

O pináculo da virtude: o mito da ineficiência pública e a virtude do setor privado

Rodrigo Alberto de Oliveira ⁽¹⁾ e
Abel Dionízio Azeredo ⁽²⁾

Data de submissão: 5/10/2020. Data de aprovação: 9/12/2020.

Resumo – Nas últimas décadas, há um aumento no número de cobranças sociais e políticas para que o setor público imite técnicas de gestão do setor privado, sob o argumento de que aumentaria sua eficiência no atendimento às demandas de serviços públicos. O movimento denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) agrega inúmeros aspectos dessa ideologia, em que a premissa é de que as organizações públicas são ineficientes, enquanto o mercado e as empresas privadas são o “pináculo da virtude”. Foi realizada uma revisão bibliográfica acerca desse mito, a partir da qual concluiu-se que sequer o mercado é um modelo de eficiência e tampouco suas técnicas de gestão serão necessariamente bem-sucedidas se aplicadas no setor público, principalmente sem que sejam consideradas as particularidades e complexidades inerentes à gestão estatal.

Palavras-chave: Ineficiência na Administração Pública. Múltiplos Stakeholders. Nova Gestão Pública.

The pinnacle of virtue: the myth of public inefficiency and virtue of the private sector

Abstract – In past decades, the public sector has increasingly suffered social and political pressures to imitate private sector management techniques, arguing that it would increase its efficiency in meeting the demands for better public services. The New Public Management (NPM) trend brings together many aspects of this ideology, in which the premise is that public organizations are inefficient, while the market and private companies are the “pinnacle of virtue”. A bibliographical review of this myth was conducted, and it was concluded that not even the market is an example of efficiency, neither its management techniques will necessarily be successful if applied to the government, especially when ignoring the particularities and complexities of public management.

Keywords: New Public Management; Multiple Stakeholders; Public Sector Inefficiency.

Introdução

Em razão do desenvolvimento de Estados de bem-estar social a partir da segunda metade do século XX, as administrações públicas passaram a ser responsáveis por uma demanda cada vez maior de prestação de serviços públicos para a sociedade, ao mesmo tempo em que também lhes foram impostas restrições orçamentárias, o que elevou as pressões por aumento da eficiência dessas organizações. Nesse contexto, constituiu-se um movimento reformista do Estado para um modelo de gestão gerencial, que se tornou conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), que prescreveu ao setor estatal inúmeros aspectos da administração de empresas privadas, consideradas um modelo de virtude e eficiência, como

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) do *Campus* Curitiba, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). [*rodrigoalberto.oliveira@gmail.com](mailto:rodrigoalberto.oliveira@gmail.com). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0810-7024>

² Professor doutor, coordenador do mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). [*aazerdo@utfpr.edu.br](mailto:aazerdo@utfpr.edu.br). ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9456-8315>

gestão orientada por resultados, redução de custos e programas de desestatização (BRESSER PEREIRA, 2001).

Essas ideias se coadunaram com a ideologia de que a ética dos mercados é virtuosa e leva as organizações à eficiência, e, portanto, deve ser disseminada para todas as esferas, inclusive a pública (ENRIQUEZ, 2006; PIRES, 2004). Ocorre que a mera imitação de ferramentas e técnicas de gestão das organizações privadas, orientadas ao lucro, podem não ser suficientes ou sequer desejáveis em organizações com objetivos e naturezas tão distintas, como as governamentais (MCADAM; HAZLETT; CASEY, 2005). Cabe, dessa forma, realizar uma investigação sobre as características desse modelo de gestão gerencial que vem sendo amplamente prescrito às administrações estatais, bem como compreender as particularidades e complexidades dessas organizações no sentido de verificar se tais prescrições lhes são pertinentes e, por fim, estudar as motivações históricas, sociais e econômicas que levaram a tornar dominante a ideologia gerencialista.

Pires (2004) batizou de “o pináculo da virtude” essa pretensão de que a lógica empresarial e mercadológica capitalista, de onde deriva o modelo gerencialista e produtivista, seria o receituário correto que todas as organizações deveriam implementar, mas mais enfaticamente as públicas. Embora limitada, por ser um julgamento de origem moral, essa ideia persiste em permanecer em evidência, não só no ambiente político, mas também no campo científico, haja vista o volume de produção acadêmica sobre o NPM. Portanto, o objetivo do presente artigo é construir uma crítica fundamentada ao mito da ineficiência intrínseca do setor estatal e da virtude das empresas privadas. Para tanto, será desenvolvida uma revisão bibliográfica dos assuntos que cercam o tema, buscando a integração das ideias na concepção da crítica.

Administração pública gerencial e *new public management*

O movimento conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) se desenvolveu entre as décadas de 1970 e 1980, inicialmente na esteira das reformas neoliberais no governo da primeira-ministra britânica Margareth Thatcher, sendo posteriormente expandido para alguns municípios dos Estados Unidos e, em seguida, para a Austrália e Nova Zelândia, sendo que nos anos 1990 houve a replicação de seus conceitos em reformas administrativas em inúmeros países (GRUENING, 2001). No início dos anos 1990, pesquisadores identificaram algumas características gerais, amplamente aceitas, sobre ao que se refere o termo *New Public Management*, destacadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Característica gerais da NPM

Cortes de custos	<i>Vouchers</i> para bens públicos	Responsabilidade pelo desempenho
Auditoria de desempenho	Privatização	Cidadão como cliente
Descentralização	Planejamento e gerenciamento estratégicos	Separação entre provisão e produção
Competição	Mensuração de desempenho	Mudança do estilo de gestão
Contratação	Liberdade de gestão (flexibilidade)	Melhorias na contabilidade
Gestão de pessoas através de incentivos	Cobranças para os usuários	Separação entre política e administração
Melhoria da gestão financeira	Incremento no uso da tecnologia da informação	

Fonte: elaborado pelos autores, com base em GRUENING (2001)

Essas características da Nova Gestão Pública compõem um paradigma de gestão conhecido como “gerencialismo”, ou seja, orientado por resultados, desempenho, competição e cortes de custos que, nos entes governamentais, se propõe a contrapor ao modelo burocrático até então vigente (BRESSER PEREIRA, 2007). Conforme resumiram Santos e Callado (2019,

p. 88), essencialmente, “a NPM se norteia pela eficiência, pela qualidade na prestação de serviços públicos e pela criação de uma cultura gerencial no âmbito das organizações públicas”.

Os principais aspectos da NPM tornam clara sua inspiração nas técnicas de administração usadas no setor privado, entre os quais se destaca o foco no resultado financeiro, na administração estratégica e nas métricas de desempenho. De fato, Maceta, Berssaneti e Carvalho (2017, p. 237) destacaram que a Nova Gestão Pública é “uma abordagem que utiliza técnicas de gerenciamento do setor privado no setor público melhorando sua eficiência e resultados”. O mesmo aspecto foi verificado por Gruening (2001) ao destacar que abordagens racionais e mecanicistas da NPM foram transplantados do setor privado, particularmente os relacionados com a gestão financeira e de desempenho.

No Brasil, o movimento da Nova Gestão Pública influenciou a reforma administrativa da segunda metade dos anos 1990 (SILVA; AMARAL, 2007). O objetivo desse processo reformista, capitaneado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira, era realizar reformas gerenciais no aparelho estatal, em razão da insatisfação com o modelo de administração burocrático até então prevalente, e tinha como objetivos principais enfrentar a crise fiscal, reduzir custos, tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado e proteger o patrimônio público da corrupção (BRESSER PEREIRA, 2001). Da mesma forma que no movimento NPM, a reforma gerencial da administração pública brasileira importou inúmeras técnicas administrativas do setor privado, conforme destacou o próprio Bresser Pereira (2001, p. 9) ao afirmar que “no lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração — a administração pública gerencial —, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas”.

Tal aspecto pode ser observado na ênfase dada pela reforma gerencial à administração baseada em indicadores e metas, sintetizados no conceito dos contratos de gestão, que são os instrumentos de acordo de resultados cobrados pela administração dos dirigentes dos seus órgãos, quando se trata de atividades exclusivas do Estado, ou das organizações sociais, quando da prestação de serviços públicos por organizações não estatais. Portanto, os contratos de gestão “devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados” (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 39).

Particularidades e complexidade na administração pública

Embora os movimentos da *New Public Management* e a correspondente brasileira de reforma da administração pública gerencial inspirem-se na abordagem racionalista de métricas de eficiência e de gestão financeira do setor privado, algumas abordagens emergentes da Teoria das Organizações vêm trazendo à luz complexidades e particularidades da gestão da administração pública, em particular o aspecto de múltiplos *stakeholders* e as teorias de complexidade, que talvez não tenham sido observadas por aquele movimento gerencialista. Esse ponto foi ressaltado por McAdam, Hazlett e Casey (2005) que relataram a existência de pressões para melhoria do desempenho a que as organizações públicas têm se submetido nos últimos anos e que existe uma filosofia implícita, e às vezes explícita, de que essas organizações seriam melhor sucedidas se aplicassem as técnicas de gestão da iniciativa privada. Porém, ressaltaram as autoras e o autor, o aspecto de múltiplos *stakeholders* no setor público diferencia-se do privado, e endereçar tal complexidade é um grande desafio.

De acordo com Bryson (2004), o termo *stakeholder* assumiu um papel proeminente na gestão de organizações públicas e sem fins lucrativos nos últimos anos, sendo que o termo se refere a pessoas, grupos ou organizações que devem ser levados em conta pelas lideranças e gestores e que possam reclamar a atenção, os recursos ou as prestações da organização.

Enquanto tipicamente o setor privado apresenta o foco no cliente como seu principal *stakeholder*, e em razão disso apresenta maior clareza na definição de seus indicadores e métricas de desempenho, o setor público depara-se com uma realidade de múltiplos *stakeholders*, cujos interesses são muitas vezes conflitantes e, portanto, torna mais complexa a definição e aferição de desempenho (MCADAM; HAZLETT; CASEY, 2005).

Tendo em vista que, na gestão pública, o “sucesso” da organização depende de satisfazer os principais *stakeholders*, para enfrentar essa complexidade, McAdam, Hazlett e Casey (2005) estudaram métodos de identificação e categorização dos *stakeholders* através do uso do *framework* de “prisma de desempenho” (*performance prism*) e também da técnica de *balance scorecard* orientada a *stakeholders* para a gestão de desempenho. Concluíram que uma abordagem verticalizada, ou seja, focar setores da organização pública para atender as necessidades de cada categoria de *stakeholder*, é mais efetiva e abrangente, contudo, apresenta o risco de desenvolvimento de silos para cada categoria, reduzindo a coesão estratégica da organização.

Por sua vez, Klijn (2008) enfatizou a complexidade da gestão pública, destacadamente em razão da multiplicidade de atores e interesses que influenciam a criação e implementação de políticas públicas e, portanto, a teoria de complexidade pode ser um conceito importante para a compreensão dos processos de governo e governança. Essa complexidade, que é particular da administração pública e ainda pouco explorada pelo setor privado, pode ser endereçada com o uso das Teorias de Complexidade que, emprestadas da Teoria de Sistemas, podem oferecer novos modelos e *insights* para a gestão das organizações públicas. Tal abordagem baseia-se na concepção de organização como um sistema aberto, ou seja, “um sistema coordenado de ações entre indivíduos que diferem nas dimensões de interesses, preferências e conhecimento” (YANG; LIU; WANG, 2013, p. 4470).

De fato, Klijn (2008) aprofunda um pouco mais algumas teorias de sistemas complexos, em particular aquelas que o autor julga pertinentes para o estudo da gestão de administrações públicas. O autor definiu sistemas complexos partindo da premissa de que o “todo” é maior que a soma das partes, onde as partes interagem entre si, mas cada uma agindo dentro de seus contextos locais, e que estão sujeitas a mecanismos complexos de feedback, por exemplo numa situação de aparente equilíbrio na qual vários atores agem com estratégias conflitantes sustentando o equilíbrio. Foram destacados três conceitos de complexidade: dinâmica, auto-organização e co-evolução. O conceito de dinâmica descreve que os sistemas não são caracterizados nem por uma dinâmica linear nem pelo equilíbrio, mas por uma instabilidade ou estabilidade temporária sustentadas pelo mecanismo de *feedback* positivo e negativo. Já auto-organização explica que os sistemas são regidos por uma ordem espontânea, relacionada às propriedades emergentes em razão da interação das suas partes. Por último, o conceito de co-evolução está ligado às conexões e às dependências entre os sistemas, em que a evolução de um sistema é dependente da evolução de outro relacionado.

O mito da eficiência privada e da ineficiência pública

A imagem de que o Estado seria ineficiente e deveria adotar as práticas tidas como virtuosas do setor privado não é apenas um fenômeno brasileiro, mas generalizado (MCADAM, HAZLETT; CASEY, 2005; MACETA; BERSANETTI; CARVALHO, 2017). Procurando explicar a gênese do fenômeno, Enriquez (2006) credita a pretensa apoteose do mercado e das empresas privadas à vitória da racionalidade instrumental nos séculos XIX e XX, que é aquela que se preocupa com os instrumentos, os meios, com os “comos?”, sem se importar com os “por quês?”. Tal predominância fortalece o discurso da racionalidade econômica, que “permite o cálculo dos melhores meios e dos melhores métodos, cálculo de custos e de vantagens” (ENRIQUEZ, 2006). Como a ação do setor privado dentro dos mercados tem por objetivo a maximização do meio instrumental, que é o dinheiro, através do lucro, a racionalidade

econômica é de seu *métier* por excelência. Ora, explica o autor, em sendo esse tipo de racionalidade prevalente na cultura atual, as empresas se veem como “instituições divinas”, representantes morais de toda a virtude.

Essa lógica é reforçada por Pires (2004, p. 32), que ressalta a existência de uma “ideologia que atribui às empresas privadas do sistema capitalista uma ética pautada em fatores como eficiência, eficácia e produtividade”. Essa ética instrumental deve então ser irradiada para toda a sociedade, inclusive e principalmente para o Estado, acusado de moroso e ineficiente, a quem cabe reformar-se e replicar o modelo das empresas privadas que, na terminologia do autor, se supõem representar o “pináculo da virtude”. Embora o autor cite a existência de um “modismo” no setor público em adotar o modelo administrativo privado, historicamente ocorreu o contrário, pois na realidade coube inicialmente ao Estado o desenvolvimento da estrutura burocrática que, posteriormente, foi adotada pela iniciativa privada permitindo a erupção do desenvolvimento econômico capitalista. Esse fato é ressaltado por Pires (2004), citando Faria (2003), ao explicar que a concepção da administração e da burocracia ocorreu no setor público, pois “seu aparelho militar burocratizado, com suas hierarquias, normas, sistemas de disciplina e controle, entre outros, aparecem no Estado antes de aparecerem nas organizações capitalistas”.

Por sua vez, Souza (2018) estudou com maior profundidade a gênese do mito da ineficiência estatal no caso particular do Brasil. O autor afirma que a elite econômica do Estado de São Paulo, que se desenvolveu em razão da produção cafeeira, do trabalho livre e de um incipiente processo de industrialização no final do século XIX e início do século XX, detinha também de fato o poder político oligárquico na República Velha (1889-1930). Ocorre que, com o distanciamento dessa elite econômica e social do poder político estatal em decorrência da Revolução de 1930, fomentou-se uma campanha de difamação do Estado através da imprensa paulista, acusando-o de ineficiente e pondo-o contra o mercado que, ainda sob o domínio da mesma elite econômica, seria um modelo virtuoso, ideia que ainda perdura no Brasil. Conforme o autor:

O núcleo da ideia é transformar o mercado, então dominado pela elite paulista, na fonte e no fundamento de toda a virtude. Ao mesmo tempo, transformar o estado, quando estiver nas mãos dos inimigos políticos, em fonte de toda vileza, corrupção e ineficiência. Por mais banal que seja, isto convenceu todo mundo, não só na época, mas até hoje, no Brasil. (Souza 2018, 129).

Materiais e Métodos

O presente trabalho foi conduzido por meio de uma pesquisa bibliográfica, cuja principal vantagem, de acordo com Gil (2018), “é o fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Segundo o autor, a vantagem dessa metodologia é possibilitar a investigação de fenômenos através de materiais já elaborados como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos, além de fontes digitais como o material disponibilizado pela Internet. Em geral esse tipo de pesquisa envolve as seguintes etapas: escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto (GIL, 2018). O objetivo, nesse caso, é realizar uma integração e abstração das descobertas, buscando a compreensão do desenvolvimento acadêmico sobre o tema que está sendo pesquisado, visando obter informações sobre as pesquisas atuais e apontar tendências.

Foram selecionados artigos científicos, uma dissertação e um livro sobre os temas que acerbam o objetivo central do artigo, que está relacionado à desconstrução do mito da ineficiência do setor estatal e da virtude das empresas privadas, focando nos assuntos gerencialismo (ou NPM), as complexidades e particularidades do setor público e a gênese do mito em si, batizado por um dos autores estudados como o “pináculo da virtude”. A partir de uma leitura exploratória inicial dos conteúdos selecionados, buscando realizá-lo de forma

crítica e imparcial, foi realizada uma análise de cunho mais interpretativa, cujo objetivo era obter a ideia central dos autores para contribuir na solução do problema da presente pesquisa. Por fim, essas ideias foram sistematizadas ao redor dos objetivos do artigo na elaboração do seu texto.

Resultados e Discussões

É bastante clara a existência de pressões sociais e políticas, principalmente originadas no mercado, para que o setor público imite algumas abordagens administrativas supostamente de sucesso do mercado privado. Tal abordagem, conhecida como “gerencialismo”, foi agregada pelo movimento da Nova Gestão Pública (GRUENING, 2001; SANTOS; CALLADO, 2019) que, no Brasil, foi representada pelas reformas administrativas gerenciais do governo Fernando Henrique Cardoso (BRESSER PEREIRA, 2007; SILVA; AMARAL, 2007). Embora o movimento NPM tenha se formado nos anos 1970 e 1980 (GRUENING, 2001), a tendência reformista gerencial do Estado segue sendo um assunto atual tanto no campo político como no acadêmico (SANTOS; CALLADO, 2019; MACETA; BERSANETTI; CARVALHO, 2017).

Ocorre que essa abordagem gerencialista e produtivista, que deriva da prevalência do raciocínio instrumental na nossa sociedade, é simplista e superficial e representa uma percepção deformada da realidade (ENRIQUEZ, 2006). Ao estudar o caso específico da imposição da lógica do produtivismo na academia, Alcadipani (2011, p. 345) condenou a generalização da gestão empresarial a quaisquer organizações, como se todas operassem da mesma forma que fábricas de sardinhas, pois:

a gestão da empresa passou a ser vista como a única forma correta de se fazer administração. O gerencialismo não ficou circunscrito ao mundo empresarial e corporativo tradicional. Ele e seus modelos estão invadindo inúmeras esferas de nossa vida cotidiana. Hoje se espera, e há aqueles que inclusive defendem, que hospitais, ONGs, organizações filantrópicas, religiosas e até mesmo escolas e universidades sigam as normas e os ditames da gestão das empresas tradicionais. Assumimos que o processo de produzir conhecimento, cuidar de pessoas e lutar por causas humanas pode seguir as mesmas regras de gestão da produção em série de latas de sardinha.

Entre os estudos pesquisados na presente revisão bibliográfica, o ponto de vista acima coaduna com o apresentado por McAdam, Hazlett e Casey (2005, p. 257), que foram muito assertivos ao afirmar que para o setor público “traduzir a linguagem do setor privado com pequenas modificações é improvável que seja suficiente”, bem como com o descrito por Faria (2003), citado por Pires (2004, p. 32), de que as técnicas da administração privada “pretendem emprestar ao aparelho administrativo estatal maior eficiência baseadas na lógica da competição, o que não funciona e tampouco funcionará como pretendido, pois a estrutura [...] é de outra natureza”.

Embora insistentemente repetida nas discussões políticas atuais, não resiste a qualquer raciocínio mais elaborado a visão distorcida de que apenas as organizações privadas são portadoras de uma ética superior guiada pela mão-invisível do mercado, que são o “pináculo da virtude”, e que suas boas práticas administrativas devem ser exportadas para todos os tipos de organizações, não importando suas características, particularidades ou complexidades, como se todas elas devessem seguir a lógica do mercado e do lucro. Na realidade, como muito bem descreveu Souza (2018, p. 137), é a própria elite econômica proprietária das empresas privadas que patrocina esse discurso, por irrazoável que pareça, pois, a “criminalização do Estado, rotulado de patrimonial e corrupto, vai ser, na verdade o único discurso das elites na luta pela hegemonia social, tendo como contraponto o mercado agora virtuoso e paradisíaco”.

Nesse contexto, abordagens emergentes de gestão do setor público vêm se desenvolvendo e oferecendo uma alternativa sobre as premissas simplistas da NPM. As teorias de complexidade aplicadas na administração pública, conforme descritas por Klijn (2008) e por Yang, Liu e Wang (2013), buscaram na teoria de sistemas complexos aspectos organizacionais

que fogem à mera racionalidade instrumental e podem endereçar desafios da gestão estatal que talvez não sejam observados através da ótica econômica do lucro nas empresas privadas.

Entre as complexidades que lhe são próprias e as inúmeras peculiaridades da administração governamental, talvez um dos que venha recebendo maior atenção por parte dos pesquisadores é o estudo sobre como endereçar a multiplicidade de *stakeholders* relevantes (BRYSON, 2004). Ora, tendo em vista o aspecto político da priorização estratégica nas organizações públicas, muitas partes interessadas exercem sua influência sobre elas, o que cria a necessidade de múltiplos e distintos objetivos, muitas vezes contraditórios, o que torna complexa a gestão de desempenho por resultados conforme prevê a abordagem gerencialista, uma vez que um resultado positivo para um *stakeholder*, pode ser negativo para outro. Aí reside uma clara distinção do setor empresarial privado, pois:

o resultado financeiro e a motivação do lucro geram uma base para a medição do valor esperado e da performance da organização, e, no público, o valor está baseado nos desejos e percepções dos indivíduos sendo que a organização pública deve operar de acordo com eles. Gestores públicos procuram satisfazer os *stakeholders* a que sua organização responde sendo responsáveis por produzir medidas que mostrem o atingimento das metas e objetivos. (MACETA; BERSSANETI; CARVALHO, 2017, p. 236)

Conforme descreveram Moura, Vanni e Azeredo (2020, p. 25) “gerar resultados é essencial, e os órgãos públicos devem atender às necessidades dos cidadãos implementando as políticas governamentais com eficiência, eficácia e efetividade”. Contudo, se a percepção de geração de resultados das organizações públicas depende do posicionamento do *stakeholder* que os avalia, que muitas vezes são ambíguas entre si, pode não ser possível definir pela lógica da racionalidade instrumental os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade no setor público, ao contrário do que tipicamente o são nas organizações privadas, uma vez que suas principais métricas de desempenho estão ligadas aos resultados econômico-financeiros (MACETA; BERSSANETI; CARVALHO, 2017; BRYSON, 2004; ENRIQUEZ, 2006;).

Por outro lado, a auto-percepção da gestão privada como o “pináculo da virtude”, esbarra nos próprios desafios que essas organizações têm enfrentado recentemente, por exemplo os grupos de pressão de sustentabilidade que têm se tornado *stakeholders* relevantes nas grandes organizações capitalistas, conforme descreveram Hall e Vredenburg (2003), nas quais foi destacada a necessidade de levar em conta as restrições das pressões sociais e ambientais na inovação sustentável, diferentemente do processo de inovação tradicional, meramente orientado ao mercado. Principalmente, os autores descreveram o papel da complexidade de *stakeholders*, em particular pela necessidade de identificar um grande leque destes, inclusive os secundários (como Organizações não Governamentais – ONGs, por exemplo) nos seus processos estratégicos. Por sua vez, Kolk e Van Tulder (2010) argumentam que as pesquisas acadêmicas sobre como endereçar as pressões ambíguas e conflitantes dos *stakeholders* sobre sustentabilidade nas grandes corporações ainda é bastante incipiente, tendo em vista o desenvolvimento do assunto ser ainda embrionário.

Paradoxalmente, talvez caberia (mais uma vez) aos praticantes da administração do setor privado absorver as habilidades de gestão dos órgãos públicos, onde a dinamicidade, complexidade e ambiguidade das influências políticas das partes interessadas é um aspecto intrínseco e seus projetos organizacionais podem ser mais apropriados para enfrentar essa realidade, com que só recentemente se depararam as empresas privadas.

Considerações finais

Um dos pilares da NPM é a gestão associada a resultados financeiros, típica do setor privado, que atualmente vêm sendo prescrita ao setor público, como solução para um problema de ineficiência estatal. Segundo Enriquez (2006), são característicos da racionalidade instrumental que, por sua vez, é limitada e deformada.

Assim como coube ao Estado inaugurar a gestão burocrática, que foi copiada e absorvida no setor privado e resultou em aumento de eficiência e produtividade, inclusive possibilitando o desenvolvimento capitalista que hoje conhecemos, agora o setor privado depara-se cada vez mais com o problema de múltiplos *stakeholders*, por exemplo nas questões de grupos de pressão sobre sustentabilidade, e uma vez mais poderá adotar as experiências de gestão já conhecidas no setor público, que há muito tempo enfrenta essa complexidade e já vem desenvolvendo mecanismos para administrá-la.

Por outro lado, não cabe negar à Administração Pública toda e qualquer técnica administrativa originada no setor privado, pois é claro que existem modelos, métodos, ferramentas e metodologias que, se bem adaptados e corretamente aplicados no âmbito estatal, poderão ter sucesso e produzir frutos. Outrossim, sempre há que se considerar as particularidades e complexidades próprias das organizações públicas. A crítica reside, no entanto, no fato de que não é produtivo, no debate político e acadêmico atual, insistir na tese neoliberal da década de 1980, embasada na lógica do movimento NPM, de que o Estado é ineficiente por definição e que deve, cego e necessariamente, repetir as práticas e os modismos da gestão privada, considerada o “pináculo da virtude”.

Referências

ALCADIPANI, Rafael. Academia e a fábrica de sardinhas. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 57, p. 345-348, abr./jun. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: ENAP, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. especial, p. 29-48, 2007.

BRYSON, John M. What to do when stakeholders matter: a guide to stakeholder identification and analysis techniques. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, p. 21-53, 2004.

ENRIQUEZ, Eugène. O Homem do Século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável. **RAE-Eletrônica**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, v. 4, p. 1-25, 2001.

HALL, Jeremy; VREDENBURG, Harrie. The challenges of innovating for sustainable development. **MIT Sloan Management Review**, v. 45, n. 1, out. 2003.

KLIJN, Erik-Hans. Complexity theory and Public Administration: what's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration. **Public Management Review**, v. 10, n. 3, p. 299-317, 2008.

KOLK, Ans; VAN TULDER, Rob. International business, corporate social responsibility and sustainable development. **International Business Review**, v. 19, n. 1, p. 119-208, abr. 2010.

MACETA, Paulo Rafael Minetto; BERSANETI, Fernando Tobal; CARVALHO, Marly Monteiro. Gerenciamento de portfólio de projetos no setor público: uma revisão da literatura. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 222-244, 2017.

MCADAM, Rodney; HAZLETT, Shirley-Ann; CASEY, Chistine. Performance management in the UK public sector: Addressing multiple stakeholder complexity. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 3, p. 256-273, 2005.

MOURA, Tiago; VANNI, Carolina Salvão; AZEREDO, Abel Dionísio. A implementação do Decreto n.º 9.991/2019 e seus possíveis impactos no serviço público federal. **Revista Sítio Novo**, Palmas, v. 4, n. 3, p. 18-29, jul./set. 2020.

PIRES, Glaucio Oscar Ferraro. **Poder, controle e trabalho na Receita Estadual do Paraná**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

SANTOS, Yuri Dantas dos; CALLADO, Antônio André Cunha. Balanced scorecard no setor público: uma análise de sua aplicação nos ministérios públicos estaduais. **Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)**, v. 17, n. 2, p. 86-100, abr./jun. 2019.

SILVA, Paulo Bernardo; AMARAL, Helena Kerr do. Perspectivas da Gestão Pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. especial, p. 7-17, 2007.

SOUZA, Jessé. **A Classe Média no Espelho**: suas histórias, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

YANG, Chun-Xia; LIU, Han-Min; WANG, Xing-Xiu. Organization Theories: from classical to modern. **Journal of Applied Sciences**, v. 13, n. 21, p. 4470-4476, 2013.