

**“VALOR PÚBLICO” COMO UMA ESTRUTURA NORMATIVA: ANÁLISE
COMPARATIVA E REFORMULAÇÃO DA CULTURA ADMINISTRATIVA NA
ÍNDIA E NO NEPAL¹²**

**'PUBLIC VALUE' AS A NORMATIVE FRAMEWORK: A COMPARATIVE
EVALUATION AND RECASTING OF ADMINISTRATIVE CULTURE IN INDIA AND
NEPAL**

Arunoday Bajpai³

Resumo: O presente trabalho busca fazer uma análise das teorias administrativas que influenciaram as culturas da administração pública na Índia e no Nepal, com especial atenção à Teoria do Valor Público, elaborando seus princípios básicos e examinando a natureza das culturas administrativas nesses países e o alcance de seu aprimoramento à luz desses princípios. O artigo é dividido em 3 partes: a parte 1 lida com o contexto do surgimento da Teoria do Valor Público, a parte II elabora os princípios básicos e o potencial da Teoria do Valor Público, e a parte 3 examina a natureza das culturas administrativas da Índia e do Nepal e o alcance de seu aprimoramento à luz da Teoria do Valor Público, do bem público e do aspecto democrático.

Palavras Chaves: cultura administrativa; teoria do valor público; princípios do Direito Administrativo; gestão pública.

Abstract: This paper attempts to analyze the administrative approaches that influenced public management cultures in India and Nepal, with special attention to the Public Value Approach, to elaborate its basic tenets and examines the nature of Indian and Nepalese administrative cultures and scope of their improvement in the light of these tenets. The paper is divided into three parts: Part I deals with the background of emergence of Public Value Approach; Part II elaborates the basic principles and promises of Public Value Approach and Part III examines the nature of administrative cultures as well as scope of its improvement in India and Nepal in the light of Public Value Approach, of public good and democratic element.

Key Words: Administrative Culture; Public Value Approach; Tenets of Administrative Law; Public Management.

PARTE I

1 Traduzido por Carolina Nobre de Castro Henrique, graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista da Defensoria Pública da União, proficiência em inglês pela Universidade de Cambridge (CAE). Atualmente em mobilidade acadêmica na Universidade de Paris I - Panthéon Sorbonne. Artigo submetido e aceito em 28 de Janeiro de 2016.

2 Artigo recebido e aceito no dia 28 de Janeiro de 2016.

3 Professor Associado e Chefe do Departamento de Ciência Política, Agra College, Agra Dr BR Ambedkar University, Agra, Índia.

A característica definidora da Administração Pública em uma sociedade democrática é que ela opera sob as condições da legitimidade democrática e da responsabilização pública (*publicaccountability*). Assim, a finalidade básica da Administração Pública, ao contrário da administração privada, não é maximizar os lucros financeiros, mas maximizar o “bem público”, o que pode também incluir o bem-estar econômico de uma comunidade. Em sociedades democráticas, o sistema político goza de legitimação pública e precisa de autorizações públicas periódicas para continuar o mandato. Desse modo, a Administração Pública, enquanto um subsistema do sistema político, está igualmente sujeita a esta autorização e responsabilização. Ela fica entre o sistema político e a esfera pública mais ampla. Administradores Públicos interagem simultaneamente com duas facetas – uma com as lideranças políticas, e a outra com a sociedade em geral, ou cidadãos. Qualquer mudança política, social, econômica ou tecnológica que afete essas duas facetas certamente irá afetar o papel, a finalidade e a posição da administração pública e também dos gestores públicos.

Desde o surgimento da administração pública como uma disciplina distinta, com os esforços pioneiros de Wilson no final do século 19, até a atualidade, a natureza da administração pública, tanto no âmbito teórico quanto prático, passou por mudanças fundamentais em resposta a mudanças crescentes em seu meio de operação. Começando com a dicotomia entre política e administração, muitas teorias e abordagens, como a abordagem do princípio universal, das relações humanas, a abordagem comportamental, a ideia de uma Nova Administração Pública, a noção de Administração de desenvolvimento, a Teoria da Escolha Pública e a Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM), foram desenvolvidas para definir a natureza e o papel da gestão pública. A abordagem do Valor Público de Moore é uma nova contribuição nesse sentido, que busca organizar as aberrações da natureza e consolidar a gestão pública como distinta da gestão privada. Essas aberrações são o resultado de muitos fatores, mas foram articulados pela prática da NPM, ancorada na teoria do neoliberalismo na era de globalização contemporânea. Com as formulações da abordagem do Valor Público, a teoria da administração pública percorreu um círculo completo da dicotomia política-administração na virada do último século até a atual defesa de uma relação íntima entre política e administração pública. Essas mudanças, teóricas e práticas, afetam diretamente a cultura administrativa de uma sociedade.

Este artigo busca elaborar os princípios básicos da Teoria do Valor Público, e examinar a natureza das culturas administrativas da Índia e do Nepal e o alcance de seu aprimoramento à luz desses princípios. O artigo é dividido em 3 partes: a parte I lida com o contexto do surgimento da Teoria do Valor Público, a parte II elabora os princípios básicos e as promessas

da Teoria do Valor Público, e a parte 3 examina a natureza das culturas administrativas da Índia e do Nepal e o alcance de seu aprimoramento à luz da Teoria do Valor Público.

Assim, a Teoria do Valor Público é uma construção pós-NPM no campo teórico da administração pública. A NPM surgiu como uma resposta às mudanças trazidas pela Liberalização, Privatização e Globalização (LPG) no meio de operação da gestão pública, no qual a cultura operacional e o objetivo do bem público eram analisados sob o enfoque rígido da eficiência, satisfação de variado interesse consumidor, e elevada competição pela produção e melhoria, impulsionados pela força do mercado. A NPM articulava esses benefícios do mecanismo do mercado na prestação de serviços públicos. O projeto era implantar a lógica do mercado na esfera pública para aumentar a eficiência dos serviços públicos. Líderes políticos como Ronald Regan e M. Thatcher também apoiaram esse projeto baseados nas premissas filosóficas do neoliberalismo e nas soluções práticas da Teoria da Escolha Pública. O presidente americano Regan chegou a alegar que o governo não é a solução, mas o problema. A solução foi minimizar a esfera pública, e estender a lógica de mercado ao espaço vago. Na década de 90, a NPM prosperou nos males e deficiências da administração pública. BENINGTON e MOORE (2010, p. 7) afirmam corretamente:

Longe de serem vistos como instituições essenciais para resguardar o bem-estar individual e coletivo e assegurar justiça social, os governos eram cada vez mais vistos como obstáculos para o progresso social e econômico – um setor improdutivo se alimentando como um parasita do valor supostamente criado pelo setor privado. Juntamente com a diminuição do governo enquanto instituição, houve a diminuição do ‘coletivo’ enquanto uma ideia.

Entretanto, a NPM falhou em prover uma filosofia viável para os objetivos principais da gestão pública. Ela se concentrava largamente no refinamento dos mecanismos de prestação dos serviços para satisfazer necessidades individuais. A solução para os males da administração pública foi encontrada na esfera do mercado. BENINGTON e MOORE (2010, p. 8) ainda afirmam:

Enquanto a confiança no setor público como definidor e produtor de valor público foi desafiada, a confiança na importância dos mecanismos de mercado como instrumentos para concretizar escolhas e necessidades individuais cresceu. Neoliberais tentaram estender o domínio da escolha individual – em parte pela diminuição do tamanho e do alcance do governo, para que mais escolhas sobre como usar recursos fossem guiadas pela iniciativa individual através do mercado, em vez de iniciativas coletivas através do governo.

A NPM e seus mentores ideológicos – A Teoria da Escolha Pública e o neoliberalismo, dividem o entendimento comum de que não existe tal coisa chamada sociedade, e que os interesses individuais são os motivos primários para o crescimento e desenvolvimento. A sociedade é apenas uma agregação de indivíduos egoístas e não apresenta uma existência

própria ou identidade distinta. Indivíduos foram reconhecidos como consumidores de bens e serviços, e não como cidadãos com direitos e obrigações. As esferas sociais e públicas eram os espaços onde os desejos dos indivíduos deveriam ser concretizados e as necessidades satisfeitas. O interesse coletivo ou o bem público nada mais é do que a soma total da satisfação das necessidades dos indivíduos através da lógica do mercado.

A excessiva confiança no mecanismo do mercado atuou contra o bem comum e o interesse público, e também contra as questões de equidade e justiça. Talvez tenha sido o maior defeito na abordagem da NPM. Ainda assim, a influência da NPM foi tão abrangente que muitos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos a adotaram para promover reformas administrativas alinhadas com suas premissas. Isso apesar do fato de que os mercados não eram bem desenvolvidos em muitos desses países, e não havia nenhum mecanismo viável para abordar as questões de equidade e justiça na estrutura social largamente heterogênea. Paradoxalmente, elevado aumento do PIB foi observado no meio de pobreza em massa, desemprego, desnutrição e outras carências em muitos países em desenvolvimento. A Índia é um desses países. O Estado e a Administração Pública deveriam facilitar a operação do mercado e regular os desvios em prol do perfeito funcionamento do mecanismo de mercado, porque o mercado foi projetado como uma panaceia para todos os males da economia e da sociedade. Entretanto, muitos problemas sociais, econômicos e ambientais continuaram sem solução. Semelhante a isso foi o “paradoxo da prestação de serviços”, como notado por alguns acadêmicos, que significa a crescente insatisfação com a performance da administração pública apesar da melhoria na prestação de serviços e bens públicos. Houve uma diminuição constante da confiança pública na eficiência da gestão pública. Ainda assim, muitos acadêmicos reconheceram a eficiência, agilidade e responsabilização como as virtudes principais da NPM. Aparentemente é verdade, mas a principal força motora e o objetivo principal por trás dessas virtudes é ou o medo da perda do interesse individual ou sua promoção no lugar do bem público. Assim, apesar dessas virtudes da NPM, o bem público continua uma casualidade.

PARTE II

O potencial da Teoria do Valor Público

A ascensão da LPG no cenário pós-guerra fariou um fluxo de ideias e noções em todas as esferas da sociedade. Teorias e conceitos sobre a administração pública também enfrentaram uma “escolha de Hobson” (uma escolha única, na qual só se tem uma opção). A administração pública tradicional, com extensas responsabilidades e funções do Estado conduzindo a gestão pública, não era sustentável devido ao enfoque excessivo na estabilidade e formalismo e notória falta de eficiência, iniciativa, capacidade de resposta, transparência e responsabilização. Similarmente, a NPM não era sustentável como alternativa, devido ao enfoque excessivo nos mecanismos de mercado e desconsideração com o bem público e interesse coletivo. Mais especificamente, ela não dava conta dos desafios sociais, econômicos, políticos e ambientais contemporâneos, que são inerentes ao conceito mais amplo de interesse público. Foi dentro desse contexto que a teoria da administração pública enfrentou uma escolha difícil, semelhante à que o filósofo político britânico do século XVII Thomas Hobbes enfrentou. Hobbes queria defender um estado forte e absoluto, mas ele não podia apoiar uma teoria de origem do Estado baseado no direito divino porque era amplamente desacreditada àquela época. Como resultado, ele enfrentou a tarefa difícil de manipular uma teoria democrática de contrato social para que ela fosse compatível com um estado absoluto. Entretanto, a Teoria do Valor Público proposta por Mark Moore em seu livro *'Creating Public Value: Strategic Management in Government'*, publicado em 1995, escapou dessa “escolha de Hobson” porque atingiu um novo patamar no debate teórico da gestão pública. O livro não é apenas um exercício teórico e acadêmico, mas é melhor descrito como um manual para gestores públicos, que se desenvolveu a partir de cursos de treinamento coordenados pela Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, do mesmo modo como *'Functions of Executive'* (1938) de Chester Bernard foi para os gestores do setor privado à época de sua publicação (GRANT; FISHER, 2010, p. 5).

O enfoque central da Teoria do Valor público é a afirmativa de que a criação de valor público é o principal objetivo de gestores público, assim como a criação de lucro ou valor financeiro é o objetivo de gestores privados. Essa premissa destaca a natureza diferenciada da gestão pública, assim como responsabilidades distintas de gestores públicos em oposição aos gestores privados. Essa característica distintiva da gestão pública foi sendo gradualmente desgastada pela ampla disseminação da influência da NPM, particularmente com seu enfoque no caráter monetário do “valor”. A análise da teoria do valor público envolve a resposta à três perguntas fundamentais:

- O que é valor público e como defini-lo?

- Qual é o papel dos gestores públicos na criação e promoção do valor público?
- Como medir o desempenho da gestão pública em termos de valor público.

Desde a publicação do texto de Moore em 1995, o significado de valor público tem sido objeto de debate entre acadêmicos. ALFORD e O' FLYNN (2009, p. 178-185) notaram quatro significados emergentes de “valor público” no debate. O **primeiro** significado de valor público é dado por TALBOT (2009), que o descreve como “a próxima grande novidade na administração pública”. Significa que é uma estrutura de análise da gestão pública pós-NPM. Outro acadêmico, STOKER (2006), também apoia essa interpretação de valor público. Ele vê o valor público como a estrutura para “resolver o quebra-cabeça de equilibrar democracia e eficiência”. Nesse entendimento, a Teoria do Valor Público oferece uma nova visão da natureza humana, onde as pessoas são motivadas pelo seu envolvimento em redes e parcerias no contexto de respeito mútuo e aprendizado compartilhado. Ao contrário disso, a NPM articulou uma visão consumista da natureza humana, onde as pessoas são motivadas pela concretização de seus interesses individuais ou satisfação de suas necessidades e desejos.

O **segundo** significado emergente de valor público no debate atual é que é uma retórica política de gestores públicos para justificar sua posição e servir aos seus interesses organizacionais. ALFORD e O' FLYNN (2009, p. 182) argumentam que a ideia de valor público como retórica política justifica a reivindicação dos gestores pública por maior autonomia, maior distribuição das verbas públicas e posições incontestáveis.

O **terceiro** significado identificado por ALFORD e O' FLYNN (2009, p. 183) é o “valor público como narrativa”, que é definida como “as histórias que as pessoas contam”, ou “como elas entendem o mundo”. Como uma narrativa, o valor público auxilia o gestor público a desenvolver uma auto-compreensão e uma ampla justificação de sua posição e papel.

No **quarto** significado emergente, o valor público é entendido como um parâmetro para medir o desempenho dos gestores públicos. Isso pode ajudar a avaliar se os gestores públicos estão atuando na direção correta ou não.

Entretanto, na discussão presente, o valor público é tido como algo que é valioso para as pessoas, não no sentido monetário, mas no sentido do interesse público ou bem comum, o que não deve ser entendido como a voz dos indivíduos com mais visibilidade, mas sim como as preferências refinadas das pessoas.

A segunda pergunta fundamental sobre a abordagem do valor público é, na verdade, o tema central desta discussão. Os gestores públicos devem assumir um papel mais proativo na

busca de um consenso sobre o significado de valor público assim como na administração da geração de valor público. A discussão de suas funções envolve estratégia, dimensões normativas e práticas de toda a gestão pública, como se infere da Teoria do Valor Público. Aqui, os gestores públicos não são projetados como agentes neutros do Estado, para implementar os programas e políticas públicas do governo, como acontecia na administração tradicional, nem são projetados para maximizar os lucros do governo em um meio orientado pelo mercado, como era o caso da NPM. Os gestores públicos são projetados como agentes proativos por todo o processo de criação de valor público, com envolvimento contínuo e interação com a mudança de situações e circunstâncias. MOORE (1995) apresentou a ideia de “Triângulo Estratégico” para elaborar o papel dos gestores públicos na criação do valor público. De acordo com BENINGTON e MOORE (2010, p. 4), o “Triângulo Estratégico é uma estrutura para alinhar três procedimentos distintos, mas interdependentes, que são entendidos como necessários para a criação de valores públicos”. Esses três procedimentos são:

- Papel ativo de gestores públicos na definição do valor público, que envolve a especificação de objetivos estratégicos e resultados de valor público, que serão cumpridos em condições estabelecidas.
- Gestão do “Entorno Autorizativo”, que envolve a mobilização e obtenção de apoio para a ação proposta entre os múltiplos interessados como o setor público, privado e voluntário. O “Entorno Autorizativo” é constituído por todos esses elementos, que são a fonte de legitimidade e autorização da administração pública em uma sociedade democrática. Isso também envolve o apoio dos representantes eleitos. Os serviços públicos necessitam de autorização contínua pois são diferentes dos serviços privados. De acordo com COATS e PASSMORE (2006, p. 4), “A abordagem do Valor Público defende que os serviços públicos são distintos porque são caracterizados pelas reivindicações dos ‘direitos dos cidadãos’ aos serviços que foram autorizados e financiados através de um ‘processo democrático’”.

Entretanto, administrar o entorno autorizativo é uma tarefa complexa dos gestores públicos porque, como BENINGTON e MOORE (2010, p. 6) observam, ele é um “espaço de contestação onde diferentes visões e valores entram em confronto pela aceitação e hegemonia. Conflitos de ideologia, interesse e enfoques por vezes não são resolvidos por completo pelos

políticos eleitos e podem ser passados sem solução aos gestores públicos”. Eles ainda observam que a tarefa do gestor público é reunir grande parte do entorno autorizativo em uma coalizão para fortalecer a legitimidade e o apoio geral às medidas e programas que eles estão propondo ou administrando. Nesse papel, o gestor público se torna um político, um administrador e um cidadão esclarecido, todos os três em apenas um:

- Construir e fortificar a capacidade operacional da administração pública, que envolve o aproveitamento e a mobilização de diferentes recursos que são essenciais para a concretização dos resultados do valor público desejado. Esses recursos são mobilizados tanto dentro quanto fora da organização.

A implicação prática do triângulo estratégico ou quadro dos três procedimentos acima, é que as estratégias delineadas para criação de valor público devem satisfazer três condições para serem bem-sucedidas e sustentáveis (MOORE, 1995, p. 71-72). **Primeiro**, gestores públicos devem definir claramente o valor público em termos de resultados públicos valiosos e aceitáveis após consultar os múltiplos interessados no entorno autorizativo. Se o valor público não for definido claramente, o processo de criação de valor público vai falhar. A **segunda** implicação é que gestores públicos devem mobilizar apoio adequado no entorno autorizativo a favor dos resultados propostos de valor público. Do contrário, suas ações e medidas não serão politicamente viáveis. A **terceira** implicação do triângulo estratégico é que os gestores públicos devem mobilizar e desenvolver recursos, capacidade e competências necessárias para implementar os programas de criação de valor público.

Cada uma dessas três condições tem importância estratégica para a concretização do valor público. Se qualquer dessas condições não for alcançada, os gestores públicos devem revisar as metas da geração de valor público. Entretanto, não significa que eles devem abandonar as metas por completo, mas simplesmente diminuí-las de maneira pragmática. Assim, a Teoria do Valor Público também apresenta um elemento de pragmatismo. WALKER (2010, p. 11) elabora o processo de correção do percurso e ajuste feitos pelos gestores públicos. Quando as medidas e programas se desalinham com os elementos do triângulo estratégico, gestores públicos adotam medidas corretivas. Isso pode envolver esforços para informar e educar os interessados principais sobre o valor dos serviços ou modificar e revisar os serviços de modo que eles se tornem aceitáveis para os interessados relevantes. COATS e PASSMORE (2006, p. 5) observam: “Na prática, criar valor público depende de uma

abordagem pragmática e não-ideológica da prestação de serviços públicos, dando real efetividade ao princípio 'o que importa é o que funciona'".

A terceira questão fundamental envolvida na Teoria do Valor Público é a aferição do desempenho da criação do valor público. Se falharmos em determinar um mecanismo viável de avaliação do valor público, muitas de suas promessas podem não se concretizar. A respeito disso, MOORE (1995) alerta, "Devemos avaliar a atuação dos gestores do setor público não no mercado econômico de consumidores individuais, mas no mercado político de cidadãos e de decisões coletivas de instituições representativas democráticas. Isso permite aos administradores obter informações relevantes para identificar os objetivos que as pessoas valorizam mais. Isso vai ajudar a desenvolver um sistema de avaliação baseado em indicadores qualitativos e resultados reais, ao invés de indicadores qualitativos e produtividade, como era a prática com a NPM. A interação contínua com o público para definir e criar valor público é por si só um valor público. COATS e PASSMORE (2006, p. 52) observam, "O objetivo central deve ser a criação de uma cultura sustentável de melhoramento, onde os gestores públicos e a equipe tenham internalizado um parâmetro de referência de fora para dentro, e estão comprometidos a fazer os seus serviços da melhor maneira possível. Isso é muito diferente nas abordagens convencionais para avaliação e execução da gestão.

À luz da discussão supra sobre a Teoria do Valor Público, algumas de suas características gerais podem ser apontadas. A **primeira** é que essa abordagem é estratégica em sua natureza pois aborda algumas das principais questões relacionadas à finalidade, ao papel, ao lugar e à natureza da administração pública ao longo prazo. A **segunda** é que é abrangente pois leva em consideração todos os fatores internos e externos relevantes para o funcionamento da administração pública. Nessa questão, a Teoria, particularmente seu triângulo estratégico, tem o potencial de ser usada como uma ferramenta analítica da mesma maneira que a abordagem sistemática é usada para análise. A **terceira** é que essa teoria adota uma visão positiva da natureza humana, que valoriza a colaboração, o envolvimento em assuntos públicos e a preocupação com o bem público. Por isso suas bases filosóficas são diferentes das da NPM. Isso também tem o potencial de restaurar a confiança pública na operação da administração pública. A **quarta** característica é que a teoria é tanto normativa quando pragmática ao mesmo tempo. É normativa por que exige um papel mais proativo dos gestores públicos na criação do valor público. O pressuposto de maiores responsabilidades dos gestores públicos ressalta a dimensão ética desse método (GRANT e FISHER, 2010). Ao mesmo tempo também é pragmática porque demanda ajustes contínuos por parte dos gestores públicos em atenção às mudanças no entorno autorizativo. Ela se sustenta no princípio de que

“o que importa é o que funciona”. A **quinta** característica é que esse método diferencia claramente o valor público do valor privado e a administração pública da administração privada. Entretanto, ele considera uma relação mais próxima e interativa do cidadão com a administração por um lado, e da política com a administração por outro. COATS e FISHER (2006, p. 13) identificam quatro elementos do potencial do método do valor público: Desenvolvimento de um respeito saudável pelo julgamento profissional, sem permitir que os profissionais se utilizem de trunfos e evitando o perigo da incompatibilidade dos objetivos da organização e das necessidades dos cidadãos (*'producer capture'*); enfatizar a ideia de que todos os serviços públicos precisam de objetivos claros e que o público deve ser envolvido no processo de decidir quais esses objetivos devem ser; valorizar a “voz” mas ao mesmo tempo evitar o risco de que apenas as vozes mais altas sejam ouvidas; e permitir avaliação contra seus resultados e sua consistência com os princípios de acessibilidade e equidade.

PARTE III

A teoria e a prática do método do valor público estão no estágio inicial. A maioria dos países em desenvolvimento estão passando pelo processo de reformas de mercado conforme a orientação das ideias da NPM e boa governança. Nem mesmo a experiência da LPG foi regular e uniforme no mundo em desenvolvimento. Por exemplo, muitos países da África ainda não se familiarizaram por completo com os princípios da LPG. Por outro lado, muitos países do leste da Ásia e Índia e China implementaram vastas reformas administrativas e econômicas alinhadas com a LPG. A NPM é a versão administrativa desse programa de reforma. Quanto à questão do valor público, ele tem começado a ser praticado no mundo desenvolvido, EUA, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Muitos defensores dessa teoria como BENINGTON e MOORE (2010, p. 2) afirmam que chegou o momento dessa ideia. Ela tem gerado muitas discussões acadêmicas nas universidades desses países. Muitas organizações do setor público desses países têm aplicado os princípios do valor público. Por exemplo, a BBC no Reino Unido tem usado a noção do valor público como argumento central para a renovação de seu estatuto. O Instituto Nacional de Inovação e Melhoramento dos Serviços de Saúde e o Departamento de Cultura, Mídia e Esporte no Reino Unido aplicaram o método do valor público na avaliação e aferição do desempenho. A Nova Zelândia conduziu recentemente um exame do Serviço Público - *Reviving the Public: A New Governance and*

Management Model for Public Service, que parece ter tido impacto considerável na formulação das medidas subsequentes na Nova Zelândia. Similarmente, alguns governos locais na Austrália também iniciaram reformas alinhadas com os objetivos do valor público. Entre países em desenvolvimento, a área subsaariana foi apontada por BENINGTON e MOORE (2010, p. 2) como uma região onde algumas reformas administrativas denotam influência do Valor Público. Alguns acadêmicos como SAMARTUNGE e WIJEWARDENA (2009) têm discutido vários aspectos do Método do Valor Público com enfoque especial nos países em desenvolvimento. Entretanto, deve-se notar que, apesar dos países em desenvolvimento ainda não terem aplicado a Estrutura do Valor Público por completo, alguns elementos das reformas administrativas desses países, incluindo a Índia, como o enfoque na transparência, na capacidade de resposta, na responsabilização pública, na descentralização e no incentivo ao envolvimento das pessoas e da sociedade civil nos procedimentos da Administração Pública estão alinhados com as premissas do método do valor público. Na verdade, esses elementos são comuns à abordagem tanto da NPM quanto do valor público, apesar de seus motivos e origens serem diferentes.

O Potencial do Método do Valor Público na Índia e no Nepal: Reformas e Alcance

As reformas da gestão pública na Índia são popularmente conhecidas como “Reformas Administrativas”. À época da independência, a Índia herdou uma estrutura administrativa colonial. Com a adoção da nova constituição democrática, o governo democrático, o desenvolvimento planejado, a economia mista e a adoção de funções de bem-estar social pelo Estado, levaram ao início das reformas administrativas no começo da década de 1950. A história das Reformas administrativas na Índia na era pós-independência, pode ser dividida em dois períodos: o primeiro período de 1950 a 1990, e o segundo período de 1991 até os dias atuais.

Durante o primeiro período, as reformas administrativas de 1950 a 1966 sofreram com grande desorganização e eram como um tipo de operação para apagar o fogo. O enfoque era melhorar a eficiência e a integridade da administração. Em 1953, o especialista americano Paul Appleby (consultor da Ford Foundation) foi convidado para estudar a administração indiana. Suas recomendações principais – implementar um Instituto Indiano de Administração Pública (um instituto de pesquisa e treinamento do governo federal) e o estabelecimento de um sistema de organização e método (sistema O&M) foram implementados. O problema da corrupção e integridade surgiu cedo na administração indiana. Seguindo as recomendações do

governo central na comissão Santhanam (1962), equipamentos de vigilância foram implementados em todos os escritórios do governo e a Agencia Central de Investigação (CBI) foi apontada como a agencia principal contra investigações de corrupção e crimes graves.

A fase sistemática das reformas na Índia começou em 1966 com o estabelecimento da primeira Comissão de Reformas Administrativas (1966 – 1970) pelo governo federal. A comissão, liderada pelo ex-Primeiro Ministro Morarji Desai, submeteu 20 relatórios cobrindo todos os aspectos da administração federal e regional. A comissão se focou nas questões da integridade e corrupção, especialização dos serviços públicos e no melhoramento da eficiência da estrutura administrativa. Algumas de suas recomendações incluíam a nomeação de um *Lokpal* (como o *Ombudsman* sueco, pessoa encarregada pelo Estado de receber denúncias de mau serviço de funcionários públicos) no governo central e *Lokayuktas* a nível regional, introdução de especialista nos níveis médios e elevados da administração, a elaboração de orçamentos, conselhos especiais de auditorias para empresas comerciais do governo, entre outros.

Entretanto, durante o primeiro período (1950-90), muitas medidas reformadoras foram tomadas para fortificar a estrutura administrativa para dar conta dos desafios sociais, econômicos e de desenvolvimento emergentes. Os princípios da equidade e justiça social têm sido o foco principal das políticas e programas da administração indiana. De acordo com RAMESH K. ARORA (1995, p. 579-586), os enfoques principais das reformas administrativas desse período incluíram: eficiência e economia; especialização da estrutura e dos servidores; coordenação efetiva; capacitação dos servidores públicos; garantir a integridade nos serviços públicos; promover a capacidade de resposta e a responsabilização pública; descentralização e democratização nos níveis mais baixos, especialmente fortalecendo a autonomia das instituições de governo local.

Novas Reformas Administrativas: Era Pós-Liberalização: Na história das reformas da gestão pública na Índia, o ano de 1991 é o marco em que o meio operacional da administração pública sofreu uma grande mudança. Essa mudança veio com a introdução da reforma do mercado liberalizado na Índia em 1991. Essa mudança foi fundamental porque a Índia, até este momento, seguia o caminho da economia mista e planejada com orientações socialistas. O objetivo básico dessas reformas liberais e de mercado era fazer crescer a economia e inserir a economia indiana na economia global emergente. Importantes reformas foram implementadas com a abertura de várias indústrias para o setor privado, liberalização das regras de licença e dos procedimentos com o aumento do limite de capital estrangeiro em vários setores, desinvestimentos nas empresas estatais (PSUs), liberalização da política

comercial e estabelecimento de várias entidades reguladoras para assegurar a competição justa entre as forças do mercado. O resultado dessas reformas foi a entrada das forças do mercado também na esfera pública. Assim, o Estado se tornou regulador e facilitador em vez de controlador das atividades públicas orientadas pelo mercado.

Com o novo meio liberal de operação, algumas reformas administrativas significativas foram implementadas na Índia nos últimos 20 anos alinhadas com as premissas da NPM e da “Boa Governança”. Essas reformas estão listadas abaixo:

- Fortalecimento da autonomia das entidades locais, com mais recursos e poderes com as intervenções constitucionais em 1992. Essas entidades locais (conhecidas como *Nagarpalikas* em áreas urbanas e *Panchayati Raj Institutions - PRIs* em áreas rurais) são exemplos da descentralização democrática.
- Como uma ferramenta da boa governança, a Lei do Direito à Informação, aprovada em 2005, permite ao cidadão buscar informações sobre as questões administrativas do governo. O governo federal está no caminho de trazer nova legislação para proteger os interesses dos denunciadores. Similarmente, o sistema do Quadro dos Cidadãos também foi implementado desde 1997 para a divulgação proativa de informação pelos escritórios públicos sobre suas atividades. O sistema do Quadro dos cidadãos ganhou embasamento legal em 2013 com a publicação de uma lei o consolidando. Essas medidas são implementadas para promover a transparência e responsabilização no governo.
- O Governo federal também lançou um sistema de governo digital em 2004 em vários departamentos, com a meta de acelerar a prestação de serviços públicos e promover a transparência e responsabilização no governo.
- O projeto de lei Lokpal (Ombudsman), pendente no parlamento indiano desde 1969, foi proposto 10 vezes, mas não conseguiu ser aprovado. Finalmente, com a agitação de grupos da sociedade civil desde 2011, liderados pela ativista Anna Hazare, a lei foi aprovada apenas em dezembro de 2013.
- Para empreender reformas administrativas abrangentes, o governo federal indicou uma Segunda Comissão de Reformas Administrativas em 2005, que apresentou todos os seus relatórios até 2009, cobrindo todos os aspectos importantes da gestão pública (2nd ARC, 2009). Desses relatórios, alguns estão diretamente relacionados com a promoção de práticas de boa governança na Índia. São eles: Direito à Informação: A

Chave-Mestra da Boa Governança; Liberando Capital Humano: Direitos e Governança; Governança Ética; Promovendo um Governo Digital (*E-Governance*); e Relatório sobre Administração centrada no cidadão. Os enfoques centrais dessa comissão são: promover a transparência, capacidade de resposta, responsabilização, eficiência, integridade, ética e valores na administração e reduzir os poderes discricionários dos gestores públicos através do desenvolvimento de métodos de supervisão e decisões coletivas.

- Um projeto de lei de Serviços Públicos foi proposto em 2007 prevendo valores e um código de ética para servidores públicos. Ele prevê alguns valores (mas não no sentido do valor público da teoria de Moore) para os serviços públicos: patriotismo e valorização do orgulho nacional; fidelidade à Constituição e às leis do país; objetividade, imparcialidade, honestidade, zelo, cortesia e transparência; e absoluta integridade. Também prevê um código de ética de conduta com certas normas éticas: exercer as funções oficiais com competência, responsabilidade e sem discriminação; assegurar a gestão efetiva, o crescimento profissional e a liderança; evitar o mau uso do cargo oficial; funcionar como um instrumento da boa governança; prover serviços para a melhoria da sociedade em geral; fomentar o crescimento socioeconômico e agir sem discriminação de qualquer tipo e para proteger os interesses dos grupos mais vulneráveis da sociedade. Apesar dessas medidas serem importantes para a discussão sobre o Valor Público, esse projeto de lei ainda não foi aprovado.

Muitas tentativas foram feitas no Nepal para reformas administrativas nos últimos 60 anos. Apesar do contexto operacional não ser similar na Índia e no Nepal, as reformas administrativas no Nepal têm sido influenciadas e seguido as tendências indianas. As reformas administrativas no Nepal também podem ser divididas em duas fases distintas: antes de 1990 e após 1990.

O regime autoritário de Rana foi derrubado em 1950 por uma revolução democrática ativamente apoiada pela Índia. Isso levou a reformas democráticas e administrativas (Primeira Fase) no Nepal. A Comissão Buch (liderada pelo especialista indiano M N Buch) foi formada para sugerir possíveis reformas administrativas. Ela recomendou várias reformas na admissão e treinamento dos servidores públicos, no judiciário, nas prisões e no sistema policial nos padrões indianos. Não havia mecanismos para monitorar essas reformas, e poucas foram implementadas. Depois disso, várias comissões foram nomeadas para sugerir medidas de melhorias da administração: *Administrative Reorganization Planning Commission*, 1956, para

recomendar regras e leis nos serviços civis; *Administrative Reform Commission*, 1968, para sugerir melhorias na competência e eficiência dos serviços públicos; *Administrative Reform Commission*, 1975, para recomendar medidas para fazer os serviços civis voltados para o desenvolvimento (POUDYAL, 1989, p. 80.95). Em suma, essas medidas reformistas estavam focadas na formação de regras e novas organizações públicas, mas não puderam ser implementadas devido à ausência de um mecanismo de monitoramento efetivo.

A segunda fase das reformas no Nepal (após 1990), assim como na Índia, foi largamente influenciada pelas necessidades da reforma econômica liberal e pela boa governança. Uma Comissão de Reformas Administrativas de alto nível foi formada em 1991, liderada pelo próprio Primeiro Ministro G S Koirala. Ela recomendou a redução do governo, melhoria na prestação de serviços públicos, simplificação dos procedimentos, descentralização da autoridade decisória, e melhoramento da eficiência dos serviços públicos (ARC, 1992). Depois, houve o Programa Governamental de Reformas (GRP, 2001-2005), de 5 anos, que foi lançado com a assistência financeira do Banco de Desenvolvimento da Ásia, o GRP, motivado pelas premissas da NPM, focado em um serviço público de resultados, humano, e sensível à questão de gênero, reduzindo a corrupção e melhorando a eficiência interna da administração. Esse programa foi implementado apenas em parte. Com a restauração do regime democrático em 2006, o Governo do Nepal emitiu um documento prospectivo para os serviços civis (TIWARI, 2009) em 2007, que identificava as questões principais da administração e buscava fazer os serviços civis orientados pelos clientes, com responsabilização e capacidade de resposta. Entretanto, assim como outras reformas pós 1990, ela não pôde ser implementada por completo devido à instabilidade política e à ausência de um consenso político entre os principais grupos políticos sobre a natureza e direção dessas reformas. Assim, no Nepal, a administração pública continua sofrendo com males iniciais. Nas reformas pós 1990, o Nepal está bem atrás da Índia.

Uma leitura cuidadosa das reformas contemporâneas na Índia e no Nepal sugere que eles estão alinhados com os princípios da NPM e da boa governança. Entretanto, alguma dessas reformas, como a promoção da transparência, participação das pessoas, responsabilização pública, capacidade de resposta, descentralização, governo digital, etc. também são relevantes no quadro do Valor Público. Desse modo, as reformas da Índia e do Nepal têm indiretamente se aproximado da Teoria do Valor Público. No entanto, a implementação das reformas enfrenta uma tarefa difícil porque a cultura administrativa é lenta em mudanças e reformas encontram resistências em várias origens.

Cultura Administrativa Predominante: Índia e Nepal

A cultura administrativa é constituída pelas crenças, atitudes, valores e normas que interferem no comportamento e nas práticas administrativas dentro de um determinado contexto. Apesar da cultura administrativa ser parte de uma cultura social mais ampla, suas tendências diretas são derivadas da cultura política dominante. O.P. DWIVEDI (1999) opina que nenhuma cultura administrativa é rígida, ela faz parte da cultura mais ampla da sociedade incluindo seus componentes políticos, econômicos, sociais, religiosos, corporativos e civis. Não obstante, é a cultura política que influencia a cultura administrativa em maior escala, porque traz seus valores políticos para influenciar o comportamento dos servidores do Estado. JOSHI (2003) observa que o meio socioeconômico e político no qual a administração se insere afeta diretamente seus funcionários, e molda seus padrões de modo, estilo e comportamento; suas aspirações, *ethos* e valores são moldados por esse meio. Isso constitui o que muitos chamam de Cultura Administrativa.

Assim, a cultura administrativa tem uma relação complexa com seu meio interno e externo porque ambos influenciam e são influenciados um pelo outro. O meio interno é constituído pelo sistema social, sistema econômico, natureza do sistema político e da cultura política, mudanças tecnológicas e também pelas legislaturas específicas do sistema político. O meio externo consiste em todas as influências externas e mudanças que tem impacto direto na estrutura e no comportamento administrativos. Em termos práticos, a administração medeia duas faces – de um lado a administração pública e o sistema político, e do outro lado a administração pública e a esfera pública.

O comportamento administrativo tanto na Índia quanto no Nepal é caracterizado pela falta de integridade e eficiência na gestão pública, comportamentos egoístas, abuso de autoridade, ausência de responsabilização pública, corrupção na relação entre a administração e os cidadãos e também com as lideranças políticas, politização da administração pública em alto nível, e assim por diante. A responsabilização pública e a integridade dos gestores públicos têm sido os maiores problemas da Índia. JOSHI (2003) afirma que a cultura administrativa indiana é o produto de dois fatores: herança britânica e modelos indianos tradicionais como o sistema de castas, religião e assim por diante. Está permeada pela falta de critérios éticos e responsabilização, e pervertida por corrupção e subornos. Isso resultou no enfraquecimento da confiança pública na administração. De acordo com S. R. MAHESHWARI (2001, p. 432-433), um acadêmico notável na matéria da administração

indiana, a responsabilização administrativa tem se tornado uma piada em países em desenvolvimento, como a Índia, pois os gestores públicos não estão inspirados por metas organizacionais e objetivos. O interesse particular de oficiais públicos predomina e as estruturas administrativas em contato direto com as pessoas têm se tornado círculos de corrupção. A transparência, entre outras coisas, é um remédio eficaz, pois o sigilo sempre protege oficiais corruptos. Outro acadêmico reconhecido, N.C. SAXENA (2013, p. 108), afirmou assertivamente a seguinte observação sobre o 2nd ARC (Segunda Comissão de Reformas Administrativas na Índia/ 2nd Administrative Reforms Commission in India): “O aparato estatal é geralmente considerado largamente ineficiente, com a maioria dos funcionários sem ter nenhuma função útil. A burocracia parece ser lenta, ineficiente e inerte. A corrupção é profunda, se infiltrando nas partes essenciais do sistema, minando o crescimento econômico, distorcendo a competição e desproporcionalmente prejudicando os pobres e os grupos marginalizados”. DWIVEDI (1999) opina que os esforços para separar a administração da política e desenvolver ciência da arte da administração pública levou à decadência das preocupações éticas e dos valores democráticos na cultura administrativa. A abordagem guiada pelo mercado da NPM contribuiu ainda mais para essa decadência.

Apesar das muitas tentativas de reformas, a administração pública no Nepal é assolada por muitos problemas como excessiva centralização de poder e autoridade, desmedidamente rígidas no cumprimento às regras, desempenho precário, falta de eficiência e integridade. GAUTAM (2008) pensa que foi devido ao desempenho precário das instituições protagonistas de reformas que as reformas propostas nos últimos anos não foram bem-sucedidas. Mesmo a classe política não tem nem a vontade nem o consenso necessário para implementar essas reformas. Isso resultou na deterioração da conduta ética na burocracia nepalesa, como SHAKYA (2008) observa: “O setor de serviços civis nepalês tem se tornado cada mais disfuncional, fragmentado, mal organizado, e incapaz de apresentar um desempenho aceitável para a sociedade”. Ele ainda diz que é um setor altamente politizado e sofre práticas antiéticas. UPRETY (2000) revela que as classes mais altas dominam 90% dos cargos administrativos no Nepal. As medidas reformadoras não foram bem-sucedidas nos últimos 60 anos devido a uma implementação precária. Uprety diz: “Entre várias limitações, a ausência de uma cultura de trabalho é a questão viral na nossa burocracia. A burocracia sofre de desresponsabilização, atrasos no trabalho, envolvendo muito frequentemente corrupção, nepotismo e favoritismo. Muitas irregularidades, como *Chakri* (escravidão), *Salami* (doação), *Nazrana*, *Darshanbhet* (doação apresentada no momento de conhecer o Senhor), ou *Pan Supari* (presentes), legalizados durante o regime de Rana têm existido desde esse tempo com

algumas modificações. Os fatores externos como interferências políticas e apadrinhamento político têm debilitado as virtudes da administração. Para Uprety, o remédio para esses males está no desenvolvimento da cultura de trabalho e da administração nepalesa.

DANGAL (2005) afirma que a cultura administrativa do Nepal é largamente determinada por sua cultura e valores sociais. Sendo assim, ela é caracterizada pela falta de neutralidade política, pelo afastamento de normas universais, por motivos egoístas, nepotismo e falta de integridade. Ele afirma: “Muito frequentemente, as decisões administrativas são influenciadas mais por fontes informais do que por regras formais, como conexões políticas, subornos, conexões pessoais (*Afno Manchhe*), e *Chakari* (prestação de serviço com dedicação à autoridade, e não à regra). Os servidores civis se preocupam com atitudes orientadas pelo status e imperialistas. Regras administrativas comuns incluem processos decisórios lentos, mantendo altos níveis de sigilo, ritos oficiais de trabalho, e atribuição da responsabilidade a outros”. JAMIL e DANGAL (2009) concluem que a cultura administrativa é guiada mais pelo individualismo do que pelo universalismo, pelas indicações do que pelo mérito, pela observação às regras do que pelo resultado, e por valores mais autoritários do que valores participativos. Essa cultura administrativa vicia as três faces da administração pública: relação entre funcionários públicos dentro da administração, a relação entre a administração pública e a política, e a relação entre os funcionários públicos e os cidadãos”.

Os desafios da Teoria do Valor Público na Índia e no Nepal

Para a implementação da estrutura do Valor Público em países em desenvolvimento como Índia e Nepal, dois desafios são vitais:

A. Desafios ligados ao meio de operação:

A gestão do entorno autorizativo é uma pré-condição crucial para a aplicação da teoria do valor público. Entretanto, o entorno autorizativo na Índia é diverso, heterogêneo, irregular e complexo. A raiz de todos os elementos da cultura administrativa pode ser encontrada nesse ambiente. Uma análise breve dos aspectos sociais, econômicos e políticos desse entorno irá destacar sua complexidade.

Em termos socioculturais, o espaço social tanto na Índia quanto no Nepal é caracterizado pela diversidade de castas, religiões, línguas, regiões e etnias. Identidades políticas são frequentemente formadas com base nesses fatores. O processo de democratização se iniciou no Nepal desde o início da década de 1990 e acentuou a polarização de identidades sociais como pessoas da colina *versus* pessoas da planície, tribos *versus* hindus, castas mais altas *versus* castas mais baixas e assim por diante. Identidades similares são observadas também na Índia. Inclusive os grupos da sociedade civil, apesar de serem ativos sobretudo nas áreas urbanas desenvolvidas, não estão livres dessas identidades. A identidade das castas, baseada na ordem da hierarquia social, orienta o espaço político e administrativo tanto na Índia quanto no Nepal. A Índia tem alguma experiência na gestão dessas identidades, mas no Nepal, um mecanismo viável para gerenciar essas identidades ainda não foi implementado.

Economicamente, tanto a Índia quanto o Nepal implementaram reformas econômicas liberais, mas o andamento e o alcance dessas reformas se diferem nos dois países. As reformas do mercado de 1991 gerou um “boom” na economia indiana, registrando um crescimento de 7 a 8% do PIB nos últimos vinte anos e o país é agora considerado uma economia emergente a nível global. O governo está tentando incentivar seus programas de desenvolvimento com equidade e justiça social. Entretanto, a realidade de fato é diferente pois a economia indiana sofre com distorções internas e um *Paradoxo de Desenvolvimento*. Existe pobreza em massa (28% em 2011 segundo pesquisas indianas) nos bolsos do poder. Grande parte do crescimento do PIB é alcançada através da elevação da quota parte do setor de serviços, enquanto a quota parte da agricultura reduziu 5% nos últimos oito anos alcançando 14% em 2012 (The Economic Times, 2012). O fato é que 72% da população indiana vive em áreas rurais e depende da agricultura para sua subsistência (Índia, 2013). Os frutos do desenvolvimento não são distribuídos uniformemente entre as áreas urbanas e rurais, e também entre diferentes regiões e setores da sociedade.

As reformas econômicas no Nepal falharam devido à falta de consenso sobre o alcance dessas reformas e à instabilidade política constante desde o início da década de 1990. O Nepal não é somente um país sem litoral, mas também um dos países menos desenvolvidos, com 45% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Assim, o provimento de justiça social e equidade é um grande desafio para a administração nas próximas décadas.

Politicamente, o entorno autorizativo em ambos os países apresenta características que representam obstáculos na obtenção de consenso sobre a natureza e apoio ao Valor Público. Primeiro, identidades políticas são formadas baseadas nos status das castas, credos, línguas e

etnias. Segundo, grupos e partidos políticos subscrevem a orientações altamente diversificadas, abrangendo desde um Maoísmo violento (Naxalistas na Índia e Maoístas no Nepal), comunismo moderado e liberalismo até comunalismo e tradicionalismo. Terceiro, a interação entre as lideranças políticas e os administradores públicos é desprovida de qualquer papel claro na prática. A relação entre a classe política e a administração mais alta frequentemente apresenta sinais de simbiose mútua, onde ambos formam uma aliança oportuna para servir aos seus interesses individuais. Essa forma de interação é mais acentuada na era atual de reformas do mercado e da cultura de consumo em ambos os países. Além disso, o Nepal enfrenta problemas de instabilidade política sem precedentes. A falta de um consenso entre grupos políticos majoritários em questões fundamentais resultou na falha em formar uma nova constituição democrática aceitável para todos os grupos e setores da sociedade. A nova e segunda Assembleia Constituinte, eleita em 19 de novembro de 2013, enfrenta o mesmo problema.

Assim, tanto na Índia quanto no Nepal, o entorno autorizativo é caracterizado pela falta de consenso em questões fundamentais, diversidade de castas, línguas, religiões e regiões com múltiplas identidades. O crescimento da sociedade civil está no estágio inicial e não é uniforme, é principalmente restrito a áreas urbanas, quando a maior parte da população vive em áreas rurais. Pobreza em massa, desemprego, e ausência de conscientização inibem o envolvimento e participação das pessoas no processo administrativo. Isso impede a mudança desejada nas estruturas e no comportamento administrativos.

B. Desafios Próprios da Teoria do Valor Público:

Primeiramente, a estrutura do valor público concede poderes enormes aos gestores públicos na criação do valor público, o que pode não estar alinhado com princípios democráticos. RHODES e WANNA (2007) nomearam os administradores criadores de valor público de “Guardiões Platônicos”, cujos papéis seriam resgatar governos responsáveis de sua autoridade excessiva e poder discricionário. Não fica claro como tais administradores poderão prestar contas à sociedade sem alusão ao regime político. Além disso, a tendência atual em países em desenvolvimento, incluindo a Índia, é reduzir o poder discricionário dos administradores públicos.

A segunda fraqueza da Teoria do Valor Público se origina de suas suposições errôneas sobre a natureza humana. Para a Teoria do Valor Público, a máxima “indivíduos são sempre

seres benignos” é a força motriz para os administradores públicos assumirem a responsabilidade extra pela criação do valor público. Entretanto, a realidade é que os indivíduos são igualmente motivados por seus interesses particulares. Nessa questão, a NPM e a Teoria da Escolha Pública apresentam uma base sólida, pois reconhecem que os indivíduos são motivados por interesses particulares. A Teoria do Valor Público não identifica motivos realistas para que os gestores públicos ajam da maneira que eles foram incumbidos de agir na criação do valor público. Devido a esses desafios situacionais e teóricos, não só a prática do Valor Público é uma tarefa difícil, mas também a sua conveniência é questionada nos países em desenvolvimento. Entretanto, sua importância enquanto um valor normativo ou enquanto uma filosofia alternativa da administração pública está acima de qualquer dúvida.

Conclusão

Assim, conceder grandes poderes aos administradores públicos supondo que suas intenções são boas pode ser um problema no contexto atual da cultura administrativa predominante na Índia e no Nepal. Essa cultura administrativa é assolada pela tendência imperialista e falta de integridade e senso de responsabilização entre os membros da administração. Ainda assim, a Teoria do Valor Público tem o potencial de aperfeiçoar a cultura administrativa nessas sociedades. Seu enfoque na autorização democrática (condição de atuação do administrador público) e no valor público (objetivo dos administradores públicos) são normas convenientes para a cultura administrativa em países em desenvolvimento como Índia e Nepal. A adoção do postulado do Valor Público vai resultar na infiltração do elemento da democracia e do bem público em todo o espectro da cultura administrativa. No plano prático, tem o potencial de remover as impurezas dos interesses limitados da interação dos administradores públicos com a classe política de um lado e com a sociedade em geral do outro. Em outras palavras, é essa a extensão do princípio democrático no domínio da administração pública. O paradigma do valor público combina a racionalidade de Max Weber, a eficiência técnica da NPM com as ideias de democracia e de bem público. Os enormes recursos humanos e físicos à disposição dos administradores públicos não podem ser usados para nada além da promoção do bem público. Entretanto, a abordagem do Valor Público não é uma teoria no sentido tradicional da palavra, mas sim uma estrutura normativa para guiar o melhoramento da cultura administrativa à luz do bem público e do aspecto democrático.

Referências bibliográficas

ALFORD, J.;O' FLYNN. 'Making Sense of Public Value: Concepts, Critique and Emerging Meanings'. *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, 2010, pp. 171-191.

ARC REPORT.*Department of Printing and Publishing*. Government of Nepal, Kathmandu, 1992.

ARORA, RAMESH K.;GOYAL, Rajni.*Indian Public Administration: Institutions and Issues*.New Delhi: Wishwa Prakashan, 1995.

BENINGTON, John;MOORE, M. *Public Value in Complex Changing Times*, 2010. Available at: <http://www.palgrave.com/PDFs/9780230249042.pdf>

BLIGH, Grant;FISHER, Josie. Public Value: Conjecture and Refutation, Theory and Ethics.Working Paper n.1, *School of Business, Economics and Public Policy*, Faculty of Professions, University of New England, Armidale NSW, 2010.

COATS, David;PASSMORE, Eleanor.*Public Value: The Next Step in Public Service Reforms*, 2006. Available at: www.workfoundation.com

DANGAL, Rameswor.*Administrative Culture in Nepal: Does It reflect the Dominant Socio-Cultural Values of Nepal? A Thesis for the Master of Philosophy in Public Administration Submitted to Department of Administration and Organization Theory University of Bergen, Norway*, 2005. Available At:

<http://www.ub.uib.no/elpub/2005/h/701002/Masteroppgave.pdf>

DRAFT PUBLIC SERVICES BILL. Department of Administrative Reforms and Public Grievances, Government of India, 2007. Available At: <http://www.darpg.nic.in/>

DWIVEDI, O. P. Administrative culture and Approaches. In: DWIVEDI, O. P.;GOW, James Iain.*From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Peterborough, Canada: Broadview Press. 1999. Chapters 1 and 6. Available At: www.desitterpublications.com/books/images/admin_intro.pdf

GAUTAM, Bharat.*An Assessment of Administrative Reforms in Nepal, Poor performance of Leading Institutions: Setback to Improve Public Governance*.Paper presented at the

Conference, organized by Network of Asia-Pacific Schools and Institutions of Public Administration and Governance (NAPSIPAG), New Delhi, 5-7 Sep, 2008.

GRP.*Policy Document*. Government of Nepal, Kathmandu, 2001-2005. Available At: <http://www.moga.gov.np/isgr.php>

INDIA.*Publication Division*. Government of India, New Delhi, 2013.

JAMIL, Istiaq;DANGAL, Rameswor.The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture in Nepal, *Contemporary South Asia*, Vol.17 (2), 2009.

JOSHI, Preeta. Accountability, Administrative culture and Trust. Paper Presented at the International Seminar on Public Administration: Challenges of Inequality and Inclusion.*International Institute of Schools and Institutes of Administration*, September 14-18, 2003, Miami (USA). Available At: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/iias/unpan011171.pdf>

MAHESHWARI, S.R. *Indian Administration (Hindi Edition)*. New Delhi: Orient Longman, 2001.

MOORE, M.*Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

PAUDYAL, Madhab.*Administrative Reforms in Nepal*, national Book Organization, New Delhi, 1989.

PUBLIC INTEREST FOUNDATION.*Vohra Committee Report: Whistle-blowing in the Wind?* 2011. Available at: publicinterestfoundation.com/---/vohra-committee-report-whistle-blowing---

RHODES, R.A.W.; WANNA, J. The Limit to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, n. 4,2007 pp. 406-421.

SAMARTUNGE, R.; WIJEWARDENA, N. The Changing Nature of Public Values in Developing Countries. *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, n. 3-4, 2009, pp. 313-327.

SAXENA, N. C. Reducing Corruption through Policy Reforms. In: RAMESH, K. Arora, ed., *Ethical Governance in Business and Government*. Jaipur: Aalekh Publications, 2013.

SECOND ARC.*2nd Administrative Reforms Commission-* 2005, 2009. Available At: <http://arc.gov.in/>

SHAKYA; UMESH, R. Ethics in Nepalese Civil Services Sector: How does it Matter? *Administration and Management Review*, Vol. 21, N. 2, August, 2009, pp.88-98.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Network Governance?. *American Review of Public Administration*, Vol. 36, N. 01, 2006, pp. 41-57.

TALBOT, C. Public Value: The Next Big Thing in Public Management?. *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, n. 3-4, 2009, pp. 167-170.

TIWARI, MADHU, NIDHI. Governance Reforms in Political Transition: A case of Nepal's Civil Service Reforms. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, Vol. xxiv, No. 1, July, 2009. Available At:http://www.ncf.org.np/upload/files/519_en_1-madhu-nidhi-tiwari-governance-reform-in-political-transition-the-case-of-nepals-civil-service-reform.pdf

THE ECONOMICS TIMES. Share of Agriculture in GDP Witnesses Decline. New Delhi: *The Economic Times*, 09 September, 2012.

UPRETY, C. Raj. Reinventing Productive Work Culture in Public Bureaucracy in Nepal. In: R.D. Sharma(ed). *Administrative Culture in India*. Anamika Publication New Delhi, 2000. Available At:http://books.google.co.in/books?id=7nA6U7Mc1LUC&pg=PA103&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false

WALKER, Chris. *From New Public Management to Public Value: An Examination of how Programmes of Voluntary Self-regulation Build Public Value and Contribute to Regulatory Growth*. Paper presented at the Third Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance, June 17-20, 2010, University College, Dublin, Ireland.