precisei para concluir mais esta etapa.

À Família Moraes de Matos (Raiol), pelo acolhimento e por me permitirem testemunhar a alegria de ser família.

Aos amigos: Jime, Tiago e Cris, por estarem sempre perto, tornando a caminhada mais prazerosa.

Aos colegas do LACS: David, Yan, Damon, Tide, Thaís, Laís e Luanny, pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

Ao Professor Aécio, pela parceria, disponibilidade e paciência com que, desde a graduação, me aponta caminhos que vão da academia para a vida.

Santos, J.M.G. (2019). Modelos de Gestão Pública Brasileiros: uma Discussão sob o enfoque da Análise do Comportamento. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento. Belem-PA, 93 p.

RESUMO

Durante o processo de configuração da administração pública brasileira, é possível perceber a presença de diferentes modelos de gestão, como o Patrimonialista, o Burocrático, o Gerencial e outros. Tais modelos, também entendidos como padrões de comportamento dos indivíduos quanto a processos decisórios e relação com o trabalho no âmbito das organizações, podem ser compreendidos em relação com o conceito de cultura organizacional. Dessa maneira, são passíveis de estudo pela análise comportamental da cultura, cuja metacontingência constitui uma importante ferramenta conceitual. Considerando os problemas de eficiência enfrentados pela administração pública e a complexidade dos modelos de gestão atualmente em vigor no contexto brasileiro, intervenções eficazes nesse tipo de contexto requerem o conhecimento das variáveis que envolvem o comportamento dos indivíduos e modo de atuação das organizações frente a seus contextos. Com base nisso, objetivou-se identificar quais contingências e metacontingências selecionam e mantêm os modelos de gestão vigentes na administração pública brasileira. Para isto, foram utilizadas diretrizes metodológicas de pesquisas teóricas e conceituais, que envolveram a análise textual de 60 artigos em 23 periódicos nacionais da área de ciências humanas e sociais aplicadas, publicados entre os anos de 1995 e 2018. Os resultados mostraram que a seleção e manutenção de arranjos de metacontingência característicos a cada modelo se deu em função da interrelação com contingências dispostas no contexto socioeconômico e político de seus ambientes. E que a seleção de práticas culturais de um modelo não representou a ruptura de práticas de modelos anteriores, configurando uma condição híbrida quanto à sua predominância na administração pública brasileira.

Palavras-Chave: Metacontingências; Modelos de Gestão; Cultura Organizacional; Administração Pública.

Santos, J.M.G. (2019). Models of Management in Brazilian Public Institutions: A discussion under the focus of Behavior Analysis approach. Master's degree thesis. Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento. Belem-PA, 93 p.

ABSTRACT

During the setting process of the Brazilian public administration, it is possible to perceive the presence of different management models, such as the Patrimonialist, the Bureaucratic, the Managerial and others. Such models, also understood as patterns of behavior of individuals regarding decision making processes and relationship with work within organizations, can be understood in relation to the concept of organizational culture.. This way, they are subject to study by the behavioral analysis of culture, whose metacontingency constitutes an important conceptual tool. Given the problems of efficiency faced by public administration and the complexity of management models currently in place in the Brazilian context, effective interventions in this type of issue requires a correct knowledge of the variables involved in the behavior of individuals and the way organizations operate in front of their context. Based on this, the objective of this study was to identify which contingencies and metacontingencies select and maintain the management models in place in the Brazilian public administration. For this, methodological guidelines of theoretical and conceptual research have been used, involving textual analysis of 60 articles in 23 national periodicals of humanities and applied social sciences, published between 1995-2018. The results showed that the selection and maintenance of metacontingency arrangements characteristic of each model was due to the interrelationship with contingencies arranged in the socioeconomic and political context of their environments. And that the selection of cultural practices of a model did not represent the rupture of practices of previous models, configuring a hybrid condition regarding its predominance in the Brazilian public administration.

Keywords: Metacontingencies; Management Models; Organizational Culture; Public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1: Representação Esquemática do Conceito de Metacontingência 19
- Figura 2: Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Patrimonialista de gestão pública, em que o contexto socioeconômico e político brasileiro (ambiente selecionador) até 1930, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo Patrimonialista. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes..... 32
- Figura 3: Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Burocrático de gestão pública. Até 1970, o contexto socioeconômico e político brasileiro, como ambiente selecionador, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo burocrático. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes. 43
- Figura 4: Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Gerencial de gestão pública. O contexto socioeconômico e político brasileiro pós 1970 (ambiente selecionador), marcado pela influência do movimento Gerencialista, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo Gerencial. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes. 58
- Figura 5: Representação do processo de seleção de culturantes típicos aos modelos Pós-Burocráticos de gestão pública. O contexto socioeconômico e político brasileiro pós 1970 (ambiente selecionador), marcado pela influência do movimento Gerencialista, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos aos modelos pós-burocráticos. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes. 63

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Seleção inicial das fontes da pesquisa	27
Tabela 2- Seleção de fontes após critérios de exclusão	28
Quadro 1 – Síntese de Análise dos Modelos de Gestão	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. MÉTODO	26
2.1 ESPECIFICAÇÃO E SELEÇÃO DAS FONTES RELEVANTES	26
2.2 LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES	29
2.3 TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES	29
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
3.1 O MODELO PATRIMONIALISTA	30
3.2 O MODELO BUROCRÁTICO	33
3.3 O MODELO GERENCIAL	44
3.4 MODELOS PÓS- BUROCRÁTICOS	59
3.5 DISCUSSÃO GERAL	64
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
5. REFERÊNCIAS	75
6. APÊNDICES	89

1. INTRODUÇÃO

Durante a história da gestão pública brasileira, as mudanças ocorridas no cenário econômico, social e político do país sempre trouxeram demandas que motivaram o nascimento de movimentos de tendência modernizadora à ação do Estado. Com a globalização e os avanços tecnológicos dela decorrentes, esse processo se mostra ainda mais evidente. Entretanto, a presença de movimentos de tendência contrária às tentativas de modernização do aparelho do Estado instaura no interior da administração pública uma condição de dicotomia quanto aos modos de funcionamento prevalentes nas organizações públicas. Essa concorrência entre movimentos tradicionais e atualizantes gera reflexos negativos à ação pública que se arrastam até os dias atuais (Pires & Macedo, 2006). Alguns desses reflexos se manifestam na qualidade dos serviços públicos, que gera e perpetua baixas expectativas, tanto em usuários quanto em prestadores de serviços, a respeito do que pode ser oferecido. Isso provoca um ciclo vicioso de insatisfação e frustração, para integrantes da máquina pública, parceiros, investidores e sociedade de modo geral (Gaster, 1999).

Guimarães (2000) coloca que a transformação desse paradigma só é possível mediante a ruptura com os modelos tradicionais de administração e introdução de uma nova cultura de gestão. Nessa perspectiva, um dos principais desafios que se coloca à gestão pública atual está identificar maneiras possíveis de realizar essa transição. Aliado a isso, a realidade brasileira possui características complexas, exigindo que, antes que se proponha transformações radicais, conheça-se cuidadosamente os aspectos relacionados a cada modelo de gestão, suas características, contribuições e limitações.

Pode-se compreender enquanto modelos de gestão, padrões culturalmente estabelecidos de comportamento de indivíduos quanto a processos decisórios e relação com o trabalho no âmbito das organizações. Filgueiras (2018) aponta que na história da gestão pública no Brasil há predominância de três principais modelos: o modelo Patrimonialista, o modelo Burocrático e o modelo Gerencial. Estes guardam relação direta com o contexto histórico, político, social e econômico nos quais foram criados, dentro do processo de configuração da administração pública do país.

O modelo Patrimonialista, iniciado no século XIX, apresentava resquícios do governo imperial, no qual o poder estatal era tido como uma extensão do poder do soberano e era marcado pela não distinção entre o que era público e o que era privado. Esse tipo de administração facilitava práticas como o uso de conchavos políticos para aprovação de leis; concessão de benefícios fiscais a pessoas ou empresas particulares em troca de votos (clientelismo); contratação de parentes, pessoas próximas ou parceiros políticos para cargos públicos (nepotismo), etc. Dessa maneira, o foco da atenção do Estado estava direcionado para questões que privilegiavam o interesse de poucos.

O modelo Burocrático, com início na década de 1930, foi configurado nos moldes propostos pelo sociólogo alemão Max Weber (1864 -1920) (Gomes & Oliveira, 2010). A proposta weberiana preconizava a eficiência das organizações mediante a adoção de três pressupostos básicos: a *formalidade*, materializada pela imposição de deveres e responsabilidades aos que formam a organização, configuração e legitimação da hierarquia administrativa, formalização dos processos e das comunicações; a *impessoalidade*, exemplificada pela definição clara entre o limites pessoais e profissionais, linhas de autoridade e separação entre ambiente

externo e interno) e; o *profissionalismo*, caracterizado pela valorização do conhecimento e capacidades técnicas do indivíduo. (Gomes & Oliveira, 2010).

A partir da década de 1990, surge o modelo denominado gerencial. Esse modelo pressupunha o alcance da eficiência na prestação dos serviços públicos, por meio do alcance dos objetivos finais, com o menor custo possível. Desmembramento das ações públicas em unidades especializadas, descentralização e terceirização representavam as principais estratégias para garantir eficiência, eficácia e efetividade na utilização de recursos e atingimento de resultados nas ações do Estado. Além disso, a adoção de práticas advindas do campo das organizações privadas, o fomento à ação de gestores empreendedores, o foco em resultados e o maior direcionamento das ações públicas às necessidades básicas da população são algumas das características pertinentes a esse modelo.

Autores como Filgueiras (2018) e Drumond et al (2014), colocam em discussão a ideia de que, embora os três modelos de gestão tenham sido implementados em diferentes fases da construção social, política e econômica do país, o surgimento de um modelo não representou total ruptura do modelo anterior. Matias-Pereira (2013) frisa que nas últimas décadas é possível perceber o retorno de características do patrimonialismo na administração pública, exemplificadas pelos casos de corrupção, da mesma maneira como se nota a influência do modelo burocrático, cujas características repercutem na sensação de ineficiência nas ações do Estado. Desse modo, a realidade da gestão pública brasileira representaria um cruzamento complexo das características dos três modelos, e não propriamente uma construção rígida e sequenciada.

Aliado a esse panorama, outros autores também descrevem novos modelos de administração pública que, assim como os demais, representam, tentativas de

resposta às lacunas deixadas na busca por eficiência pelas práticas anteriores. Gestão por Resultados, Gestão por Competências, Governança Pública, Modelo Societal, entre outros, são exemplos de modelos emergentes, cada um com características próprias e objetivos específicos, mas que compõem a heterogeneidade dos modelos de gestão que se verifica junto aos modelos tradicionais no contexto da administração pública brasileira. (e.g Pimenta, 1995; Conforto, 1997; Ibañes & Vecina Neto 2007; Peci, Figale, Olivera et al 2008; Leite & Resende, 2010; Costa & Camelo, 2010; Drumon, Silveira & Silva, 2014; Filgueiras, 2018).

Cada modelo de gestão constitui um conjunto de atributos que orientam o modo de atuação dos indivíduos no ambiente de trabalho, bem como guiam processos decisórios no âmbito das organizações. À medida que estes atributos são compartilhados entre os membros, assumindo valor intrínseco inerente ao modo funcionamento da organização, tal definição faz parte do conceito de cultura organizacional.

Cultura organizacional é um conceito abordado por diversas áreas de conhecimento como ciências humanas, exatas, sociais, etc. Uma das mais tradicionais definições do conceito é aquela proposta por Schein (1992):

A cultura de uma organização pode ser definida como um conjunto de pressuposições básicas compartilhadas que o grupo de pessoas nela envolvido aprendeu a como resolver seus problemas de adaptação externa e integração interna, que tem funcionado suficientemente bem para ser considerada válida e, da mesma forma, assimilada pelos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação aos problemas. (p.3)

Silva, Zaneli & Tolfo (2014) também frisam que “cultura constitui um conjunto de significados compartilhados que, por sua vez, influencia pensamentos, sentimentos e, sobretudo, comportamentos dos membros de uma comunidade organizacional” (p.494). Nessa perspectiva, a cultura organizacional diz respeito a práticas típicas e transmitidas dentro de uma organização e os processos organizacionais nele envolvidos.

Embora haja diferentes perspectivas na abordagem desse constructo, utilizá-lo adotando correntes teóricas nas quais as explicações sobre o que determina o fenômeno encontram-se em instâncias imateriais e, logo, não passíveis de mensuração (e.g., mente, pensamentos, espírito), constitui um ponto que poderia dificultar sua análise. Em vez disso, seguir uma orientação materialista (Harris, 1980) permite uma compreensão mais concreta dos atributos do fenômeno que se pretende investigar. Essa visão considera a apreensão do fenômeno em aspectos passíveis de observação, mensuração e experimentação. Entre esses aspectos, estão os comportamentos emitidos pelos organismos em interação com seu ambiente. Desse modo, a noção de cultura organizacional engloba questões referentes às práticas comportamentais selecionadas e transmitidas culturalmente no ambiente das organizações de trabalho, bem como os produtos gerados por essas práticas. Essas relações constituem fenômenos sociais, e, portanto, são passíveis de estudo pela análise comportamental da cultura.

O interesse pelo campo de pesquisa sobre questões culturais vem se fortalecendo na análise do comportamento desde a década de 1980, a partir da publicação de “Seleção por Consequências” (Skinner, 1981), em que se verificou maior interesse no estudo de fenômenos comportamentais no nível cultural (Correa

et al, 2013). Posteriormente, Glenn (1986) propôs o conceito *metacontingência*, como principal unidade de análise do comportamento humano em nível cultural.

O termo passou por diferentes reformulações e análises ao longo dos anos (Todorov, 2012). A definição mais recente considera metacontingência como “uma relação contingente entre Contingências Comportamentais Entrelaçadas (CCE’s) juntamente com seus produtos agregados (PA’s); e eventos/condições ambientais selecionadores” (Glenn et al, 2016, p. 13). Em outras palavras, são relações entre práticas culturais, aqui entendidas como “padrões de comportamento aprendido que se reproduzem entre indivíduos e gerações de indivíduos” (Andery, 2011), e o resultado dessas práticas. São compostas por redes de relações em nível operante, nas quais o comportamento de um indivíduo produz uma consequência que serve de ambiente para o comportamento de outro indivíduo (Contingências Comportamentais Entrelaçadas, ou CCE), e tal relação resulta em uma alteração no ambiente (Produto Agregado, ou PA) que só é possível mediante tal arranjo. A relação entre recorrentes CCEs e PAs (também chamado *Culturante*) e os eventos

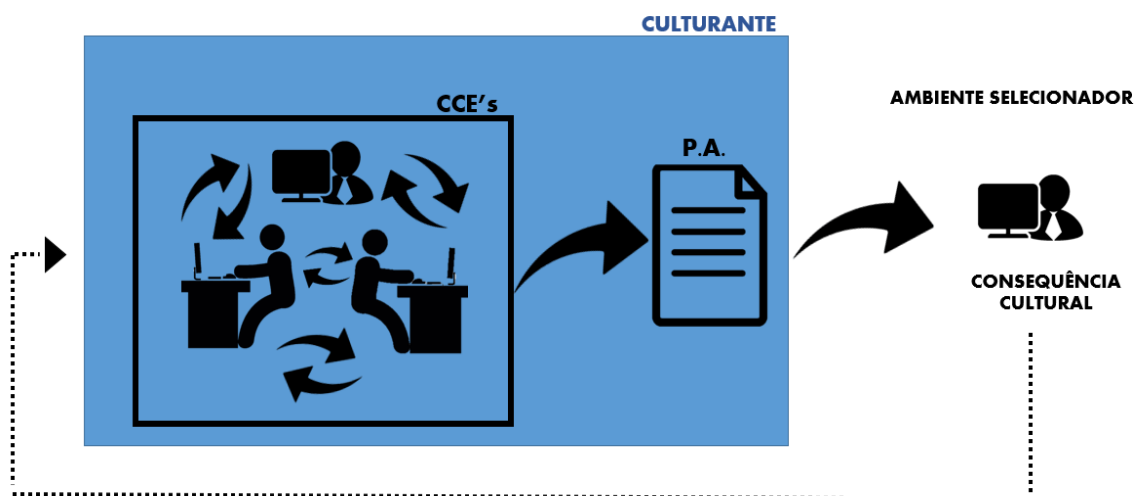


Figura 1: Representação Esquemática do Conceito de Metacontingência

ambientais que as selecionam, constituem uma metacontingência.

Um exemplo do conceito de metacontingência, trazido por Borba (2013) e aplicado ao contexto das organizações, pode ser dado no trabalho de um determinado setor de uma organização, responsável por emitir relatórios (Figura 1). Cada servidor se comporta individualmente (coletando informações, analisando, registrando dados, etc.), de modo que relações comportamentais operantes são identificadas para cada um. O relatório resultante, contudo, não é meramente o somatório dos comportamentos individuais: cada servidor responde conforme a ação de outros servidores, e estes dispõem contingências que influenciam as respostas de outros. Desse modo, pode-se afirmar que estas relações são contingências comportamentais entrelaçadas, nas quais o comportamento de cada servidor do setor funciona como ambiente para o dos demais. O relatório resultante é um produto agregado que só é possível ser gerado pelo comportamento entrelaçado de todos os servidores responsáveis pela redação do documento. O atendimento do objetivo proposto com a elaboração do referido relatório funciona como consequência cultural, disposta pelo ambiente selecionador, que permite a manutenção do arranjo tomado pelo setor responsável pela emissão do documento.

A diferença básica entre os termos contingência e metacontingência está no nível de análise considerado. Contingências fazem referência às relações comportamentais no nível operante, onde os comportamentos individuais produzem consequências que os selecionam (no exemplo da organização, seria a ação de cada servidor na confecção do documento). Já as metacontingências estão relacionadas às relações comportamentais no nível cultural, uma vez que não apenas o comportamento operante é selecionado, mas o entrelaçamento entre contingências, bem como o produto resultante dessa relação. Por exemplo, um

particular arranjo de divisão do trabalho entre os servidores (a ordem em que eles trabalham no documento, quem cria determinada parte, um dos participantes revisar a redação oficial enquanto outro é responsável pelos cálculos matemáticos) pode ser selecionado pelo ambiente (que pode, por exemplo, ser outro setor da organização; cf. Malott, 2003; Krispin, 2019). Ao discutir o nível cultural, são essas relações entre contingências de reforçamento (o comportamento de uma pessoa ser reforçado por ser emitido conforme certas características, ou após a emissão da resposta de outra pessoa, etc.) que são selecionadas.

Modelos de gestão, como fenômenos culturais no contexto organizacional, podem ser encarados como arranjos de entrelaçamentos de práticas compartilhadas entre os membros (CCE's) no que tange aos processos decisórios, cujos resultados (PA's) são selecionados por receptores, sejam eles ambientes, fornecedores, parceiros ou usuários. Um modelo de gestão implica em redes de relação, como, por exemplo, o reforçamento ou punição de certas práticas (por exemplo, o trabalhador tomar decisões sem consultar o seu gestor direto), quem funciona como estímulo discriminativo para quem (como no caso da organização hierárquica), ou que eventos sinalizam a produção de reforçadores (se um reforçador será liberado contingente à resposta de seguir regras ou ao resultado de uma ação, por exemplo).

Ao discutir metacontingências, Glenn (1986) faz a distinção entre dois tipos específicos: cerimoniais e tecnológicas. As metacontingências cerimoniais são aquelas nas quais o comportamento é mantido por reforçadores sociais dispostos por um agente selecionador que possui um status, posição ou autoridade, independente de relação com mudanças ambientais que beneficiem direta ou indiretamente as pessoas que se comportam dentro das CCEs. O controle cerimonial é exercido por instâncias que estipulam regras ou leis extraídas de

contingências correntes, cujo seguimento é mantido sobretudo por meio do controle aversivo. Família, Igreja e Estado são exemplos de agências de mantenedoras de controle cerimonial.

Já nas metacontingências tecnológicas, os “reforçadores derivam seu poder a partir de sua utilidade, valor ou importância, tanto para a pessoa que se comporta, como para as outras” (Glenn, 1986, p.3). A seleção de culturantes nesse tipo de metacontingência estaria sob controle direto das consequências produzidas no ambiente e não de normas que descrevam arbitrariamente a relação com o ambiente em questão. O controle tecnológico, então, descreve uma prática que está sob controle principalmente da interação com mudanças provindas do ambiente.

Glenn (1986) também destaca algumas especificidades no que tange os dois tipos de metacontingência. A manutenção de metacontingências cerimoniais pelas agências de controle por meio de regras possui a vantagem de conferir maior coesão e organização ao grupo ao qual se aplicam, o que, a longo prazo, é capaz de promover sua sobrevivência, sobretudo em ambientes instáveis. No entanto, ausência de contato direto com as contingências ambientais decorrente desse tipo de arranjo, faz com que as regras que regem os comportamentos dos indivíduos sob controle cerimonial sejam passíveis de centrar sua função reforçadora em consequências desvinculadas às mudanças ambientais de qualquer natureza. Essa insensibilidade a mudanças no ambiente pode também impedir com que contingências internas às organizações sejam mudadas, mesmo quando não atendem aos fins propostos, ou produzem consequências culturais disfuncionais.

Um outro possível desdobramento desta questão seria de que, enquanto nas metacontingências tecnológicas o comportamento dos indivíduos estaria funcionalmente ligado às mudanças provindas do ambiente, no controle cerimonial o

comportamento estaria sob controle tão somente da função reforçadora provinda da execução da norma ou evitação dos eventos aversivos aplicados ao seu descumprimento, independente da funcionalidade dos objetivos a que esta norma se destina. A discrepância entre as contingências descritas nas normas e as contingências presentes no ambiente, aliada à dificuldade de mudança em padrões comportamentais que o controle cerimonial prescreve aos indivíduos, podem estar relacionadas aos problemas apresentados por alguns modelos de gestão em oferecer produtos e serviços com a qualidade e eficiência demandados por seus beneficiários e parceiros.

Mawhinney, (2009) destaca que organizações formais estão repletas de normas orais ou escritas, advindas de interações comportamento-ambiente efetivas, mas que podem, com o tempo, se tornar disfuncionais ou até mesmo fatais para a organização se não forem devidamente adequadas ao contexto a que se inserem. Visão semelhante é apontada por Sandaker (2009), quando coloca que organizações são sistemas adaptativos complexos, que podem sobreviver somente se encaixarem à complexidade dos ambientes com os quais interagem. Esses posicionamentos colocam em evidência a relevância da relação organização-ambiente dentre as questões de análise no campo organizacional.

No âmbito das organizações públicas brasileiras, os processos de mudança no contexto político, econômico e social provocaram novos arranjos nas contingências e metacontingências em vigor. Essas mudanças, quando não acompanhadas pela organização, resultam em lacunas entre suas práticas e o ambiente a que pertencem, o que pode acarretar perdas em eficiência, prejuízos a quem delas se beneficia, ou até mesmo consequências danosas a sua existência.

Martins (2005) destaca que a intervenção eficaz em contextos de insensibilidade a contingências em funcionamento requer o conhecimento das múltiplas variáveis que exercem influência no comportamento dos indivíduos e no modo de atuação das organizações, observando os fatores e contingências que os estabeleceram, que os mantêm ou impedem sua transformação. Esse tipo de abordagem permite uma compreensão ampla e cuidadosa das dificuldades e potencialidades dos modelos de gestão, enquanto fenômenos culturais, e dos comportamentos dos indivíduos nestes contextos.

Sandaker (2009), aponta que a análise do comportamento possui forte potencial para integrar dados cruzando níveis de seleção e uma ampla gama de ferramentas advindas da pesquisa aplicada e prática, que contribuem para o entendimento de como contingências comportamentais entrelaçadas e suas consequências podem ser selecionadas, ou se adequar a seus sistemas receptores.

No campo específico das organizações, há um grande número de trabalhos que versam sobre os conceitos de contingência e metacontingência aplicados a organizações públicas e privadas (e.g. Sandanker, 2009; Mawhinney, 1992,1999, 2009; Glenn, 2010; Glenn & Malott, 2004; Malott & Glenn, 2006), bem como outros temas na área organizacional, como Clima/Cultura Organizacional, produtividade/qualidade, segurança/saúde, satisfação do cliente/consumidor, etc. (Borba, Ramos & Costa, 2017). Esses dados demonstram a proficuidade no uso da abordagem para compreensão de questões relacionadas ao comportamento humano, em diversos níveis e contextos.

Portanto, utilizar o enfoque analítico comportamental como ponto de partida para a análise de temas como Modelos de Gestão, Cultura Organizacional e Administração Pública, representa um fator chave. Por meio de uma perspectiva

selecionista, comportamental e sistêmica, é possível trazer discussões sobre quais contingências estão em jogo na dinâmica das organizações públicas brasileiras, observando seus antecedentes, consequências, ambientes selecionadores, etc. Esse posicionamento possibilita conferir às organizações alternativas de identificação e manejo de contingências, como forma de promover eficiência e sobrevivência num contexto social globalizado.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou examinar, dentro da perspectiva da análise comportamental da cultura, quais contingências e metacontingências selecionam e mantêm os atuais modelos de gestão pública brasileiros. O trabalho buscou, ainda, responder a perguntas como: os comportamentos dos indivíduos, nesses modelos, estariam sob controle predominantemente da norma ou das consequências finais de seu comportamento? Sob controle de metacontingências cerimoniais ou tecnológicas? O que impede que se modifiquem? Quais fatores impedem que novos modelos se estabeleçam?

2. MÉTODO

O presente trabalho está inserido no campo de estudos conceituais na análise do comportamento (Tourinho, 1999) e foi desenvolvido de acordo com diretrizes metodológicas constantes em trabalhos como o de Coelho & Tourinho (2006) e Borba & Tourinho (2009). Essas diretrizes são compostas das seguintes etapas: a especificação e seleção das fontes relevantes para o problema de pesquisa; o levantamento de informações; e o tratamento das informações coletadas.

2.1 ESPECIFICAÇÃO E SELEÇÃO DAS FONTES RELEVANTES

As informações para o desenvolvimento da pesquisa foram buscadas na plataforma do *Portal de Periódicos* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES / Ministério da Educação). Para o levantamento dos artigos utilizados, foram realizadas 8 diferentes combinações de 20 descritores, utilizando operadores booleanos (*and* e *or*). Os descritores utilizados foram: *brasil*, *organização pública*, *organizações públicas*, *cultura organizacional*, *serviço público*, *serviços públicos*, *governança*, *comportamento organizacional*, *gestão pública*, *administração pública*, *modelo de gestão*, *modelos de gestão*, *modelo de administração*, *modelos de administração*, *modelos de administração pública*, *modelo organizacional*, *modelos organizacionais*, *modelo burocrático*, *modelo patrimonial*, *modelo gerencial*.

O resultado obtido por esse procedimento resultou em uma relação de 1096 artigos, conforme tabela 1.

Tabela 1: Seleção inicial das fontes da pesquisa

COMBINAÇÃO	DESCRIPTORIOS UTILIZADOS	Nº DE PERIÓDICOS RECUPERADOS
Combinação 1	"gestão pública" AND "modelo de gestão"; AND administração pública" AND "modelos de administração pública"	104
Combinação 2	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública")	754
Combinação 3	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública") AND ("organização pública" OR "organizações públicas") AND "brasil"	170
Combinação 4	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública") AND ("organização pública" OR "organizações públicas") AND "modelo burocrático" AND "modelo gerencial" AND "modelo patrimonial" AND "brasil"	23
Combinação 5	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "modelo de administração pública"[and] "cultura organizacional"	12
Combinação 6	organizações públicas [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos"	18
Combinação 7	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos" [and] "governança"	8
Combinação 8	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos" [and] "Comportamento Organizacional"	7
TOTAL		1096

Os resultados obtidos foram submetidos a análise preliminar, a partir da leitura dos títulos, resumos ou palavras-chave dos artigos. Nessa análise, foram aplicados alguns critérios: foram excluídos editoriais ou memoriais; resenhas que se limitavam a descrever o conteúdo de livros; artigos não revisados por pares ou que, feita a avaliação preliminar, identificou-se que não diziam respeito à pergunta de pesquisa. A aplicação deste procedimento possibilitou uma redução no número de resultados em cada combinação, totalizando 60 artigos, conforme Tabela 2.

Tabela 2- Seleção de fontes após critérios de exclusão

COMBINAÇÃO	DESCRIPTORIOS UTILIZADOS	Nº DE PERIÓDICOS SELECIONADOS
Combinação 1	"gestão pública" AND "modelo de gestão"; AND administração pública" AND "modelos de administração pública"	12
Combinação 2	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública")	25
Combinação 3	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública") AND ("organização pública" OR "organizações públicas") AND "brasil"	8
Combinação 4	("modelo de gestão" OR "modelos de gestão" OR "modelo de administração" OR "modelos de administração" OR "modelo organizacional" OR "modelos organizacionais") AND ("gestão pública" OR "administração pública") AND ("organização pública" OR "organizações públicas") AND "modelo burocrático" AND " modelo gerencial" AND "modelo patrimonial" AND "brasil"	3
Combinação 5	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "modelo de administração pública"[and] "cultura organizacional"	3
Combinação 6	organizações públicas [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos"	7
Combinação 7	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos" [and] "governança"	1
Combinação 8	"organizações públicas" [and] "brasil"[and] "serviço público" [and] "serviços públicos" [and] "Comportamento Organizacional"	1
TOTAL		60

Os artigos selecionados tiveram publicação no período compreendido entre os anos de 1995 a 2018, com maior concentração em 2013, 2012 e 2010, respectivamente. A maioria dessas publicações foi pertencente a periódicos voltados ao campo da administração pública e administração de empresas. A lista de artigos e periódicos selecionados, bem como informações sobre a distribuição temporal das publicações, podem ser encontrados nos apêndices do trabalho.

2.2 LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

Uma vez selecionados, os textos foram lidos e fichados, gerando um arquivo com 1.247 transcrições, que foram utilizadas para o desenvolvimento das análises do trabalho. Foram realizadas transcrições de trechos dos artigos, organizadas com base em categorias de registro. Essas categorias, construídas a partir das leituras preliminares para a formulação do problema de pesquisa, foram as seguintes: 1) características do modelo; 2) condições/eventos antecedentes; 3) consequência cultural programada; 4) consequência cultural real; 5) entrelaçamentos (CCE's) e, 6) comportamento organizacional.

2.3 TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Após o processo de levantamento de informações, foram elaboradas categorias de análise que sintetizaram o tratamento das informações levantadas. Essas categorias reuniram as informações organizadas nas categorias de registro, analisando-as à luz do problema que orientou a investigação. Desse modo, construiu-se quatro categorias, denominadas conforme os modelos de gestão a que se referiam: 1) modelo patrimonial; 2) modelo burocrático; 3) modelo gerencial e; 4) modelos emergentes, que por possuírem características semelhantes, foram agrupados e analisados sob a denominação “pós-burocráticos”. Essas categorias foram dispostas como seções, apresentadas na discussão dos resultados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tal como no nível operante, em que classes de comportamento são selecionadas conforme as consequências produzidas no ambiente, no nível cultural, práticas expressas em termos de contingências comportamentais entrelaçadas e seus produtos agregados são selecionadas pelas consequências culturais que produzem (Glenn, 2004). Essas práticas sobrevivem e se perpetuam se estiverem eficientemente ajustadas às circunstâncias ou ambientes nos quais se inserem (Skinner, 1981). Caso contrário, tendem a desaparecer, dando lugar a práticas mais bem adequadas ao contexto em vigor.

Tendo em vista, portanto, a posição central da relação entre organismo e ambiente para a Análise do Comportamento (Skinner, 1953/1965, 1974/1976), os textos analisados ofereceram informações que permitiram discutir o processo de seleção de práticas culturais inerentes aos principais modelos de gestão, descritos na literatura brasileira sobre Gestão Pública.

Desse modo, nas próximas sessões são descritas as condições históricas em que tais modelos foram selecionados; classes de comportamento típicos de cada modelo; consequências previstas para cada classe de comportamentos e características do produto agregado produzido por essas consequências. De modo geral, são descritas em cada um dos modelos as contingências operantes e metacontingências inerentes a cada período, com suas relações previstas e reais.

3.1 O MODELO PATRIMONIALISTA

O modelo de gestão pública patrimonialista se instala como prática cultural em um contexto sócio-político fundamentado em valores morais oriundos da cultura

colonial lusitana e do sistema absolutista monárquico. Estes eram predominantes na Europa entre os séculos XV e XIX. (Gomes & Oliveira, 2010; Sobrinho & Silva, 2015)

Nesse regime de governo, o tipo de relação estabelecida entre Estado e sociedade era baseado no exercício de poder absoluto de um monarca sobre seus súditos, que lhe deviam respeito e obediência, em troca de proteção. A coroa detinha, ainda, o domínio sobre a economia e a produção comercial, que, nesse período, era sustentada por uma aristocracia politicamente dependente e beneficiária de concessões do Estado.

Esse ambiente selecionava um tipo de relação em que o Estado era tido como uma extensão do foro privado (patrimônio) de quem ocupa um posto político e a população era dependente do ente detentor do poder (Gomes & Oliveira, 2010; Pereira et al, 2015; Fernandes, 2017; Silva & Gomide, 2017). A centralidade das ações políticas voltava-se, então, aos interesses do governante e não às necessidades da população.

De acordo com Martins (1997), após a independência, essa herança colonial fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País. Algumas delas se organizaram como sistemas fechados, baseadas nos latifúndios improdutivos, na escravidão e na regra senhorial, apoiados pela administração política de favores aos clientes locais.

A instrumentalização do aparelho do Estado, selecionada por esse contexto, seguia a mesma linha de prevalência de interesses pessoais sobre os coletivos. Não havia regras que coibissem decisões que fossem mais benéficas ao próprio governante, sendo, em muitos casos, ele mesmo quem definia tais regras. Desse modo, clientelismo, nepotismo entre outras formas de uso particular da máquina

pública constituem práticas sustentadas pelo sistema político vigente. Tais práticas eram consideradas comuns e não necessariamente passíveis de punição.

No modelo patrimonialista (ilustrado na Figura 2), as práticas dos entes públicos (CCE's), geravam como produto agregado a produção de bens e serviços públicos baseados na prevalência de interesses particulares. A seleção desses produtos agregados pelo contexto econômico e político daquele período mantinha as práticas dos membros organizacionais recorrentes e transmitidas para outras gerações. Dessa maneira, mantinha-se a metacontingência característica daquele

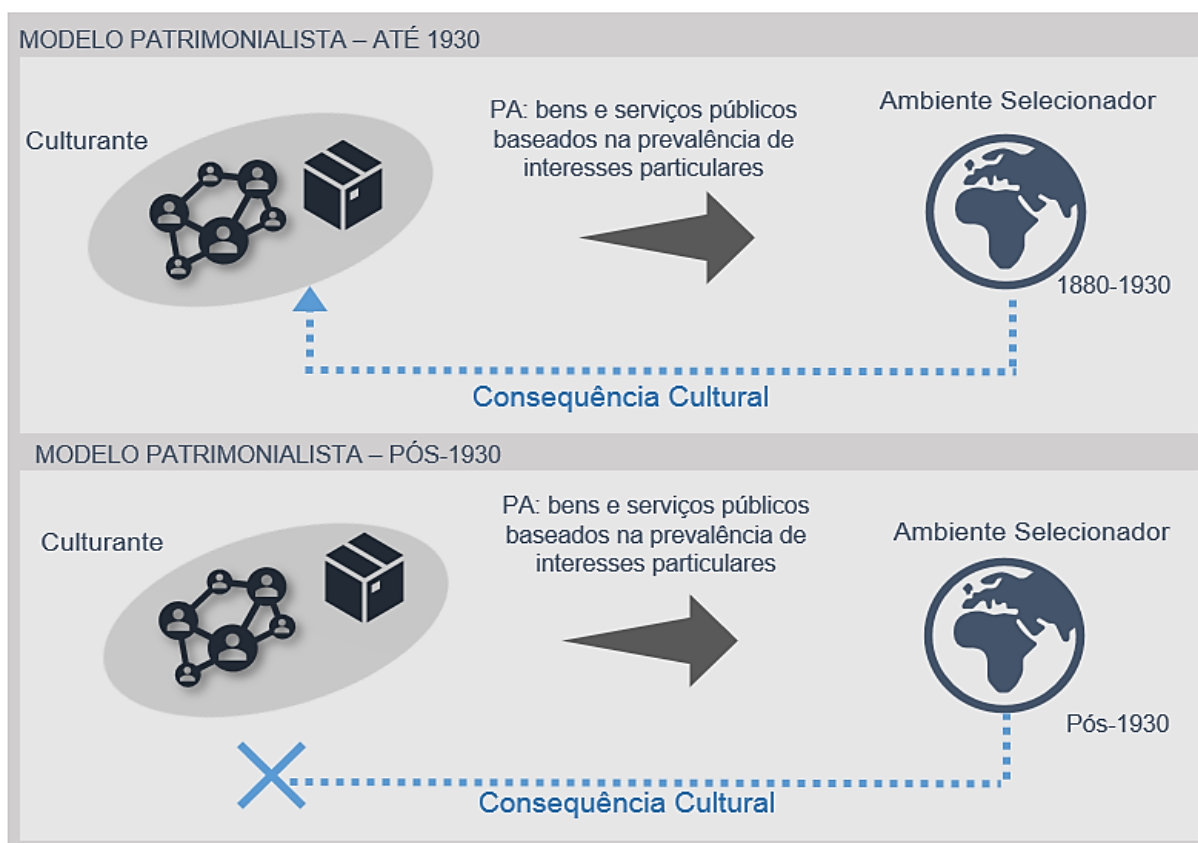


Figura 2 Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Patrimonialista de gestão pública, em que o contexto socioeconômico e político brasileiro (ambiente selecionador), até 1930, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes.

Entretanto, a partir de 1930, mudanças socioeconômicas ocorridas no país, tais como a diversificação da economia capitalista, o primeiro ciclo da

industrialização, as ferrovias, a economia cafeeira, o crescimento das cidades e a organização política das camadas urbanas, traçam um novo padrão de organização social e um novo estilo de vida para a sociedade como um todo (Leme, 2005; Sobrinho & Silva, 2015). Diante desse novo panorama, o estilo patrimonialista de gestão, com seus mecanismos de poder pessoal para deliberar e administrar a esfera pública, passa a ser nocivo para o desenvolvimento capitalista e a organização social daquele período (Enderle & Guerrero, 2008, citado por Reis, 2014). Desse modo, o cenário socioeconômico brasileiro pós 1930 passa a constituir um ambiente selecionador diferente, para o qual as consequências culturais que mantinham o modelo patrimonialista se tornam menos prováveis de ocorrer, o que se poderia relacionar a um análogo de extinção, que afeta a recorrência das CCE's ao longo do tempo (Figura 2).

Muito embora algumas práticas inerentes ao modelo patrimonialista sejam recorrentes até os dias atuais (como será discutido mais adiante), a nova configuração do ambiente propiciou a seleção de outras CCE's e PA's, que emergiam na tentativa de dar resposta às novas demandas da sociedade. Esse processo foi gradualmente configurando um novo modelo de administração pública: o modelo burocrático.

3.2 O MODELO BUROCRÁTICO

Além das mudanças socioeconômicas ocorridas no país a partir da década de 1930, as crises enfrentadas pelo capitalismo a nível mundial suscitaram um movimento por reformas administrativas no aparelho do Estado. Estas tinham o intuito de romper definitivamente com o padrão aristocrático-patrimonialista de

gestão pública. Buscou-se instituir um novo ordenamento que viesse a responder ao crescimento do Estado e o aumento na complexidade da dinâmica socioeconômica (Paiva, 2009; Coelho & Fernandes, 2017).

A solução residia na noção de que a sociedade deveria ser regida por um sistema objetivo de normas diferentes daquelas que orientavam a vida dos indivíduos na esfera de suas vidas privadas (Paiva, 2009). Para isto, houve a necessidade de modernização e redefinição do papel do Estado, para que este passasse a responder como entidade organizadora e regulamentadora da vida social e econômica: um Estado capaz de proteger o patrimônio público contra características patrimonialistas (Gomes & Oliveira, 2010).

Somado a isso, a redefinição do papel da administração pública foi influenciada pela instituição do Estado de Bem-Estar Social, que passou a conceber maior importância à intervenção estatal no controle da economia. Este aspecto é uma característica fundamental da teoria econômica Keynesiana, predominante nas nações capitalistas na década de 1930. Dentro dessa concepção, a noção de progresso econômico estava vinculada à capacidade de consumo, na discriminação entre público e privado e valorização do trabalho produtivo, organizado sob o modelo taylorista-fordista de produção em larga escala (Borges & Yamamoto, 2014)

Esse ambiente passou a selecionar práticas culturais cujas consequências eram mais condizentes com a posição de centralidade e controle das ações administrativas e políticas por parte do Estado. Tais práticas eram traduzidas em arranjos de contingências (CCEs) que envolviam a produção de bens e serviços públicos (PAs) baseados em princípios como o da formalidade, impessoalidade, profissionalismo, meritocracia, e outros, inerentes ao modelo burocrático-weberiano.

Pelo princípio da formalidade, o comportamento dos indivíduos, suas atribuições, e os procedimentos a serem adotados no contexto de trabalho eram orientados segundo regras formalmente estabelecidas em instrumentos legais (Salm & Menegasso, 2009; Secchi, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Fonseca et al, 2013; Santos, Fonseca & Sauerbronn, 2014; Tavares, Azevedo & Morais, 2014; Coelho & Fernandes, 2017). De acordo com Secchi (2009),

a formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas. (p. 351)

A padronização, formalização e redução da discricionariedade de processos operacionais em organizações públicas eram princípios alinhados à concepção taylorista-fordista de produção industrial. Dentro dessa concepção, a eficiência no trabalho seria alcançada mediante o controle, disciplina e máxima economia de esforços na execução de tarefas.

Nesse contexto, as classes de respostas a serem emitidas pelos agentes organizacionais, selecionadas pelo ambiente burocrático, eram orientadas pelo seguimento explícito às contingências descritas nos instrumentos legais. Não havia, portanto, abertura para variações comportamentais, uma vez que comportamentos destoantes daquilo que era prescrito nas normas, eram tidos como ilegais e, conseqüentemente, punidos ou extintos do repertório dos agentes públicos.

Além de conferir eficiência aos atos e processos administrativos, o objetivo central da lógica formalista residia em evitar a corrupção e nepotismo, por meio de um controle mais rígido sobre as práticas dos agentes públicos. Sobre a maneira de estabelecer esse controle, Pereira et al (2015) colocam que, no modelo burocrático, “os controles administrativos são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos”. (p. 235). Dessa maneira, assumia-se uma postura sempre preventiva em relação a desvios de conduta na administração pública. (Tavares, Azevedo & Morais, 2014; Pereira et al., 2015).

A impessoalidade, por sua vez, envolvia a seleção de classes de respostas por meio das quais os cargos se sobrepunham às pessoas que os ocupam. Comportamentos que denotassem interesses pessoais ou questões que extrapolavam os limites estabelecidos formalmente pelas atribuições do cargo, também eram tidos como ilegais e, conseqüentemente, punidos ou extintos. O cumprimento desse princípio requeria uma estrutura organizacional rígida, hierarquizada, com linhas de autoridade claras e formalmente estabelecidas. (Pimenta, 1995; Secchi, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Felix, 2013; Pereira et al, 2015; Coelho & Fernandes, 2017). Nas palavras de Secchi, (2009):

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais

importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. (p.351)

Dessa maneira, as CCEs eram arranjadas de modo a impedir a apropriação individual de poder, característica ao patrimonialismo. A adoção dessa postura colocava a formalidade na condução das relações interpessoais em ambiente organizacional como requisito para a eficiência nos processos administrativos.

O princípio do profissionalismo, tal como a impessoalidade, envolve comportamentos manifestados pelo respeito à autoridade dos ocupantes dos cargos públicos. Estes cargos seriam providos de forma regulamentada, de acordo com os conhecimentos e capacidades técnicas dos indivíduos e não de acordo com critérios políticos. A dinâmica instituída por este princípio também pode ser chamada de meritocracia. Sobre isso, Secchi (2009) coloca que:

as funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. O profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo pré-burocrático patrimonialista (p. 351)

Nesse sentido, o ambiente cultural predominante entre 1930 e 1970, provê algumas das consequências culturais programadas para o modelo burocrático, como a redução do uso de práticas patrimonialistas e a instituição da centralidade do Estado na organização e regulamentação da vida socioeconômica brasileira.

No que se refere à relação entre práticas culturais e as consequências providas pelo ambiente cultural selecionador em uma metacontingência, Todorov (2012) destaca que no ambiente natural, “a consequência cultural ocorre ou não, ou

varia de intensidade, dependendo das características de PA definidas pela metacontingência” (p.39). E as características a serem selecionadas são definidas pelo ambiente cultural selecionador (Todorov, 2012. p.39). Portanto, as consequências culturais providas pelo ambiente selecionador a partir da aplicação de CCEs e PAs com características e princípios inerentes ao modelo burocrático weberiano estariam relacionadas à seleção e manutenção daquele arranjo de metacontingência nas organizações públicas naquele contexto (Figura 3).

No entanto, a partir da década de 1970, os estados nacionais se viram obrigados a dar suporte a questões sociais, como forma de se reerguer dos impactos causados pelas duas grandes guerras (Felix, 2013). No final dos anos 80, o processo de reabertura democrática no Brasil amplia os direitos civis, trazendo maior atenção a questões como saúde, moradia, educação, etc. Diante disso, aumenta-se as atribuições e estrutura do Estado (Sena, Silva & Luquini, 2012), bem como alguns problemas com o modelo, decorrentes dessas mudanças.

Um aumento na estrutura de organizações cujo fluxo de processos, por sua natureza, é altamente hierarquizado, passou a resultar em grande morosidade na execução das atividades do Estado e altos custos para a administração pública. (Abreu, Helou & Fialho, 2013; Tavares, Azevedo & Moraes, 2014). Esse processo resultou em crises fiscais e prejuízos de eficiência na prestação de serviços públicos. Segundo Conforto (1997),

as administrações públicas se expandiram no sentido de um cada vez maior gigantismo e centralização. Em vez de instrumento para a consecução de políticas e metas, o Estado e sua manutenção passaram a ser um fim em si. Sua estrutura política e profissional, dominada por interesses de grupos de poder e corporativos, passou a estar, em primeira instância, preocupada com

sua própria manutenção e reprodução. Esse quadro determinou, a médio prazo, a queda da qualidade dos serviços públicos e a vinculação dos projetos políticos a interesses regionais, microrregionais, partidários, pessoais e corporativos, desvirtuados da sua necessária ligação ao interesse público. (Conforto, 1977. p. 220)

Desse modo, as CCE's e PAs do modelo burocrático, com suas características específicas, nesse novo contexto, passam a gerar a produção de consequências culturais distintas das programadas, conforme as mudanças ocorridas no ambiente. Em virtude de um modo de funcionamento explicitamente focado no controle sobre os processos administrativos, o princípio da formalidade passou a dar lugar a um apego excessivo às normas ou aos procedimentos (ritualismo), em detrimento dos resultados das ações públicas. (Pimenta, 1995; Conforto, 1997; Ibañes & Vecina Neto, 2007; Secchi, 2009; Costa, 2010; Gomes & Oliveira, 2010; Dalmonech & SantAnna, 2011; Abreu, Helou & Fialho, 2013; Felix, 2013; Gomes, 2014; Pereira et al, 2015).

A respeito desse ponto, Pimenta (1995) assinala que:

Existe uma série de mecanismos de controle burocrático utilizados para "inibir" o desvio de recursos. Esses mesmos mecanismos são regidos por "normas" e "procedimentos" [grifos do autor] de eficácia duvidosa (carimbos, processos em pastas que circulam por todo o setor). Verifica-se apenas se as normas foram cumpridas, e não se o resultado foi satisfatório. (Pimenta, 1995. p.185)

Nesse sentido, a consequência era disposta de acordo com o cumprimento das normas prescritas pelas agências de controle ou por seus representantes, e não

contingente aos resultados dessas ações. Em outras palavras, as classes de comportamentos reforçadas eram aquelas que se resumiam em seguir procedimentos previstos, independentemente do atendimento aos objetivos a que esses procedimentos se prestavam.

Outro fator que repercutia de forma negativa na qualidade dos serviços prestados residia na ausência de um sistema de recompensas condizente com o desempenho dos entes organizacionais. Pela lógica formalista, aliada ao pouco controle sobre os resultados, as retribuições pecuniárias (salários, gratificações, etc) eram dispostas invariavelmente da maneira como prescreve a lei, independentemente do desempenho apresentado pelos servidores. A estipulação de um sistema em que a disponibilização de reforços não é contingente ao comportamento dos indivíduos, contribui para que haja o reforçamento e seleção de classes de respostas diferentes daquelas previstas pelo modelo. No caso das organizações burocráticas, qualquer incremento ou redução na qualidade dos serviços prestados não implicava em alterações nas vantagens remuneratórias recebidas. Dessa maneira, os agentes públicos emitiam apenas os comportamentos estritamente necessários ao cumprimento das tarefas. Comportamentos que ensejassem, por exemplo, maior dinamismo nos processos administrativos, tendiam a diminuir de frequência ou serem extintos no ambiente organizacional devido à ausência de reforçamento ou até mesmo à presença de punição, aplicada por outros membros do mesmo ambiente.

A Impessoalidade, seguida de forma rígida, levava as organizações a não dar atenção às peculiaridades individuais, presentes no cotidiano de servidores (Secchi, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Gomes, 2014; Coelho & Fernandes, 2017). O reforçamento de classes de respostas cuja função era avessa ao envolvimento

peçoal, gradativamente resultava na ausência de contato dos entes organizacionais com as consequências culturais promovidas a partir dos comportamentos que emitiam no ambiente organizacional. Essa desvinculação dificultava que os agentes públicos modelassem seus comportamentos conforme os objetivos da organização. Aliado a isso, a determinação unilateral de conduta administrativa por parte de superiores era mais um dos fatores que limitavam a possibilidade de variação comportamental dos agentes públicos frente às contingências do cotidiano organizacional. Isto prejudicava a motivação dos funcionários, o engajamento em tarefas e a qualidade dos serviços prestados (Salm & Menegasso, 2009; Gomes, 2014; Santos, Serafim & Lorenzi, 2018). A rigidez da hierarquia e a setorialização excessiva, decorrentes da adoção do princípio da impessoalidade, também dificultavam o fluxo de informações, geravam altos custos e diminuía a tempestividade das respostas da organização às suas demandas (Secchi, 2009; Costa, 2010; Costa et al, 2010).

O modelo também falhou em sua proposta de eliminação de padrões de comportamento típicos do patrimonialismo. Dentro de uma estrutura cujos processos possuem maior ênfase do que os resultados, o comportamento dos indivíduos e a condução dos processos de trabalho continuavam regidos sob regras formais. Mas a pauta dos interesses ainda recaía nos objetivos de corporações, de seus funcionários ou interesses de grupos privados, em oposição aos interesses nacionais. Segundo Salm & Menegasso, (2009):

Essa realidade sujeita a organização da burocracia pública a muitos desvirtuamentos, uma vez que os interesses das corporações dos seus funcionários ou os interesses de grupos privados podem prevalecer sobre o interesse público ou do cidadão (p. 106).

Os agentes públicos utilizavam o aparato burocrático em função do jogo político-partidário, via comercialização de cargos, aprovações de leis, fornecimento de vantagens a fornecedores, etc. Até mesmo o nepotismo e outras formas de corrupção ainda conviviam por entre as lacunas do formalismo burocrático (Paiva, 2009; Salm & Menegasso, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Zwick et al, 2012; Falqueto & Farias, 2013; Monteiro, 2013; Gomes, 2014; Drumond, Silveira & Silva, 2014; Gomes, 2014).

A eficiência administrativa também foi um fator comprometido, uma vez que o modelo se tornou demasiado mecanicista para munir os entes organizacionais de capacidade de adaptação a situações que exigiam maior flexibilidade (Felix, 2013; Tavares, Azevedo & Morais, 2014; Pereira et al, 2015). Como resultado, os serviços públicos eram executados de forma morosa, gerando altos custos para a administração pública e insatisfação ao público usuário.

A insensibilidade da burocracia em responder às demandas de um ambiente em constante transformação põe em discussão a eficácia de seus processos internos na produção de consequências funcionais por seu ambiente selecionador. Essa questão é uma das características apontadas por Glenn (1986) na definição de metacontingências do tipo cerimoniais. A manutenção de um sistema cujos comportamentos estão sob controle predominantemente do seguimento de normas e não de seus resultados, aliado a um arranjo que prevê pouca ou nenhuma variação comportamental, tende a resultar na dificuldade de ajuste interno do sistema conforme as contingências do ambiente. Essa condição pode ocasionar manutenção acrítica de práticas organizacionais (Secchi, 2009; Costa, 2010; Filgueiras, 2018), a despeito de sua funcionalidade diante do sistema receptor. Esse fator, a longo

prazo, pode se tornar nocivo para a sobrevivência de organizações e sistemas culturais (Glenn & Malott 2004; Mawhinney, 2009; Sandaker, 2009).

No contexto socioeconômico pós-1970, as CCEs inerentes ao modelo burocrático começam, então, a ser criticadas. Desse modo, passa-se a evidenciar disfunções na qualidade e eficiência dos produtos e serviços prestados pela administração pública (Figura 3).

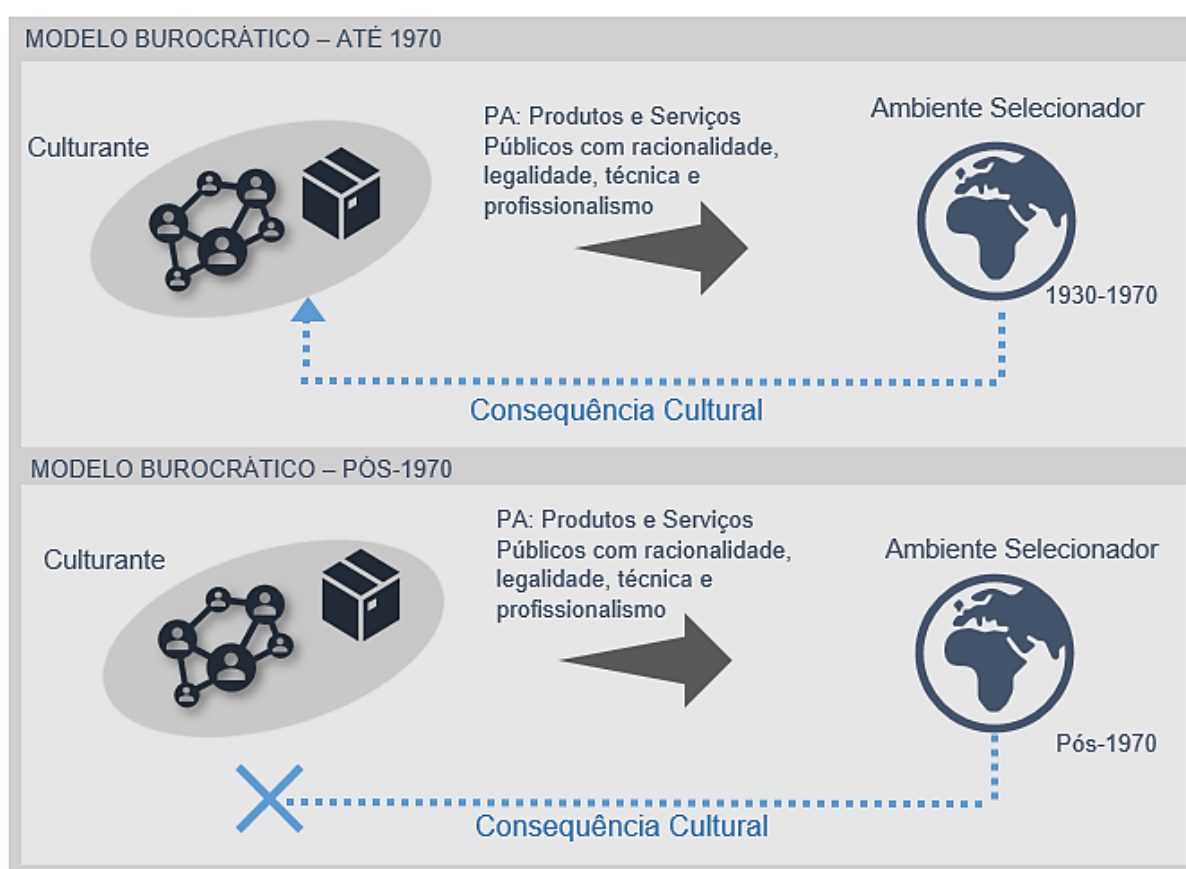


Figura 3: Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Burocrático de gestão pública. Até 1970, o contexto socioeconômico e político brasileiro, como ambiente selecionador, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo burocrático. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes.

Essas disfunções acabam por contribuir para a produção de consequências culturais que diminuem a probabilidade de recorrência do arranjo de CCEs que constituem o modelo burocrático de gestão. Isto, por sua vez, configura a ocasião

para a seleção de práticas culturais distintas, conforme a relação estabelecida entre tais práticas e o ambiente selecionador. Esse processo de seleção ocorreu de forma gradual e manifestou-se de forma mais ampla a partir da década de 90, quando diferentes fatores configuraram um ambiente propício à seleção de práticas culturais alinhadas a outro modelo de gestão, o chamado “gerencial”.

3.3 O MODELO GERENCIAL

Desde a década de 1970, as lacunas apresentadas pelo modelo burocrático, como ritualismo, morosidade, e excesso de intervencionismo estatal, incorreram em intensas crises fiscais e de governabilidade que foram gradativamente tornando o Estado de Bem-Estar Social inviável (De Paula, 2005; Salm & Menegasso, 2009; Zwick et al, 2012; Borges, Mario & Carneiro, 2013). Segundo Pimenta (1995), essas crises impuseram a necessidade de adoção de políticas de redução de gastos em busca de maior eficiência e eficácia das organizações públicas.

Nas principais economias capitalistas na Europa, Ásia e América, as tentativas de contornar as crises fiscais criaram terreno fértil para adoção de medidas neoliberais, pelas quais a amplitude e o papel do Estado diante da economia deveriam ser repensados (Conforto, 1997; Salm & Menegasso, 2009; Secchi, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Leite & Resende, 2010; Drumond, Silveira & Silva, 2014). De acordo com Rezende (2008), fazer o Estado e suas organizações atingirem níveis mais elevados de desempenho com um custo menor orientou as estratégias de formulação de reformas administrativas. Essas estratégias, então, se tornaram quase consenso entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Aliado a isso, o cenário de mudanças e inovações trazidas pela globalização traçava uma nova dinâmica para as organizações, na qual estruturas burocráticas tradicionais já não traziam a eficiência desejada. Aumentar a eficiência do Estado passou, então, a ser um imperativo do próprio processo de globalização. Para isto, era necessária a adoção de estruturas mais leves, descentralizadas, flexíveis, ágeis nas decisões e objetivas nas ações, com mecanismos de acompanhamento e avaliação mais adequados (Pimenta, 1995; Conforto, 1997; Gomes & Oliveira, 2010; Leite & Resende, 2010; Wosniak & Resende, 2011).

Nesse contexto, o gerencialismo, ou *New Public Management*¹, surge como movimento que materializa o impulso por reformas administrativas e institucionais que viessem a conferir maior adequação nas ações do Estado frente às demandas impostas por uma economia globalizada, competitiva e inovadora (Peci, Figale & Oliveira et al, 2008; Secchi, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Queiroz & Ckagnazaroff, 2010; Dalmonch & Sant'Anna, 2011; Filgueiras, 2018; Borges & Carneiro, 2013; Felix, 2013; Fonseca et al, 2013; Motta, 2013; Drumond, Silveira & Silva, 2014; Oliveira, 2015)

Esforços por desburocratizar o aparelho do Estado já eram empregados desde a década de 1960 (Felix, 2013; Pereira et al, 2015; Carnut & Narvai, 2016; Coelho & Fernandes, 2017; Netto, 2016). Contudo, as reformas gerencialistas se consolidaram com maior relevância no Brasil na década de 90, mais precisamente no ano de 1995, quando se registra oficialmente a implementação do modelo gerencial de administração pública (Conforto, 1995; Rezende, 2000; Sena, Silva & Luquini, 2012; Sano & Abrucio, 2008, Marques, 2011; Ribeiro & Mancebo, 2013).

¹ *New Public Management-NPM* e *Nova gestão Pública* são termos recorrentes na literatura para denominar o modelo gerencial brasileiro, fazendo menção ao modelo normativo pós-burocrático que atingiu as administrações do norte da Europa, Canadá e Oceania, nos anos de 1980 e 1990. (Kettl, 2006; Secchi, 2009)

O modelo passa a envolver a produção de bens e serviços públicos (que serão entendidos como seu PA), com características alinhadas aos anseios do movimento de reformas administrativas gerenciais. Segundo Rezende, (2007)

Os modelos gerenciais partiam da pressuposição de que a elevação do desempenho da administração pública dependia de um novo papel do Estado, o qual era fundamentalmente atrelado a uma nova configuração das relações entre instituições, controles e incentivos organizacionais. (p. 129)

Essa configuração envolveria a redução do escopo e do tamanho do Estado, como alternativa para diminuição dos gastos públicos, enfrentamento das crises fiscais e promoção de maior qualidade aos serviços públicos. (De-Paula, 2005; Peci, Figale, Oliveriea et al, 2008; Rezende, 2008; Sano & Abrucio, 2008; Gomes & Oliveira, 2010; Ramos, Lira & Soares, 2012; Zwick et al, 2012; Motta, 2013; Reis, 2014; Carnut & Narvai, 2016)

Atingir esses objetivos envolvia a adoção de estruturas organizacionais mínimas, pelas quais a hierarquia rígida era substituída por estruturas horizontais, menos complexas, em que os processos fluíssem por entre um número menor de cadeias de comando. Essa configuração facilitaria a autonomia na tomada de decisões por parte dos atores organizacionais e, conseqüentemente, conferiria maior flexibilidade e celeridade no fluxo de processos.

O ajuste na estrutura e dinâmica das organizações burocráticas envolvia também a adoção de estratégias como a descentralização (Pimenta, 1995; Conforto, 1997; Mascarenhas et al, 2005; De Paula, 2005; Rezende, 2008; Costa, 2010; Gomes & Oliveira, 2010; Araújo & Castro, 2011; Wosniak & Resende, 2011; Vieira, 2012; Felix, 2013; Carnut & Narvai, 2016; Coelho & Fernandes, 2017). Segundo

Pimenta (1995), esta estratégia consiste na distribuição das ações administrativas e processos decisórios de três diferentes formas: interna, entre níveis hierárquicos de uma mesma organização (descentralização intragovernamental); externa, entre instâncias fora das organizações públicas, como empresas privadas ou entidades sem fins lucrativos; ou entre os três níveis de administração: federal, estadual ou municipal (descentralização intergovernamental).

Na descentralização interna ou intragovernamental, os processos fluem de cima para baixo entre os níveis hierárquicos, ou seja, funções operacionais ou decisórias são distribuídas por entre postos de níveis diversos na estrutura organizacional. Com isso, há uma maior delegação de atribuições e responsabilidades, de modo a ampliar o repertório dos indivíduos quanto às classes de respostas passíveis de reforçamento na relação com as contingências do cotidiano organizacional. Na descentralização externa, o enfoque se dá no sentido de dentro para fora das organizações burocráticas. Nessa modalidade, as funções e atribuições das organizações públicas são assumidas por órgãos da sociedade civil organizada, organizações não governamentais, entidades sem fins lucrativos ou empresas privadas. O processo consiste em destinar as atividades consideradas não-exclusivas ao Estado a essas organizações, enquanto o governo concentraria os esforços de seu núcleo estratégico (Presidência da República e Ministérios) em atividades consideradas essenciais, exclusivas ou não delegáveis.

De Paula (2005) aponta que, segundo as recomendações prescritas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE², as atividades exclusivas ao Estado seriam a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de

² Documento que descreve as principais diretrizes para a reforma gerencial brasileira. (BRASIL, 1995)

políticas públicas. Essas atividades seriam de responsabilidade das secretarias formuladoras de políticas públicas, das agências executivas e agências reguladoras. Já as atividades não-exclusivas seriam divididas em duas categorias: os serviços de caráter competitivo, dentre os quais estariam os serviços sociais (e.g. saúde, educação, assistência social) e científicos; e as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção. Estas seriam delegadas ao setor público não-estatal (iniciativa privada ou organizações sociais) para o caso dos serviços sociais; ou somente à iniciativa privada, no caso dos serviços auxiliares de apoio.

A instituição de concessões à iniciativa privada ou organizações sociais para a execução de serviços de natureza pública está em meio às tentativas de dinamizar a atuação da gestão pública e possibilitar maior controle social sobre suas atividades, bem como a redução de custos ao Estado (Conforto, 1997; Ibañes & Vecina Neto, 2007; Peci et al, 2008; Rezende, 2008; Sano & Abrucio, 2008; Salm & Menegasso, 2009; Gomes & Oliveira, 2010; Ollaik & Medeiros, 2011). Essa proposta envolve a delegação contratual ou legal da operação dos serviços, por meio de um contrato de gestão. Este instrumento permite à administração pública regular e fiscalizar as atividades das entidades concessionárias, estabelecer limites e formas de avaliação de resultados por partes dos usuários.

O arranjo de atribuições instituído pela estratégia da descentralização prescreve uma clara distinção entre o aspecto político e o administrativo na condução das ações públicas (Peci, Figale & Oliveira et al, 2008; Araújo & Castro, 2011; Valadares & Emmendoerfer, 2015). Com essa segmentação, o Estado diminui o campo de suas atribuições, concentrando-se em atividades consideradas centrais segundo a diretriz proposta pelo PDRAE, como formulação e regulação de políticas

públicas, enquanto a execução dessas políticas fica a cargo de unidades descentralizadas, entidades não-estatais ou à iniciativa privada. Estas últimas, por serem regidas por leis de mercado, trazem o atributo da ênfase crescente na competição, como estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e resposta ao cliente. De acordo com Pimenta, (1995):

A estratégia da descentralização, enquanto diretriz de trabalho para o processo de renovação da administração pública, deve ser vista como um instrumento para atingir três objetivos básicos: a) a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade; b) o incremento da produtividade no trabalho das áreas envolvidas, como forma de reduzir os custos operacionais; c) maior transparência do Estado, decorrente da maior possibilidade de participação e fiscalização da sociedade, especificamente dos clientes ou usuários do sistema. (pp.176-177).

A orientação conforme a dinâmica de mercado não foi um atributo restrito ao ambiente das instituições privadas ou concessionárias. De modo mais amplo, esta era uma prática integrante do conjunto de premissas inerentes ao movimento gerencialista. No bojo de suas proposições, o gerencialismo “utiliza-se de modelos gerenciais do setor privado e da introdução de mecanismos de mercado como ferramenta para o alcance de maior excelência na prestação de serviços públicos” (Rezende, 2007. p. 129). Dessa maneira, políticas e práticas de gestão comuns à esfera privada, tais como as noções de *eficácia*, *produtividade*, *performance*, *competência*, *empreendedorismo*, *qualidade total*, *cliente*, *produto*, *marketing*, *desempenho*, *excelência*, etc. passam a adentrar o cotidiano das organizações públicas (Gomes & Oliveira, 2010; Leite & Resende, 2010; Magro & Pinto, 2012;

Felix, 2013; Fonseca et al, 2013; Drumond, Silveira & Silva, 2014; Gomes, 2014; Castro Brito & Varela Figueiras, 2017).

Esse processo muda as formas de condução dos processos de trabalho nessas organizações e a relação destas com a sociedade. Por meio da lógica de mercado, o Estado passa a ser visto como uma grande empresa e o cidadão como cliente e principal beneficiário dos serviços públicos. (Mascarenhas et al, 2005; Ibañes & Vecina Neto, 2007; Salm & Menegasso, 2009; Secchi, 2009; Araújo & Pereira, 2012; Magro & Pinto, 2012; Felix, 2013; Motta, 2013; Ribeiro & Mancebo, 2013; Gomes, 2014; Coelho & Fernandes, 2017). Como discorrem Oliveira, Sant'Ana & Vaz, (2010):

disseminava-se, na esteira do movimento em torno da qualidade total, a relevância de as organizações públicas considerarem com maior atenção seus clientes e diferentes stakeholders, rompendo corporativismos e privilégios históricos. Mesmo reconhecendo que o objetivo das organizações vinculadas ao Estado não deveria ser o lucro, demandava-se maior eficiência e transparência quanto ao valor que, efetivamente, agregavam à sociedade. (p. 1455)

Desse modo, não só o fator econômico, mas a eficiência e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão são apontadas como fatores preponderantes nas ações públicas. Esse posicionamento requeria um redirecionamento no foco dos controles administrativos, deslocando-o dos procedimentos para os resultados das ações públicas. No modelo burocrático, por exemplo, as formas de controle são executadas sempre *a priori*, ou seja, estruturadas sobre os processos, de modo que o aparato legal preestabelece a conduta e os limites sobre as ações dos entes públicos, com vistas a prevenir desvios. Já no modelo gerencial, é conferido maior

grau de confiabilidade nas ações dos entes públicos, uma vez que o controle é concentrado sobre seus resultados (*a posteriori*). Controle este realizado tanto por parte do Estado, quanto pela sociedade civil, por meio de instrumentos de fiscalização. (Peci, Figale, Oliveira et al, 2008; Gomes & Oliveira, 2010; Ceneviva & Farah, 2011; Magro & Pinto, 2012; Pereira et al, 2012; Sena, Silva & Luquini, 2012; Felix, 2013; Motta, 2013; Ribeiro & Mancebo, 2013; Valadares et al, 2013; Valadares & Emmendoerfer, 2015; Carnut & Narvai, 2016; Coelho & Fernandes, 2017).

A configuração proposta caracteriza um sistema em que o comportamento dos indivíduos em ambiente organizacional é mantido não somente por reforços arbitrários, dispostos por agências de controle ou seus representantes, mas também em função das consequências provocadas por esses comportamentos no ambiente. Dessa maneira, a magnitude dos reforços recebidos está relacionada diretamente aos comportamentos emitidos pelos servidores. Essa ligação permite que os entes organizacionais emitam comportamentos de modo a evitar consequências danosas a si e a organização, ou balizá-los conforme as metas institucionais. Nas palavras de Gomes & Oliveira (2010):

Uma questão muito discutida no modelo gerencial é a implicação para as relações de responsabilidades (*accountability*) entre os gerentes públicos, os servidores, os ministérios, as secretarias, as autoridades políticas, os cidadãos, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Na gestão gerencial, o comprometimento com o resultado tornou-se um instrumental que promoverá mecanismos de responsabilidade. (p. 114)

A relação de contingência entre os comportamentos emitidos e seus resultados constitui um fator importante no que tange a qualidade nas ações públicas à medida que permite que, em nível individual, os comportamentos dos

indivíduos dentro das organizações governamentais sejam continuamente modelados conforme as consequências que produzem. Em nível organizacional, essa característica permite que o sistema comportamental modifique seus processos internos conforme as demandas de seu ambiente. Esta propriedade, consoante com a definição de metacontingências tecnológicas (Glenn, 1986), confere maior possibilidade de sobrevivência do sistema ao longo do tempo.

O controle *a posteriori* delinea um ambiente em que comportamentos que extrapolem os limites do que é especificado formalmente nas atribuições do cargo, não seriam punidos. Ao contrário, a lógica gerencial propõe um ambiente em que variações comportamentais são frequentemente reforçadas. Esse ambiente seleciona a emissão de classes de respostas no ambiente organizacional condizentes com as exigências de mercado e dos usuários dos serviços públicos. Exemplos dessas classes de resposta são expressos em termos de comportamento como: agir sem necessidade de solicitação formal; conduzir processos de trabalho com celeridade; atender aos objetivos da organização seguindo diretrizes éticas; entre outros. Como resultado, os atores públicos são imbuídos de maior liberdade de iniciativa, autonomia para a tomada de decisão, desprendimento em relação a procedimentos formais, maior criatividade e inovação, entre outras características condizentes com o padrão gerencial de administração pública (Gomes & Oliveira, 2010; Marques, 2011; Felix, 2013; Fonseca et al, 2013; Ribeiro & Mancebo, 2013)

Conferir tais características aos entes públicos só seria possível dentro de uma estrutura que permitisse que essas classes de respostas pudessem ser mantidas no ambiente organizacional. Dessa forma, as mudanças estruturais aplicadas ao aparelho do Estado com as reformas gerenciais foram essenciais para

configurar um ambiente propício à seleção de comportamentos típicos a esse modelo de gestão.

Segundo Rezende (2007):

O êxito das reformas gerenciais dependia fundamentalmente do surgimento de novos arranjos e formas institucionais capazes de produzir novos e mais eficientes padrões de relacionamento entre Estado, mercados e sociedade civil na gestão de políticas públicas. (p. 129)

Nessa nova arquitetura organizacional, a função primordial do Estado é, portanto, deslocada de uma condição de aplicação para gerenciamento e regulação das ações públicas (Conforto, 1977; Motta, 2013; Ribeiro & Mancebo, 2013; Reis, 2014). Esse direcionamento estaria atrelado às premissas centrais das reformas gerenciais, como o alcance de equilíbrio interno e externo mediante o controle de gastos e diminuição da intervenção do Estado.

O manejo dessas características de produto agregado e as contingências comportamentais entrelaçadas que as envolvem foi facilitado pelas mudanças instituídas no movimento gerencialista. Isto representou uma alternativa para colocar o comportamento dos agentes públicos sob controle das consequências culturais programadas para o modelo.

Contudo, alguns pontos merecem atenção. A estrutura colocada por um modelo descentralizado ocasionou uma expansão acelerada da ação do Estado, mas a custos elevados (Pimenta, 1995; Rezende, 2008). Grande parte das estruturas criadas continuaram a ser financiadas pelo Estado, o que elevava as despesas com pessoal e salários. Dessa maneira, “os novos modelos, flexíveis e descentralizados propostos pelas reformas gerenciais não foram sintonizados com

os propósitos mais amplos de equilíbrio das contas públicas” (Rezende, 2008. p. 138).

Ao delegar a outras instâncias a execução de políticas públicas, o Estado passou a enfrentar uma maior demanda por fiscalização e controle do uso dos recursos (Peci, Figale, Oliveriea et al, 2008; Rezende, 2008; Sano & Abrucio, 2008). No entanto, a precariedade desse controle, alinhada a excessiva descentralização, dificultava o alcance das metas de ajuste fiscal.

Ainda segundo, Rezende (2008) a instituição de uma estrutura organizacional regulada pelo desempenho foi afetada pela incipiente cooperação por parte de agentes políticos e burocráticos nela envolvidos. A meta de ajuste fiscal demandava iniciativas que tendiam a gerar mais controle sobre a burocracia e, com isso, diminuía-se a cooperação de atores organizacionais na gestão de políticas públicas. “A proposta de mudança institucional foi percebida como ‘uma ameaça à estrutura de controle burocrático’ [grifo do autor] e não como um mecanismo capaz de produzir impactos de curto prazo no problema do equilíbrio fiscal” (Rezende, 2007. p. 141).

A dinâmica interna, pela qual se objetivava dinamizar e desconcentrar as ações administrativas, acabou evidenciando uma clara concentração de poder no núcleo estratégico (De Paula, 2005; Ibañes & Vecina Neto, 2007), no qual os controles burocráticos permaneceram ativos. O desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando práticas voltadas à centralidade e prevalência de interesses alheios aos da população na formulação das ações públicas. A transferência da operacionalização dessas ações para o terceiro setor não permitiu que as inovações adotadas pelas organizações regidas sob a lógica de mercado, atingissem também o interior da

administração pública. Dessa forma, a tentativa de flexibilizar a administração pública não extinguiu os controles tradicionais e os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos. Pelo contrário, o que se verificou foi a convivência de ambos na dinâmica organizacional (De Paula, 2005; Motta, 2013). Em outras palavras, o discurso defendido pela proposta gerencial não modificou as contingências dispostas nesses núcleos, produzindo contingências concorrentes que afetavam todos os membros da organização. Se por um lado demandava-se comportamentos focados na delegação de atribuições, gestores dispunham contingências que aumentavam a probabilidade de seleção de respostas com caráter centralizador.

No que se refere ao comportamento dos indivíduos no ambiente gerencial, a pressão por resultados configurou um ambiente no qual o acesso a reforçadores requeria desempenhos que, em muitos casos, estavam alheios às possibilidades ou recursos disponíveis ao trabalhador. Essa relação gerava altos custos de resposta e, a longo prazo, dificultavam o bom desempenho dos agentes públicos frente às contingências do cotidiano organizacional.

Ainda que o modelo gerencial prescrevesse maior autonomia aos gestores, no interior da administração pública, a subordinação a critérios políticos na condução das atividades públicas ofuscava a orientação para o desempenho. A esse respeito, Motta (2013) aponta que:

Por maior que seja a autonomia concedida a uma organização pública, a maioria de seus dirigentes possui apenas um mínimo de poder sobre os objetivos dos órgãos que dirigem. Os objetivos e as formas de atuação são negociados com os diversos grupos de poder, envolvendo, inclusive, os termos de seu próprio trabalho (p. 85)

Nesse contexto, o comportamento dos indivíduos era conseqüenciado conforme o atendimento a interesses políticos e não conforme o desempenho organizacional. Isto dificultava a concessão de gratificações congruentes ao real desempenho apresentado na execução das tarefas. Essa condição, por conseguinte, afetava a motivação dos funcionários no ambiente gerencial (Motta, 2013). Além disso, a disponibilização de reforçadores não contingentes ao desempenho dos indivíduos tende a reforçar diferencialmente outras classes de respostas e a suprimir gradativamente as respostas esperadas para aquele ambiente, levando-as à extinção no repertório dos agentes públicos. Dessa maneira, comportamentos condizentes com o padrão gerencial de gestão pública não eram selecionados.

Outro ponto importante diz respeito ao pouco espaço proporcionado pelo modelo para participação popular na formulação de políticas públicas (Valadares et al, 2013; De Paula, 2005; Marques, 2011; Zwick et al, 2012; Ribeiro e Mancebo, 2013; Valadares & Emmendoerfer, 2015). A ênfase atribuída às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa colocava em segundo plano o aspecto sociopolítico, por meio do qual as ações administrativas seriam articuladas aos interesses da população. Dessa maneira, a estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não apontaram os canais que permitiriam a atenção às demandas populares, tornado o modelo participativo apenas no nível do discurso (De Paula, 2005).

Motta (2013) aponta que, mesmo nos países de maior avanço no NPM, as descentralizações, desregulações e desburocratizações vieram sempre acompanhadas de novas centralizações e de novas regras, na maioria das vezes aumentando o poder burocrático. Esse domínio burocrático, ainda forte no interior

das estruturas governamentais, acaba por tornar recorrentes práticas baseadas em interesses pessoais, controles excessivos, corrupção e outras características que a própria concepção do movimento gerencialista buscava eliminar. Essa visão é corroborada por Rezende (2008), quando afirma que:

as reformas gerenciais em contextos de baixo desempenho e grandes ganhos com a manutenção do *status quo* usualmente conseguem apoio para o ajuste fiscal, dado que a cooperação com a redução dos gastos públicos deixa intacto o conjunto de práticas institucionais que, de fato, produzem os problemas crônicos de desempenho (p.140)

Seguindo posicionamento semelhante, Filgueiras (2018) coloca que, apesar da implantação do modelo gerencial no Brasil ter trazido ganhos em eficiência, sua aplicação não representou uma total ruptura com o modelo burocrático. Aliado a isso, a reprodução de sucessivas falhas de gestão e a presença da corrupção degradam a legitimidade do governo para implementar políticas e serviços.

Esses pontos demonstram fragilidades do modelo gerencial no alcance de alguns dos seus objetivos, como desoneração do funcionalismo público, equilíbrio fiscal, desburocratização e satisfação dos usuários. Essas fragilidades apontam para a tendência de as CCEs e PAs, com as características específicas ao movimento gerencialista, não propiciarem a produção das consequências programadas para o modelo.

Essa condição, ao longo do tempo, pode resultar na não recorrência desses culturantes (Figura 4), ou configurar ambiente favorável à seleção de variações em seus componentes. Essas variações, por sua vez, podem constituir novas práticas

culturais e novos modelos de gestão, conforme sua relação com as contingências do ambiente selecionador.

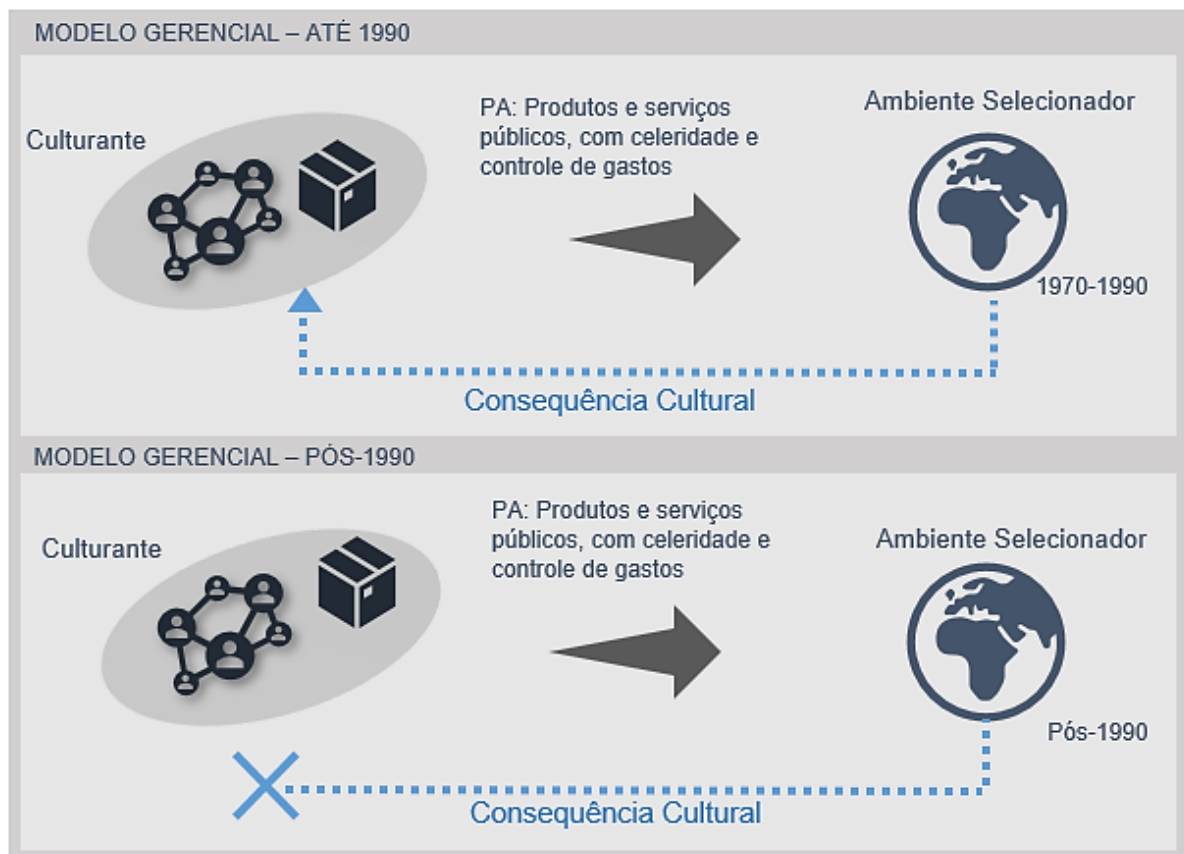


Figura 4: Representação do processo de seleção de culturantes típicos ao modelo Gerencial de gestão pública. O contexto socioeconômico e político brasileiro pós 1970 (ambiente selecionador), marcado pela influência do movimento Gerencialista, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos ao modelo Gerencial. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes.

3.4 MODELOS PÓS- BUROCRÁTICOS

Além de transformações institucionais, as mudanças propostas pelo movimento gerencialista deram origem a movimentos que assumiram direcionamentos voltados para interesses distintos da reforma fiscal e econômica do modelo gerencial. Esses movimentos eram tidos como mecanismos de crítica às lacunas deixadas pelo gerencialismo e tinham em seu escopo características direcionadas muito mais ao caráter social e político das reformas (Filgueiras, 2018; De Paula, 2005).

Embora carreguem diferentes nomenclaturas, esses novos modelos de gestão congregavam a mesma origem e perspectivas de ação em relação à gestão pública. São apontados na literatura exemplos como: modelo Societal (De Paula, 2005, Zwick et al, 2012; Drumond, Silveira & Silva, 2014; Valadares & Emmendoerfer, 2015; Silva & Gomide, 2017); modelo Democrático-Participativo (Costa & Camelo, 2010); modelo de Governança Pública (Secchi, 2009; Filgueiras, 2018); Novo Serviço Público (Salm & Menegasso, 2009; Helou & Fialho, 2013).

Entre suas características básicas, destaca-se a ênfase na dimensão sociopolítica de gestão, maior atenção ao interesse público e demandas dos cidadãos, participação popular na formulação de políticas e controle dos resultados (Salm & Menegasso, 2009, Valadares & Emmendoerfer, 2015).

Nesse ponto reside a mudança no paradigma de gestão. Enquanto no modelo gerencial são focados critérios técnicos e econômicos, como competição, empreendedorismo, produtividade e outros atributos inerentes ao movimento gerencialista, nos modelos pós-burocráticos a ênfase se dá em critérios sociais e

políticos, como cooperação, articulação, cidadania e valorização das pessoas. (Salm & Menegasso, 2009; Gomes & Oliveira, 2010)

Esse paradigma envolve uma estrutura caracterizada por redes interorganizacionais, compostas por órgãos de governo, organizações sociais, empresas privadas e sociedade civil. Nessas redes, a produção de bens e serviços públicos não é feita sob o monopólio estatal, mas mediada por mecanismos participativos de deliberação coletiva na esfera pública, como parcerias público-privadas, orçamentos participativos, etc. (Secchi, 2009; Zwick et al, 2012; Silva & Gomide, 2017). Essa característica denota o alinhamento com as premissas neoliberais instituídas a partir do gerencialismo, como menor intervenção e papel gerenciador do Estado na condução de políticas públicas.

Para a instituição de serviços públicos (PAs) com essas características, os modelos pós burocráticos envolvem CCEs dispostas na frequente interação entre diversos atores organizacionais, incluindo a própria população. De acordo com Secchi (2009), essas interações seriam fluidas, de modo que as fronteiras formais/legais do Estado se tornariam analiticamente impertinentes. Em outras palavras, o produto agregado seria produzido não somente pela instância governamental, mas por toda uma rede de outras instituições, de modo que os efeitos da aplicação desses produtos no ambiente retroagiriam sobre todas as instâncias envolvidas.

A estrutura dos modelos pós-burocráticos, marcada por parcerias interinstitucionais, configura um ambiente organizacional que seleciona a emissão de classes de respostas atinentes a um produto agregado com características voltadas a cooperação, articulação e participação. Esse ponto também estabelece distinção em relação ao modelo gerencial, uma vez que os comportamentos não

estariam sob controle de ambientes de competitividade ou consequências econômicas, mas sociais e políticas. Nesse sentido, os comportamentos dos indivíduos seriam orientados sob um padrão mais sensível às contingências dispostas pelos diversos componentes responsáveis pela produção do PA, e pelas consequências de cunho social e coletivo, dispostas pelo ambiente receptor. Dessa forma, configura-se um padrão de comportamento menos voltado à técnica e mais à colaboração em ambiente organizacional público. (Peci, Figale & Oliveira et al, 2008; Secchi, 2009) Sobre isso, Salm & Menegasso (2009), completam que a função principal do administrador público, segundo esses modelos, seria de fomentar a democracia enquanto produz ou coproduz o serviço público.

Em relação à questão da sensibilidade às contingências do ambiente, a frequente interação entre os comportamentos dos indivíduos e seus produtos agregados com as demandas do ambiente, aproxima a configuração dos modelos pós-burocráticos da definição de metacontingências tecnológicas. A própria inserção de representantes do seu ambiente receptor (população) na configuração das CCEs provê ao modelo capacidade de contato direto com as contingências ambientais. Com isso, aumenta-se a capacidade de adaptação e sobrevivência do sistema comportamental ao longo do tempo.

Por serem relativamente recentes, muitos desses modelos ainda possuem algumas limitações. Segundo De Paula, (2005), até o momento muitos deles foram reproduzidos apenas em nível local, não representando uma universalização ou uma proposta que contemple a organização do aparelho do Estado como um todo.

Ainda segundo De Paula (2005), esses modelos, a exemplo do modelo Societal, apresentam como ponto positivo a organização de um plano político que contempla várias instâncias da administração pública e prevê maior abertura para a

participação social na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, a autora também coloca que o fato de ainda não haverem sido desenvolvidas estratégias que articulem as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, dificulta sua efetivação na gestão pública.

Zwick et al (2012) também apontam a questão da interferência de padrões burocráticos na condução dos processos de trabalho, mesmo em modelos de cunho mais modernizante:

o Estado não deixou de se utilizar da burocracia e dos elementos que caracterizam o gerencialismo, seja na formalização, nos registros e no desempenho de seu papel como autoridade no processo de orçamento participativo, seja no estabelecimento de objetivos e metas a ser alcançadas, tanto pelo seu corpo de funcionários quanto pela sociedade. (p. 297)

Nesse caso, a manutenção de contingências concorrentes, inerentes a outros modelos de gestão, é um fator que interfere na emissão de comportamentos relacionados às características dos modelos pós burocráticos e, com isso, dificulta seu estabelecimento como modelos vigentes (Figura 5).

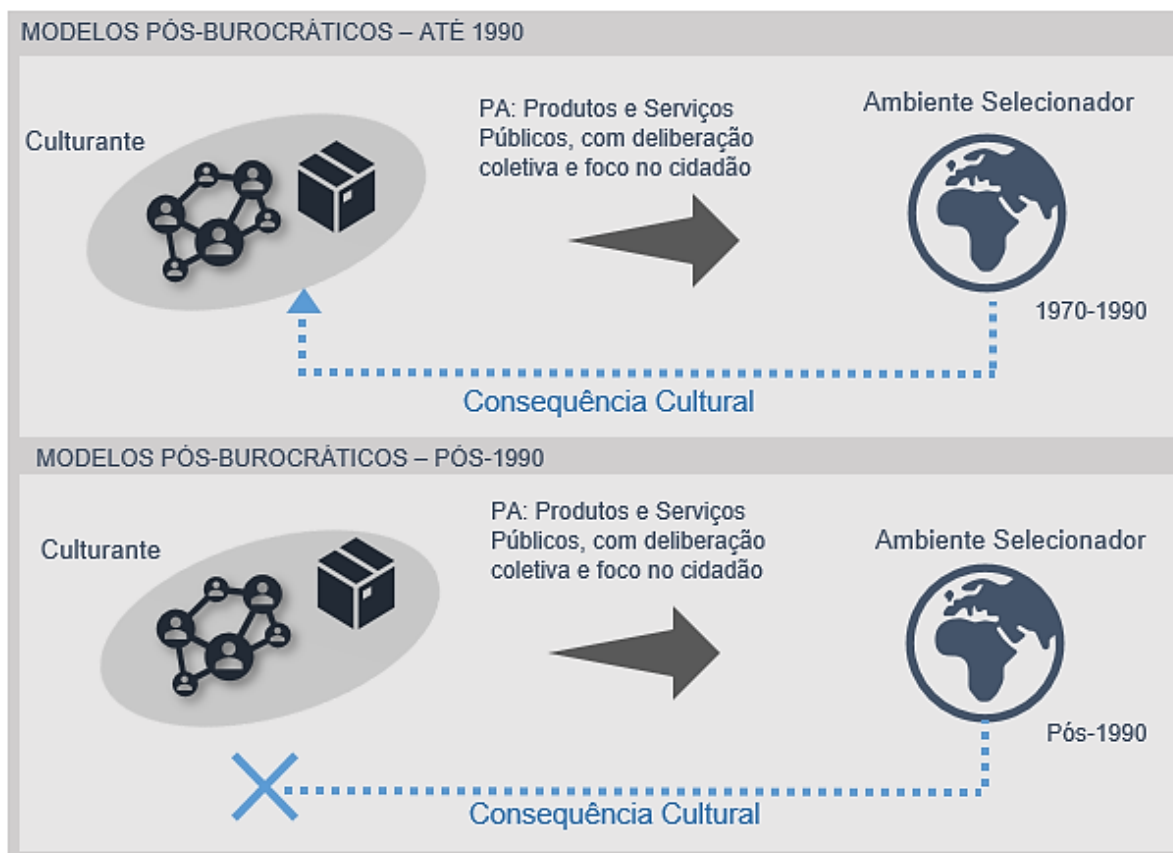


Figura 5: Representação do processo de seleção de culturantes típicos aos modelos Pós-Burocráticos de gestão pública. O contexto socioeconômico e político brasileiro pós 1970 (ambiente selecionador), marcado pela influência do movimento Gerencialista, dispunha consequências culturais que favoreciam a recorrência dos culturantes típicos aos modelos pós-burocráticos. Após esse período, o ambiente selecionador passa a dispor consequências culturais não favoráveis à recorrência desses culturantes.

Dessa maneira, os modelos pós-burocráticos ainda apresentam algumas limitações que impedem que alcancem a construção de um produto agregado com as características propostas. Da mesma forma que em outros modelos, essa condição configura o ambiente propício à seleção de variações em suas características ou seleção de práticas culturais diversas, conforme a relação dessas práticas com as demandas do ambiente organizacional público.

3.5 DISCUSSÃO GERAL

Em relação aos modelos apresentados, a pesquisa demonstrou que sua seleção como práticas culturais se deu em função da interrelação com as demandas e características dos ambientes nos quais se inseriam. Essas características, na maioria dos casos, estiveram atreladas a questões socioeconômicas e políticas, em nível nacional e internacional, que afetavam os sistemas de governo e o contexto de suas organizações.

O contexto pós-colonial ou pré-burocrático (1870-1930) congregava um conjunto de princípios que orientavam a manutenção de CCEs caracterizadas pelo privatismo e indistinção entre público e privado. Essa configuração resultava em PAs com foco em interesses pessoais na gestão dos serviços públicos.

Já no período burocrático, iniciado na década de 1930, o desenvolvimento do capitalismo e da indústria nacional configurava ambiente favorável à seleção de CCEs marcadas pelo respeito à hierarquia, seguimento de normas, controle de processos e centralização administrativa. Esses padrões geravam PAs com características ligadas a racionalidade, legalidade, técnica e profissionalismo na produção dos bens e serviços públicos.

Iniciado na segunda metade do século XX, com maior expressão no Brasil a partir das décadas de 1980 e 90, o período pós-burocrático é marcado por avanços no processo de globalização, influências de concepções neoliberais e movimentos por reformas administrativas no aparelho do Estado. Essa configuração favoreceu a seleção de CCEs relacionadas a descentralização, flexibilidade administrativa e foco em resultados. Os PAs gerados por essas contingências eram caracterizados pela celeridade e controle de gastos na produção dos serviços públicos.

Por fim, as demandas sociopolíticas não contempladas inicialmente pelo movimento gerencialista configuraram ambiente para a seleção de CCEs expressas pela articulação entre diversas instâncias de governo e sociedade, e produziam PAs com características de colaboração e articulação na produção das ações públicas.

O Quadro 1 apresenta a síntese dessas e outras informações mostradas ao longo do texto, referentes a cada modelo de gestão analisado.

Quadro 1 – Síntese de Análise dos Modelos de Gestão Pública Brasileiros

	PATRIMONIALISTA	BUROCRÁTICO	GERENCIAL	PÓS-BUROCRÁTICOS
PERÍODO DE INÍCIO	1880 – 1930	A partir de 1930	A partir de 1980	A partir de 1980
EVENTOS/CONDIÇÕES AMBIENTAIS ANTECEDENTES	Valores coloniais	Avanços no capitalismo. Estado de bem-estar social. Desenvolvimento da Indústria nos modelos Taylorista-Fordista	Globalização, Avanços Tecnológicos, Neoliberalismo, Lógica de mercado, Reformas administrativas	Globalização, Avanços Tecnológicos, Neoliberalismo, Reformas administrativas
CONTINGÊNCIAS COMPORTAMENTAIS ENTRELAÇADAS (CCEs)	Privatismo; indistinção entre público e privado;	formalismo, impessoalidade, profissionalismo	Descentralização, flexibilidade administrativa, foco em resultados;	Articulação, cooperação
- Estrutura Organizacional	Oligarquias	Hierarquia rígida, departamentalização	Descentralização, Terceirização, Privatização	Redes interorganizacionais
- Formas de poder	Centralizado	Centralizado	Descentralizado	Compartilhado
- Papel do Estado	Executor	Executor	Gerenciador	Gerenciador
- Comportamento Organizacional	obediência, dependência	respeito à hierarquia, seguimento de normas, controle de processos	Autonomia, delegação de responsabilidades, controle de resultados	Articulação
PRODUTO AGREGADO (PA)	Produtos e Serviços Públicos, com foco em interesses pessoais.	Produtos e Serviços Públicos com racionalidade, legalidade, técnica e profissionalismo	Produtos e Serviços Públicos, com celeridade e controle de gastos.	Produtos e Serviços Públicos, com foco no cidadão.
AMBIENTE RECEPTOR	Próprio detentor do poder, mercado interno	Mercado interno	Organismos internacionais, mercado interno, população	mercado interno, população

A instituição de cada modelo sempre visava sanar alguma demanda do ambiente socioeconômico ou político. Em outras palavras, as metacontingências eram configuradas prevendo consequências culturais programadas. Contudo, em sua relação com o ambiente, esses modelos recebiam consequências culturais que poderiam possibilitar ou não a recorrência de suas CCEs e PAs. Nos dados apresentados pela pesquisa, pôde-se perceber que à medida que ocorriam variações nas características do ambiente, novas CCEs e PAs eram selecionadas conforme sua paridade com essas características. Entretanto, a pesquisa também demonstrou que apesar desse processo natural de seleção, características de modelos anteriores se mostravam recorrentes, mesmo diante de ambientes que se propunham contrários à sua manutenção.

Esse fenômeno pode ser atribuído à configuração desses modelos, em interação com as características do ambiente. É possível que, no interior das metacontingências inerentes a um determinado modelo, ainda sejam mantidas CCEs desalinhadas em relação a suas características, mas que não interferem diretamente na produção do produto agregado. Um exemplo está na recorrência de práticas como a prevalência de interesses pessoais na condução de serviços públicos, presente desde o modelo patrimonialista. Embora os modelos posteriores tenham sido estruturados de modo a prevenir esse tipo de prática, o próprio arranjo de CCEs desses modelos por vezes não permite que sejam detectadas, ou mesmo punidas. Uma vez que a permanência dessas práticas não descaracterize o produto agregado, o sistema receptor continua a dispor consequências que mantêm todo o arranjo de metacontingência, incluindo nele os comportamentos inadequados.

A dificuldade em eliminar esses comportamentos também pode ser relacionada ao tipo de controle sob o qual respondem. Em ambientes

organizacionais públicos, em que muitas contingências são mantidas sob controle cerimonial, comportamentos que possibilitam a manutenção do status quo de agências de controle tendem a prevalecer sobre contingências tecnológicas. Segundo Ellis (1991), o controle cerimonial possibilita uma resistência institucional a um processo tecnológico, impossibilitando a implementação de contingências favoráveis a mudanças construtivas. Dessa maneira, a instituição de novas CCEs, que representem riscos à manutenção desse status quo, tendem a ser suprimidas e aquelas que não ofereçam risco, tentem a ser mantidas. Esse ponto também é defendido por Todorov (1987) ao afirmar que “quando há conflito entre metacontingências tecnológicas e cerimoniais, a vantagem inicial está toda com as metacontingências cerimoniais” (p.2). Esse fator, portanto, estaria relacionado a recorrência de certas práticas, mesmo que disfuncionais, em relação às características do PA produzido.

Apesar das lacunas apresentadas por cada modelo de gestão, estes são caracterizados por contingências e metacontingências específicas, que são arranjadas conforme determinados fins. Quando as contingências ambientais passam a selecionar arranjos diferentes, o atendimento a esses fins nem sempre é proporcionado pelos arranjos subsequentes. Desse modo, os produtos agregados de um determinado arranjo de CCEs continuam sendo absorvidos e gerando consequências que o mantém, independente da presença de CCEs concorrentes. Aliado a isso, a diversidade de contingências presentes no contexto das organizações públicas por vezes cria demandas que requerem atributos inerentes a mais de um estilo de administração. Desse modo, a seleção de um modelo não representa a ruptura total dos que o antecedem. Pelo contrário, o que se percebe na administração pública brasileira é uma configuração híbrida, marcada pela mescla

de características de vários modelos, conforme sua funcionalidade diante das contingências de cada ambiente.

Essa condição de hibridismo traz a discussão sobre a inexistência de modelos puros na administração pública brasileira. Segundo Ribeiro & Mancebo (2013):

Sabe-se que as organizações públicas são atravessadas por modelos mistos, por conflitos e desencontros de modelos teoricamente distintos, mas intensamente imbricados na prática. O cotidiano das instituições é, ao mesmo tempo, constituído por elementos característicos de uma cultura patrimonialista, ainda tão presentes nos dias atuais, por princípios tradicionais da administração pública burocrática, e por valores inovadores da administração pública gerencial; portanto, é discutível a existência de modelos puros de gestão. (p.198)

Para alguns autores, a inexistência de um modelo puro de administração seria uma condição inerente às características da própria sociedade. Nesse sentido, o hibridismo entre modelos seria um processo natural e essencial para conferir à administração pública meios de prover respostas adequadas, conforme as demandas que se apresentam. Segundo Salm & Menegaso (2009):

A sociedade a quem a administração pública serve não é constituída de um modelo puro, isolado e de um único espaço linear para a existência humana. Pelo contrário, a sociedade é constituída de múltiplos espaços e modelos (...) Em outros termos, os modelos e as propostas de administração pública aplicam-se à realidade social em que há múltiplos espaços para a existência humana, cada qual com suas exigências e necessidades próprias.” (p.99)

Essa visão é corroborada por Pimenta (1995), quando prevê processos de modernização da administração pública a partir da aplicação concomitante de estratégias de gestão de orientações diversas:

Um novo processo de modernização da administração pública brasileira deverá ser tão diversificado quanto o é a estrutura que se apresenta como seu objeto principal de transformação: o Estado. Assim, medidas relacionadas à centralização podem conviver perfeitamente com outras voltadas à descentralização e ao estabelecimento de parcerias. (Pimenta, 1995. p.173).

Salm & Menegaso (2009) ainda frisam a questão da complementariedade dos diferentes modelos no atendimento às demandas da sociedade:

os atuais modelos e propostas de administração pública podem vir a ser mais eficientes e eficazes, quando vistos de forma complementar, a partir de uma mesma base epistemológica que concebe a sociedade sob a perspectiva multicêntrica e politicamente articulada (p. 99)

Em contrapartida, a condição de hibridismo entre modelos também é apontada como problemática para alguns autores, e seria um fator que dificulta a ocorrência de ações em busca de qualidade nos serviços públicos. Segundo Motta (2013):

Nas sociedades em transição, a coexistência de valores modernos e tradicionais, como as fortes tradições patrimonialistas e as reformas modernizantes, deixa resultados e apoios duvidosos, gerando receios e acentuando a descrença das pessoas e a resistência às mudanças. (Motta, 2013, p. 85).

Essa visão é corroborada por Setti (2011) quando, ao analisar o modelo gerencial, coloca que

o que realmente ocorreu foi a coexistência dos três modelos de administração pública. Estes resquícios de patrimonialismo e da burocracia ainda travam o avanço em direção a uma administração realmente gerencial e eficiente (Setti, 2011, citado por Reis, 2014, p.133)

Uma possível saída para esta questão seria, em um plano ideal, a construção de arranjos de metacontingência que congregassem em seu escopo características funcionais presentes em cada modelo, sem, contudo, incluir suas falhas. Mas dado que, conforme mostrado na pesquisa, a funcionalidade de CCEs e PAs dependem sempre da relação dialógica estabelecida com um ambiente frequentemente mutável, esta visão, na prática, seria impossível. Uma alternativa viável, nesse caso, seria a observação cuidadosa e frequente dos elementos que constituem o sistema cultural, incluindo contingências, metacontingências e variáveis como tipo de organização, objetivos, região geográfica a que pertence, natureza jurídica, etc. Dessa maneira, o gestor público, agente político ou planejador cultural poderia ter em mãos informações que o permitiriam julgar com maior segurança quais práticas seriam mais adequadas, conforme o ambiente e os objetivos da administração pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta pesquisa foi investigar de que forma os principais modelos de gestão pública brasileiros foram estabelecidos e mantidos ao longo dos anos de constituição da administração pública do país. Esses modelos foram concebidos não somente no nível individual, mas como padrões gerais que orientam a conduta dos indivíduos quanto a condução de processos decisórios em ambiente organizacional. Esses padrões, por sua vez, foram passíveis de análise como um todo coeso (culturante), que possui características próprias e produz produtos (produtos agregados) que são possíveis somente mediante a coordenação coletiva de comportamentos individuais (contingências comportamentais entrelaçadas). Esse arranjo, que pode ser interpretado como uma unidade supraorganísmica (Glenn, 1988, 2003, 2004), ou um sistema adaptativo complexo (Sandaker, 2009), sofre modificações constantes em suas propriedades ou em seus produtos, conforme a relação estabelecida com o ambiente no qual se inserem. Esse ambiente, por sua vez, produz consequências (consequências culturais) que retroagem sobre todo o arranjo, modificando as probabilidades de sua manutenção. Em outros casos, o ambiente também dispõe consequências para as quais outros arranjos, e com eles outras práticas, estejam melhor ajustados. Esse processo natural, dentro de uma visão filosófico-conceitual selecionista e materialista, seria fator explicativo para a questão de quais práticas culturais permanecem e quais surgem, em contextos diversos, incluindo o das organizações públicas.

A adoção de uma unidade de análise que permite a observação das leis que regem o comportamento dos indivíduos, tanto em nível individual como social, representa uma alternativa útil para o estudo de questões relativas ao comportamento humano em contextos coletivos, como as organizações de trabalho.

Por meio desse paradigma, torna-se possível compreender os mecanismos que fazem com que os organismos se comportem de determinadas maneiras e não de outras. Além disso, a adoção de uma visão ampla, sistêmica e de orientação seletiva permite entender como práticas culturais surgem, se transformam, ou deixam de existir em contextos diversos, incluindo o das organizações públicas.

Esse posicionamento é vantajoso à medida que pode conferir a pesquisadores, gestores, planejadores culturais e organizações alternativas de identificação, previsão, controle e manejo das variáveis que exercem influência no funcionamento das organizações enquanto sistemas comportamentais. Esse conhecimento se torna peça fundamental para orientar tomadas de decisão focadas na solução dos problemas de ordem diversa que afetam cotidianamente organizações públicas ou privadas.

Esta pesquisa trouxe, portanto, contribuições para o campo de estudo de práticas culturais em contexto organizacional, mais especificamente no contexto de organizações públicas brasileiras. Existem, obviamente, outras dimensões que não foram contempladas neste estudo, tais como: a análise dos níveis de complexidade (Glenn & Mallot, 2004) das metacontingências presentes nos modelos de gestão; classificações de suas CCEs como conservativas ou transformativas (Todorov, 2013), de controle ou execução (Couto, 2019); macrocontingências e macrocomportamentos envolvidos; detalhamento das consequências culturais seletivas; características particulares das organizações, como níveis de governo a que pertencem (federal, estadual ou municipal), poder a que pertencem (executivo, legislativo ou judiciário); nichos de atuação (educação, saúde, segurança, tecnologia, etc). Também não fez parte da pesquisa aprofundar a investigação sobre porque determinadas mudanças no ambiente seletivo

ocorreram, alterando as demandas (por exemplo, como o modelo neoliberal em que são propostos os modelos gerencialista e pós-burocráticos, seleciona práticas de menor intervenção estatal na economia). Contudo, essas dimensões podem ser encaradas como fonte de novas investigações e produção de conhecimento, em busca de soluções para questões que envolvam o comportamento humano em seus diversos contextos e aplicações.

5. REFERÊNCIAS

- Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H. A., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE. BR*, 11(4), 608-620.
- Andery, M. A. P. A. (2011). Comportamento e cultura na perspectiva da análise do comportamento. *Revista Perspectivas*, 2(2), 203-217
- Araújo, S. & Castro, A.M.D.A. (2011). Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(70), 81-106.
- Araújo, P. G., & Pereira, J. R. (2012). Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1179-1199.
- Brasil. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília. 1995
- Bresser-Pereira (1996), L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28.
- Borba, A. & Tourinho, E. Z. (2009). Usos do conceito de eventos privados à luz de proposições pragmatistas. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 14(2), 89-96.
- Borba, A. (2013). Efeitos da Exposição a Macrocontingências e Metacontingências na Produção e Manutenção de Respostas de Autocontrole Ético. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do

Comportamento. Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento. Universidade Federal do Pará.

Borba, A.; Costa, T. D. & Ramos, C. C. (2017). O surgimento da Análise do Comportamento Aplicada às Organizações. In Vilas Boas, D. L.; Cassas, F.; Gusso; H.L. *Comportamento em Foco*. (pp. 13-27). São Paulo: Associação Brasileira de Psicologia e Medicina Comportamental – ABPMC.

Borges, L. O. & Yamamoto, O. H. (2014) *Mundo do trabalho: construção histórica e desafios contemporâneos*. In: Zanelli, J. C.; Borges-Andrade, J. E. & Bastos, A.V.B (Orgs.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. 2 ed. Porto Alegre: Artmed.

Borges, T. B., Mario, P.C., & Carneiro, R. (2013). A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 469-492.

Carnut, L., & Narvai, P. C. (2016). Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, 25, 290-305.

Castro, A. B. C., Brito, L. M. P., & Varela, J. D. S. (2017). A resignificação da área de gestão de pessoas e os novos papéis das pessoas e das organizações. *Holos*, 4, 408-423.

Ceneviva, R., & Farah, M. F. S. (2012). Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, 46(4), 993-1016.

- Coelho, D. B., & Fernandes, A. S. A. (2017). Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 689-707.
- Coelho, N. L. & Tourinho, E. Z. (2008) O conceito de ansiedade na análise do comportamento. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 171-178, 2008.
- Conforto, G. (1997). Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. *Revista de Administração Pública*. Rio De Janeiro 31(4):216-29.
- Correa, M.R., Todorov, J.C., Moreira, M. B. & Ramos, G.C.C. (2013). Metacontingências e Macrocontingências. In Moreira, M. B. (Org.) *Comportamento e Práticas Culturais*. (pp. 72-94) Brasília: Instituto Walden4.
- Costa, L.F.L.G. & Camelo, G.L.P (2010). Gestão Pública Participativa: Aspectos de Governabilidade e Interação Político-Social. *HOLOS*, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Ano 26, Vol 2.
- Costa, L. F. L. G. C. & Camelo, G. L. P. (2010). Gestão Pública Participativa: Aspectos de Governabilidade e Interação Político-Social. *Holos*, 2, 131-141.
- Costa, I. D. S. A. D., Salles, D. M. R., & Filho, J. R. F. (2010). Influência das configurações organizacionais sobre valores no trabalho e preferências por recompensa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 44(6).
- Costa, J. A., Araújo, N., Danjour, M. F., & de Oliveira, P. W. S. (2013). Cultura organizacional em instituições militares de ensino. *Holos*, 1, 169-187.

- Couto, K. C. (2019). Tutorial: Selection of Cultures and the Role of Recurrent Contingencies and Interlocking Behavioral Contingencies. *Behavior and Social Issues*, 1-9.
- Dalmonech, L. F., Teixeira, A., & Sant'Anna, J. M. B. (2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45(4), 1173-1196.
- De-Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- Drumond, M. A., Silveira, S. F. R. & Silva, E. A. (2014). Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 48(1):3-25.
- Ellis, J. (1991). Contingencies and metacontingencies in correctional settings. In Moreira, M. B. (Ed.). (2013). *Comportamento e práticas culturais*. Brasília. Instituto Walden4.
- Enderle, R.; Guerrero, G. (2008) A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: "Path Dependence" patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. *Revista Economia & Tecnologia*, Paraná volume 09, nº 03, 2008.
- Falqueto, J. M. Z., & Farias, J. S. (2013). A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 6(1), 22-41.

- Fernandes, C. (2017) Patrimonialismo. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>. Acesso em 24 de julho de 2019.
- Félix, G. T. (2013). Efeitos da Burocracia na Avaliação da Educação Superior. *Holos*, 6, 132-148.
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 52(1):71-88.
- Fonseca, D. R., Meneses, P. P. M., da Silva Filho, A. I., & Campos, N. G. (2013). Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1451-1476.
- Gaster, L., (1999). *Quality in public services: managers choices*. Buckingham: Open University Press.
- Glenn, S. S. (1986). Metacontingencies in Walden Two. *Behavior Analysis and Social Action*, 5, 2-8.
- Glenn, S. S. (2004). Individual behavior, culture, and social change. *The Behavior Analyst*, 27(2), 133-151.
- Glenn, S. S. (2010). Metacontingencies, Selection and OBM: Comments on “Emergence and Metacontingency”. *Behavior and Social Issues*, 19, 79-85
- Glenn, S. S. & Malott, M. E. (2004). Complexity and selection: Implications for organizational change. *Behavior and Social Issues*, 13, 89-106

- Glenn, S. S., Malott, M. E., Andery, M. A. P. A., Benvenuti, M., Houmanfar, R. A., Sandaker, I., Todorov, J. C., Tourinho, E. Z. & Vasconcelos, L. A. (2016). Toward consistent terminology in a Behaviorist approach to cultural analysis. *Behavior and Social Issues*, 25, 11-27.
- Gomes, M. L. S & Oliveira, F. C. (2010). Modelos Organizacionais de Administração Pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. *Revista de Ciências da Administração*. v. 12, n. 28, p. 105-126.
- Gomes, N. F. (2014). Ética na administração pública: desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 1029-1050.
- Guimarães, T. A. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140.
- Harris, M. (1980). *Cultural materialism: The struggle for a science of culture*. New York: Vintage Books. In Melo, C. M.; & Rose, J. C. C. (2012). Sobrevivência das culturas em Skinner: um diálogo com o materialismo cultural de Harris. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 28(1), 119-128.
- Ibañes, N. & Vecina Neto, G. (2007). Modelos de gestão e o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(Sup):1831-1840.
- Kettl, D. F. (2006). A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Pereira, L.C.B. & Spink, P.K. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.

- Krispin, J. (2019). Culturo-behavioral Hypercycles and the Metacontingency: Incorporating Self-Organizing Dynamics into an Expanded Model of Cultural Change. *Perspectives on Behavior Science*, 1–19.
- Leite, L. O. & Resende, D. A. (2010). Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 44(2):459-493
- Leme, A. A. (2005). Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 1990. *Revista de Sociologia e Política*, (25).
- Magro, D., & de Souza Pinto, M. D. (2012). Os efeitos da nova gestão pública na produção de conhecimento científico. *Navus-Revista de Gestão e Tecnologia*, 2(2), 78-89.
- Malott, M. E. (2003). *Paradox of organizational change: Engineering organizations with behavioral systems analysis*. Reno, NV: Context Press.
- Malott, M. E., & Glenn, S. S. (2006). Targets of intervention in cultural and behavioral change. *Behavior and Social Issues*, 15, 31-36.
- Marques, A. L. (2011). Gerentes em organizações públicas: características do trabalho e contexto profissional. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, 4(1), 93-103.
- Martins A. (2005) Metacontingência em organizações um olhar da Análise do comportamento sobre os programas de qualidade total. Trabalho de

Conclusão de Disciplina. Curso de Graduação em Psicologia. Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos.

Martins, L. (1997) Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*. Brasília. n.8,14-27.

Mascarenhas, C. C., de Souza Carvalho, A. R., de Melo, F. C. L., & Oliveira, E. A. D. A. Q. (2005). Modernização da gestão pública: da burocratização à inovação nos processos. *Revista de Ciências da Administração*, 7(14), 269-288.

Matias-Pereira, J. (2013). The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 3, n. 8, p. 27-38, 2013.

Mawhinney, T. C. (1992) Evolution of Organizational Cultures as Selection by Consequences, *Journal of Organizational Behavior Management*, 12:2, 1-25

Mawhinney, T. C. (1999) Cumulatively Large Benefits of Incrementally Small Intervention Effects, *Journal of Organizational Behavior Management*, 18:4, 83-95.

Mawhinney, T. C (2009) Identifying and Extinguishing Dysfunctional and Deadly Organizational Practices, *Journal of Organizational Behavior Management*, 29:3-4, 231-256.

Monteiro, L. M. (2013). Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1117-1144.

Motta, P. R. D. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82-90.

- Netto, J. V. R. (2016). Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. *Sociedade e Estado*, 31(1), 211-235.
- Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-1967.
- Oliveira, F. B. D., Sant'Anna, A. D. S., & Vaz, S. L. (2010). Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1453-1475.
- Oliveira, D. A. (2015). Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, 36(132).
- Paiva, A.(2009). A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *História (São Paulo)*, 28(2).
- Peci, A.; Figale,J.; Oliveriea, F.; Barragat, A. & Souza, C.(2008). Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro* 42(6):1137-1162
- Pereira, F. A. D. M., Queiros, A. P. C. D., Galvão, A. G., & Sales, J. P. D. (2012). Gestão Das Informações e do Conhecimento em Organizações Públicas: Uma Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, 11(2).

- Pereira, R. M. M., Couto, F. F., & Sindeaux, R. V. (2015). Mudanças Normativas para uma Nova Administração Pública no INSS: Considerações sobre a Transição dos Modelos na Gestão de Pessoas. *Revista de Carreiras e Pessoas (ReCaPe)*. ISSN 2237-1427, 5(2).
- Pimenta, C.C. (1995). Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública* - Rio de Janeiro 29 (3): 171-187.
- Pires, J. C. S. & Macedo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública* - Rio de Janeiro, 40, 81-105.
- Queiroz, R. G. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2010). Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, 44(3), 679-705.
- Ramos, J. F. P., Lira, L. M., & Soares, B. I. B. (2012). A reforma do Estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995-2006). *Holos*, 2, 261-274.
- Reis, M. L. (2014). Reforma do Estado: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: O Caso Brasileiro. *Revista Foco*, 7(1), 104-137.
- Rezende, F. C. (2000). Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do estado: um estudo de caso na administração direta do executivo federal brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, (14).

- Rezende, F. C. (2008). O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, 16(Supl.).
- Ribeiro, C. V. S., & Mancebo, D. (2013). O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 33(1), 192-207.
- Salm, J. F., & Menegasso, M. E. (2009). Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, 11(25), 83-104.
- Sandaker, I. (2009). A selectionist perspective on systemic and behavioral change in organizations. *Journal of Organizational Behavior Management*, 29(3-4), 276-293.
- Santos, M. D. F. B., da Fonseca, A. C. P. D., & Sauerbronn, F. F. (2014). Cultura organizacional e avanço do management na Marinha do Brasil. *Cadernos EBAPE. BR*, 12(1), 131-162.
- Santos, L. S., Serafim, M. C., & Lorenzi, L. (2018). Dilemas Morais na Gestão Pública: o estado do conhecimento sobre o tema. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 182-207.
- Sano, H., & Abrucio, F. L. (2008). Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 48 (3).
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro. v. 43. (2):347-69.
- Schein, E. H. (1992) *Organizational culture and leadership*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass.

- Sena, G. A., Silva, E. A., & de Almeida Luquini, R. (2012). A reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. *Ciências da Administração*, 14(33), 68-78.
- Setti, G. A. M. (2011) Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- Silva, J. R., Balassiano, M., & Silva, A.R.L. (2014). Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 18(1).
- Silva, N., Zanelli, J. C. & Tolfo, S. R. (2014). Cultura Organizacional. In Zanelli, J.C. Borges-Andrade, J.E., & Bastos, A.V.B (Orgs). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. (pp. 491-525). 2. Ed. Porto Alegre: Artmed.
- Silva, T. S., & Gomide, C. S. A. (2017). Inovação na Administração Pública: um meta estudo dos anais do EnANPAD. *Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)*-ISSN 2177-4153, 15(1), 118-138.
- Skinner, B. F. (1965). *Science and human behavior*. New York: The Free Press. Publicado originalmente em 1953.
- Skinner, B. F. (1976). *About behaviorism*. New York: Vintage Books. Publicado originalmente em 1974.
- Skinner, B.F. (1981). Selection by Consequences. *Science*, 213, 501-504.

- Sobrinho, J. M., & Silva, A. P. (2015). A administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na prefeitura de Damião. *SINERGIA-Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, 19(1), 21-32.
- Tavares, A. M., Azevedo, M. A., & Moraes, P. S. (2014). A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. *Holos*, 2, 154-162.
- Todorov, J. C. (1987). A Constituição como metacontingência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 7(1), 9-13.
- Todorov, J. C. (2012). Metacontingências e a análise comportamental de práticas culturais. *Clínica & Cultura*. v.l, n.l, 36-45.
- Tourinho, E. Z. (1999). Estudos conceituais na análise do comportamento. *Temas em Psicologia*, 7(3), 213-222.
- Valadares, J. L., da Costa, K. G. D. S., Silva, E. A., & de Almeida Luquini, R. (2013). Brasil e Angola: convergências e divergências epistemológicas sobre os modelos de administração pública. *Revista de Ciências da Administração*, 15(36), 131-142.
- Valadares, J., & Emmendoerfer, M. (2015). A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1), 82-98.
- Vieira, P. R. (2012). Em busca de uma teoria de descentralização. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1409-1425.
- Weber, M (1999). Economia e sociedade. In Gomes & Oliveira (2010). Modelos Organizacionais de Administração Pública: um estudo dos aspectos da

realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado.

Revista de Ciências da Administração. v. 12, n. 28, p. 105-126.

Wosniak, F. L., & Rezende, D. A. (2012). Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. *Revista de Administração Pública*, 46(3), 795-816.

Zwick, E., Teixeira, M. P. R, Pereira, J. R., & Vilas Boas, A. A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE. BR*, 10(2).

6. APÊNDICES

6.1 LISTA DE ARTIGOS SELECIONADOS

	AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
1	Pimenta	1995	Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais	Revista de Administração Pública - RAP
2	Conforto	1997	Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório	Revista de Administração Pública - RAP
3	Rezende	2000	Organizações e Respostas Institucionais a Políticas de Reformas do Estado: Um Estudo de Caso na Administração Direta do Executivo Federal Brasileiro	Revista de Sociologia e Política
4	Leme	2005	Globalização e reformas liberalizantes: Contradições na Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro nos Anos 1990	Revista de Sociologia e Política
5	Mascarenhas et al	2005	Modernização da Gestão Pública: da Burocratização à Inovação nos Processos	Revista de Ciências da Administração
6	de Paula	2005	Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social	Revista de Administração de Empresas - RAE
7	Ibañes & Vecina Neto	2007	Modelos de gestão e o SUS	Ciência & Saúde Coletiva
8	Peci, Figale, Oliveriea et al	2008	Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais	Revista de Administração Pública - RAP
9	Rezende	2008	O Ajuste Gerencial e Seus Limites: A Falha Seqüencial em Perspectiva Comparada	Revista de Sociologia e Política
10	Sano & Abrucio	2008	Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo.	Revista de Administração de Empresas - RAE
11	Paiva	2009	A Burocracia no Brasil: As Bases da Administração Pública Nacional em Perspectiva Histórica (1920-1945)	História (São Paulo)
12	Salm & Menegasso	2009	Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público	Revista de Ciências da Administração
13	Secchi	2009	Modelos organizacionais e reformas da administração pública	Revista de Administração Pública - RAP

	AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
14	Costa	2010	Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado	Revista de Administração Pública - RAP
15	Costa & Camelo	2010	Gestão Pública Participativa: Aspectos de Governabilidade e Interação Político-Social	HOLOS
16	Costa et al	2010	Influência das configurações organizacionais sobre valores no trabalho e preferências por recompensa.	Revista de Administração Pública - RAP
17	Gomes & Oliveira	2010	Modelos Organizacionais de Administração Pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado	Revista de Ciências da Administração
18	Leite & Resende	2010	Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município	Revista de Administração Pública - RAP
19	Oliveira, SantAnna & Vaz	2010	Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro	Revista de Administração Pública - RAP
20	Queiroz & Ckagnazaroff	2010	Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público	Revista de Administração Pública - RAP
21	Araújo & Castro	2011	Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação
22	Ceneviva & Farah	2011	Avaliação, informação e responsabilização no setor público	Revista de Administração Pública - RAP
23	Dalmonech & SantAnna	2011	O impacto ex-post da Lei de responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros	Revista de Administração Pública - RAP
24	Marques	2011	Gerentes em Organizações Públicas: Características do Trabalho e Contexto Profissional	Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia
25	Ollaik & Medeiros	2011	Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil	Revista de Administração Pública - RAP
26	Wosniak & Resende	2011	Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais	Revista de Administração Pública - RAP
27	Araújo & Pereira	2012	Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal	Revista de Administração Pública - RAP
28	Borges, Mario & Carneiro	2012	A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional	Revista de Administração Pública - RAP

	AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
29	Magro & Pinto	2012	Os Efeitos da Nova Gestão Pública na Produção de Conhecimento Científico	Navus-Revista de Gestão e Tecnologia
30	Pereira et al	2012	Gestão das Informações e do Conhecimento em Organizações Públicas: Uma Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública	Revista Eletrônica de Sistemas de Informação
31	Ramos, Lira & Soares	2012	A Reforma do Estado e Modernização da Gestão da Educação Básica no Ceará (1995-2006)	HOLOS
32	Sena, Silva & Luquini	2012	A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: Uma Análise a Partir do Modelo Gerencial	Revista de Ciências da Administração
33	Vieira (1967)	2012	Em Busca de uma Teoria de Descentralização	Revista de Administração Pública - RAP
34	Zwick et al	2012	Administração Pública Tupiniquim: Reflexões a Partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos	Cadernos EBAPE
35	Abreu, Helou & Fialho	2013	Possibilidades Epistemológicas para a Ampliação da Teoria da Administração Pública: Uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público	Cadernos EBAPE
36	Costa et al	2013	Cultura Organizacional em Instituições Militares de Ensino.	HOLOS
37	Falqueto & Farias	2013	A trajetória e a Funcionalidade da Universidade Pública Brasileira	Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL
38	Felix	2013	Efeitos da Burocracia na Avaliação da Educação Superior	HOLOS
39	Fonseca et al	2013	Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa	Revista de Administração Pública - RAP
40	Monteiro	2013	Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal	Revista de Administração Pública - RAP
41	Motta	2013	O Estado da Arte da Gestão Pública.	Revista de Administração de Empresas - RAE
42	Ribeiro & Mancebo	2013	O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI	Psicologia : Ciência e Profissão
43	Silva, Balassiano & Silva	2013	Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público	Revista de Administração Contemporânea

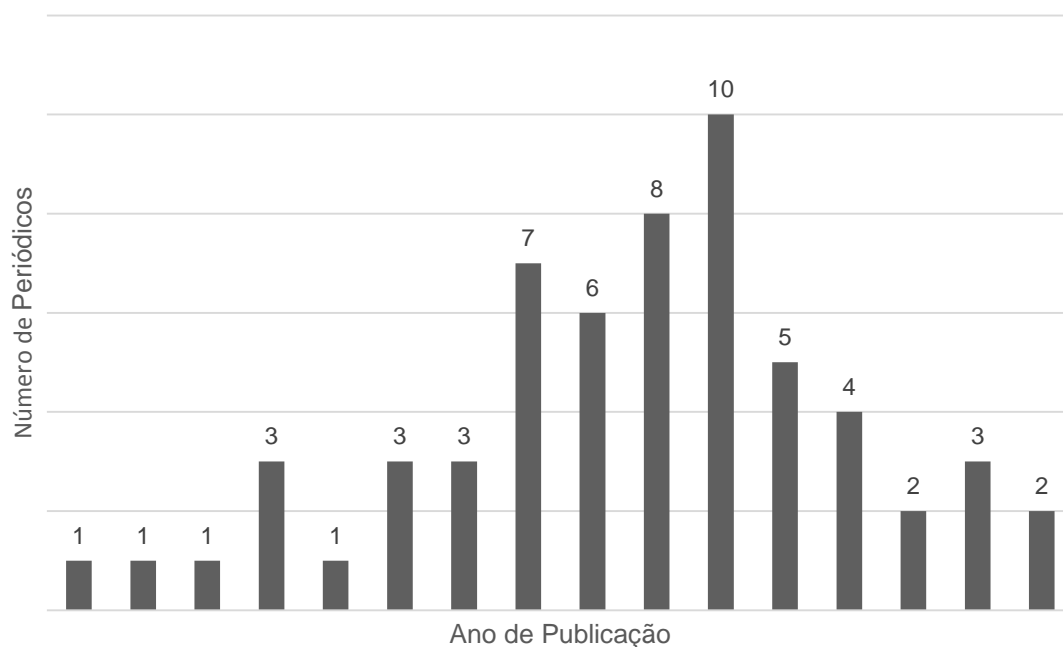
	AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
44	Valadares, Costa, Silva & Luquini	2013	Brasil e Angola: Convergências e Divergências Epistemológicas Sobre os Modelos de Administração Pública	Revista de Ciências da Administração
45	Drumond, Silveira & Silva	2014	Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação	Revista de Administração Pública - RAP
46	Gomes	2014	Ética na Administração Pública: Desafios e Possibilidades	Revista de Administração Pública - RAP
47	Reis	2014	Reforma do Estado: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial : O Caso Brasileiro	FOCO
48	Santos, Fonseca & Sauerbronn	2014	Cultura Organizacional e Avanço do Management na Marinha do Brasil	Cadernos EBAPE
49	Tavares, Azevedo & Morais	2014	A Administração Burocrática e Sua Repercussão na Gestão Escolar	HOLOS
50	Oliveira	2015	Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: Contradições entre a Busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação	Educação & Sociedade
51	Pereira et al	2015	Mudanças Normativas para uma Nova Administração Pública no INSS: Considerações sobre a Transição dos Modelos na Gestão de Pessoas	Revista de Carreiras e Pessoas (ReCaPe)
52	Sobrinho & Silva	2015	A Administração Pública Gerencial e Seus Reflexos nas Práticas e Políticas de Treinamento na Prefeitura de Damião – PB	SINERGIA
53	Valadares & Emmendoerfer	2015	A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: Reflexões Baseadas no Contexto Brasileiro	Revista de Ciências da Administração
54	Carnut & Narvai	2016	Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde e Gerencialismo na Gestão Pública Brasileira	Saúde e Sociedade
55	Netto	2016	Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal.	Sociedade e Estado
56	Castro Brito & Varela	2017	A Ressignificação da Área de Gestão de Pessoas e os Novos Papéis das Pessoas e das Organizações	HOLOS
57	Coelho & Fernandes	2017	Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família	Revista de Administração Pública - RAP

	AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
58	Silva, Lima & Gomide	2017	Inovação na Administração Pública: Um Meta Estudo dos Anais do ENANPAD	Revista Capital Científico-Eletrônica
59	Filgueiras	2018	Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil	Revista de Administração Pública - RAP
60	Santos, Serafim & Lorenzi	2018	Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema	Revista de Gestão e Secretariado

6.2. LISTA DE PERIÓDICOS SELECIONADOS

	PERIÓDICOS	Nº DE ARTIGOS
1	Revista de Administração Pública - R.A.P.	22
2	HOLOS	6
3	Revista de Ciências da Administração	6
4	Cadernos EBAPE	3
5	Revista de Administração de Empresas - R.A.E.	3
6	Revista de Sociologia e Política	3
7	Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL	1
8	Ciência & Saúde Coletiva	1
9	Educação & Sociedade	1
10	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	1
11	FOCO	1
12	Geraiis: Revista Interinstitucional de Psicologia	1
13	História (São Paulo)	1
14	Navus-Revista de Gestão e Tecnologia	1
15	Psicologia : Ciência e Profissão	1
16	Revista Capital Científico-Eletrônica	1
17	Revista de Administração Contemporânea	1
18	Revista de Carreiras e Pessoas (ReCaPe)	1
19	Revista de Gestão e Secretariado	1
20	Revista Eletrônica de Sistemas de Informação	1
21	Saúde e Sociedade	1
22	SINERGIA	1
23	Sociedade e Estado	1

6.3 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS PUBLICAÇÕES SELECIONADAS



6.4 NÚMERO DE TRANSTRIÇÕES POR CATEGORIA DE REGISTRO E ANÁLISE

CATEGORIAS DE ANÁLISE						
	PATRIMONIALISTA	BUROCRÁTICO	GERENCIAL	PÓS-BUROCRÁTICOS	TOTAL	
CATEGORIAS DE REGISTRO	1. Características	37	82	190	66	375
	2. Antecedentes	9	60	176	18	263
	3. CC Programada	0	38	150	23	211
	4. CC real	11	74	112	10	207
	5. CCEs	3	23	72	11	109
	6. Comportamento Organizacional	3	29	42	8	82
TOTAL	63	306	742	136	1247	