

Modelos Organizacionais na Administração Pública em Choque com a Realidade Brasileira: Novas Perspectivas de Análise a Partir da Auditoria de Gestão do Inmetro

Carlos Otávio de Almeida Afonso¹,

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, RJ - INMETRO

Maria Gracinda Carvalho Teixeira²,

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

RESUMO

O artigo focaliza os modelos organizacionais na administração pública e sua adequabilidade ao Brasil, investigando novas perspectivas de análise quanto à atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO. A pesquisa apoia-se, sobretudo, em estudos ancorados em pressupostos críticos e orienta-se por princípios metodológicos da fenomenologia hermenêutica crítica. Os resultados da pesquisa confirmam a suposição inicial de que os órgãos oficiais de controle brasileiros obedecem a uma padronização internacional, cujos efeitos se constituem barreiras institucionais a serem ultrapassadas, de modo a assegurar maior apoio a um controle social mais efetivo.

Palavras-chave: Modelos Organizacionais; Inmetro; Administração Pública

ABSTRACT

The article focuses on the organizational models in public administration and its suitability in Brazil, investigating new perspectives of analysis regarding the performance of the INMETRO government management audit. The research is based mainly on studies anchored in critical assumptions and is guided by methodological principles of critical hermeneutic phenomenology. The results of the research confirm the initial assumption that Brazilian official control bodies obey international standardization, whose effects constitute institutional barriers to be overcome, in order to ensure greater support for more effective social control.

Keywords: Organizational Models; Inmetro; Public Administration

RESUMEN

El artículo se centra en los modelos organizacionales en la administración pública y su adecuación en Brasil, investigando nuevas perspectivas de análisis en cuanto a la actuación de la auditoría de gestión gubernamental del INMETRO. La investigación se apoya sobre todo en estudios anclados en supuestos críticos y se orienta por principios metodológicos de la fenomenología hermenéutica crítica. Los resultados de la investigación confirman la suposición inicial de que los órganos oficiales de control brasileños obedecen a una estandarización internacional, cuyos efectos se constituyen barreras institucionales a ser superadas, para asegurar un mayor apoyo a un control social más efectivo.

Palabras clave: Modelos Organizacionales; Inmetro; Administración Pública

¹ Mestre em Administração UFRRJ - email: comarket@bol.com.br

² PhD em Sociologia Ambiental pela University of East Anglia/ UK. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração/Mestrado Acadêmico em Administração - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ

1. Introdução

O presente artigo focaliza os modelos organizacionais na administração pública, investigando as características desses modelos que se fazem presentes na construção do modelo brasileiro. A partir dessa investigação é analisada a adequabilidade dos modelos para a administração pública brasileira, com base na experiência de auditoria de gestão governamental de um órgão público federal, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), buscando novas perspectivas de análise quanto à atuação da auditoria de gestão governamental deste órgão.

O INMETRO é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), criada pela Lei n.º 5.966, de 11 de dezembro de 1973, como órgão normativo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), atuando como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), formado por um colegiado interministerial do mais elevado nível do país (Brasil, 2012). Têm-se, portanto, uma articulação interinstitucional na auditoria de gestão governamental.

A inquietação dos pesquisadores por este tema deve-se à situação de que as tentativas de implantação dos modelos organizacionais que vem influenciando a administração pública brasileira, por meio de reformas do Estado no Brasil, são baseadas no “mainstream” internacional e, portanto, alheios aos aspectos peculiares do contexto histórico-cultural e político brasileiro. Os estudiosos desses modelos chamam atenção para o fato de que há “condicionantes” (Costa, 2007, p. 134), relacionadas a essas peculiaridades, que perpassam a administração pública brasileira e que não podem ser desprezadas nos estudos dos modelos.

Registros na literatura sobre os estudos que analisam os modelos organizacionais e como se manifestam na gestão pública, de um modo geral, apontam para três modelos predominantes: o patrimonialista, o burocrático e o da administração pública gerencial, e de dois mais recentes, ainda em construção, o da governança pública e o societal (Secchi, 2009; Kissler & Heidemann, 2006; Paes de Paula, 2005b; Kooiman, 2003; Merton, 1957).

Paes de Paula (2005b), ao estudar os modelos que mais influenciam a atual matriz da gestão pública brasileira, compara os dois extremos: a vertente gerencial à vertente societal e aponta para a falta de eixos analíticos claros para a orientação das pesquisas em estudos organizacionais quanto à administração pública brasileira, assim como uma fragmentação em sua respectiva produção acadêmica, considerando que os elementos mais críticos no estudo do Estado, governo e políticas públicas são as questões teóricas e metodológicas.

O estudo se faz oportuno justamente por buscar contribuir com os avanços teóricos e metodológicos necessários ao campo dos estudos organizacionais voltado para a área da administração pública, respaldados na empiria, procurando apontar pontos críticos e lacunas a serem preenchidas na atuação do INMETRO no processo de auditoria governamental. Para apresentar o estudo, estruturou-se o artigo em cinco partes. A primeira, a introdução; a segunda compõe-se dos dois marcos teóricos da investigação; a terceira parte relata o percurso metodológico da pesquisa; a quarta apresenta os resultados da pesquisa; e, por fim, na quinta parte registram-se as considerações finais do estudo.

2. Modelos de Administração Pública

Os modelos de administração pública no mundo, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, caracterizam-se como construções teóricas da modernidade. Como apontado na Introdução desse trabalho, existem três modelos organizacionais e relacionais mais influentes que vêm inspirando o desenho das estruturas e processos nas recentes reformas da administração pública dos países.

A despeito de esses modelos trazerem consigo potencial de mudanças substanciais que se apresentam como solução aos problemas da administração pública no mundo em curto prazo – como não raro é pregado por seus entusiastas –, Secchi (2009) aponta que as potenciais mudanças que eles podem

ocasionar só ocorrem em longo prazo e ainda assim em poucos aspectos, pois compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático.

O modelo burocrático “puro”, sistematizado por Max Weber descreve as características da burocracia no capítulo VIII da sua obra “Ensaio de Sociologia”, atribuindo ao modelo, os seguintes aspectos: (i) a regência de áreas de jurisdição são fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas; (ii) as relações de autoridade são delimitadas por normas relativas aos meios de coerção e de consenso; (iii) a relação hierárquica se estabelece definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade; (iv) a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas (Weber, 1982).

Esse modelo, adotado pela administração pública em todo o mundo, sobretudo no ocidente no século XX, caracterizou-se pela elevada especialização das funções, impessoalidade, racionalismo, controle, formalidade e profissionalismo meritocrático. Porém, nas últimas décadas deste século, as críticas ao modelo se intensificaram, expondo suas disfunções na prática, sobretudo quanto à crítica de que estava “engessando” a administração pública e tornando-a cada vez mais ineficiente (Merton, 1957). Robert Merton, um dos principais críticos às disfunções do modelo burocrático explica:

Disciplina, facilmente interpretada como a conformidade com os regulamentos, qualquer que seja a situação, é vista não como uma medida destinada a fins específicos, mas que se torna um valor imediato para a vida-organização do burocrata. Esta ênfase, resultante do deslocamento das metas originais, desenvolve uma rigidez e uma incapacidade de se ajustar facilmente. Formalismo, assim como ritualismo, resulta numa incontestada insistência em aderir meticulosamente a procedimentos formalizados. Isso pode ser tão exagerado a ponto de a preocupação com a conformidade às normas interferir na realização dos fins da organização (Merton, 1957, p. 197).

De suas afirmações, percebe-se que o modelo burocrático, pensado como uma “estrutura” para atingir fins específicos, tornava-se um fim em si mesmo onde fora implementado, apresentando rigidez às regras de forma exagerada e tornando-se incapaz de se ajustar às mudanças do ambiente organizacional. Isso fez com que se buscassem as reformas administrativas com o intuito de incrementar novos modelos “gerenciais” que pudessem superar essas disfunções práticas do modelo burocrático.

Nos anos 1990, o movimento “reinventando o governo” ganhou força no combate ao modelo burocrático. O movimento se caracterizou pela proposição de engendrar, no setor público, a cultura gerencialista advinda do setor privado, buscando focar em resultados na administração, em detrimento dos meios, foco do modelo burocrático, e propunha um modelo que ficou conhecido como new public management, e, no contexto brasileiro, como a “nova administração pública” ou a administração pública gerencial ou gerencialista.

O livro “Reinventando o governo”, de autoria dos consultores David Osborne e Ted Gaebler, publicado em 1992, foi norteador para a proposição de reformas administrativas em todo o mundo na década de 1990. Estes propuseram que o governo fosse catalisador, “navegando em vez de remar”, ou seja, obtendo os recursos e formando parcerias com a iniciativa privada e as organizações não governamentais para que estas prestassem os serviços à sociedade, cabendo ao governo coordená-los e assegurá-los, mas não necessariamente executá-los de forma direta (Osborne, 2007).

Outro fator que contribuiu sobremaneira para a proposição de reformas administrativas para implantar a new public management foi o livro “A terceira via”, do sociólogo Anthony Giddens, publicado em 1999, no qual esse autor faz uma síntese do movimento político de mesmo nome, como uma via alternativa, tanto ao neoliberalismo (sobretudo representado pelo governo de Margaret Thatcher) quanto à socialdemocracia clássica, edificadora do Welfare State (Estado de Bem-Estar). Defendendo uma visão mais pragmática do Estado, Giddens valoriza a filosofia de livre mercado do ponto de vista econômico e moral, a despeito do conservadorismo político das outras duas vias (Paes de Paula, 2005b).

Para Abrucio (2006), não há uma via única de reforma administrativa adotada por todas as nações, apontando mais para um pluralismo organizacional do que para um paradigma global, com proposta diversa de mudança do antigo modelo administrativo. Destaca Abrucio que as reformas foram motivadas por crises mundiais – sobretudo econômicas –, notadamente os choques do petróleo de 1973 e 1979, e que, para além de estagnar os grandes avanços econômicos conquistados nas décadas de 50 e 60, ocasionaram retrocessos na economia de muitos países, sobretudo em condições mais vulneráveis, os então chamados ‘países subdesenvolvidos’. Assim, explica o referido autor que o catalisador político para impor no modelo organizacional do governo todo esse levante anti-burocrático foi a ascensão do neoliberalismo com forte apoio e liderança dos conservadores, na Grã-Bretanha por Margaret Thatcher em 1979 e dos republicanos Ronald Reagan em 1980 nos Estados Unidos, representando a vitória dos grupos que contestavam o antigo consenso social pró-Welfare State.

De acordo com Bresser-Pereira (2006), nos anos 80 e 90 os cidadãos se tornavam mais conscientes e apontavam para uma crise na administração pública burocrática, anacrônica e pouco eficiente, não correspondendo às demandas que a sociedade civil apresentava aos governos, com base no espírito do capitalismo da época. Em nome dos “direitos públicos”, emerge a administração pública gerencial na metade do século XX, com o intuito de fazer com que o governo gere mais resultados – se posicionando como contrário ao da burocracia, que enfatizava os processos –, em atendimento às demandas da sociedade. Assim, descentraliza as atividades visando maior eficiência, supondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (Bresser-Pereira, 2006).

Todavia, a administração pública gerencial também não logrou os objetivos a que se propunha, apresentando inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na administração pública, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado. Essa situação estimulou o surgimento e atratividade de um novo modelo relacional, a governança pública (public governance), conceituado por Elke Löffler como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando soluções inovadoras dos problemas sociais (Kissler & Heidemann, 2006).

Os estudiosos desse novo modelo atestam que a governança pública resgata a política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e reforçando mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. Por ser muito recente, e seguindo os apontamentos de Secchi (2009), anteriormente referenciados, de que os novos modelos compartilham características essenciais com os modelos tradicionais, entende-se que a governança pública é um modelo ainda em construção. De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses), configurando a rede de governança (Peci et al., 2008).

Um dos principais teóricos de governança pública é o pesquisador Jan Kooiman (1993), que aprofundou o conceito, avançando para a governança societal (societal governance), que ele define como:

Regime no qual tanto atores públicos como privados têm como objetivo resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais, dando apoio às instituições da sociedade nas quais se desenvolvem e se implementam as atividades de governo, e formulando os princípios segundo os quais essas atividades são realizadas. O termo governança denota ideias conceituais ou teóricas sobre esse tipo de atividades (Kooiman, 2003, p. 229, tradução dos autores).

Adota-se esse conceito de governança, considerando ser o que melhor se adequa à presente pesquisa, sobretudo pelo fato de ser o que mais se aproxima do modelo brasileiro de gestão social, apresentado no próximo subtópico.

Não obstante as recentes reformas administrativas venham pregando a substituição progressiva do modelo burocrático por esses dois novos modelos de gestão – gerencialista e governança pública –, antes de se configurarem como modelos de ruptura, há autores (Secchi, 2009; Battistelli, 2002; Gustaffson, 1983; March & Olsen, 1983) que argumentam que é comum que os mesmos sejam apresentados nos discursos de

autopromoção de políticos e burocratas com o intuito de ofuscar os cidadãos em relação ao desempenho de seus governos e passar uma imagem de que estão “antenados” com as “mais novas práticas gerenciais” do “momento”, e que aquilo que se apresenta como novo não apresenta elementos substantivamente novos.

3. Modelos de Administração Pública no Brasil

Como visto em seção anterior, historicamente, a administração pública no Brasil sofreu influências principalmente dos modelos organizacionais, patrimonialista, burocrático, e a administração pública gerencial (APG), os quais vêm sendo estudados por vários autores, assim como já apontado neste trabalho. Como o país em suas raízes outrora era colônia europeia, mais especificamente portuguesa, cristalizou-se em sua cultura o hábito de tentar resolver seus problemas ou melhorar seus processos trazendo soluções de fora, estrangeiras; achando serem as melhores, sem preocupação em adaptá-las ou analisá-las criticamente frente às singularidades da realidade brasileira. Além disso, a própria Corte portuguesa transplantou sua estrutura de poder – estamento – para a Colônia, estrutura esta que perdura mesmo até o Brasil republicano, prevalecendo a força da tradição legitimadora da privatização do Estado, que se mantém como principal arena da política de grupos.

Com a implantação dos modelos de administração pública não foi diferente. Explicam Zwick et al. (2012, p. 285):

A corrente dominante na literatura em administração e em grande parte das ciências sociais preconiza que os países localizados no Hemisfério Norte são tidos como modelos ideais de desenvolvimento, cuja posição de destaque nos cenários econômico e social globais situa-se em um campo intocável. Sob a égide dessa concepção, os países cunhados sob o termo “subdesenvolvido”, localizados no Hemisfério Sul, são condicionados à replicação dos modelos de decisão dos países chamados “desenvolvidos”, com o intuito de alcançar os mesmos resultados destes. Essa mimese, que tem sido reproduzida já por algumas décadas na esfera do business, também se evidencia no âmbito da administração pública.

As preocupações de Secchi (2009) e de Zwick et al. (2012) são também compartilhadas por Lustosa da Costa (2007), quando o mesmo argumenta que as tentativas de reforma do Estado no Brasil, baseadas em modelos estrangeiros, sobretudo a da década de 1990, não levaram em consideração as peculiaridades da cultura organizacional brasileira.

Cabe aqui resgatar o que foi dito na introdução deste trabalho no que diz respeito às condicionantes que perpassam a administração pública brasileira, que Lustosa da Costa (2007) nomeia de patrimonialismo, o personalismo e as fragilidades da democracia, que muitas vezes se manifestam pelo autoritarismo, clientelismo e mandonismo local, como enfatiza o autor. Para Costa (2007, p. 143), o conceito de patrimonialismo foi desenvolvido por Weber e consiste na dominação patrimonial que “se apóia na existência de um quadro administrativo ‘puramente pessoal do senhor’ não-burocrático, formado de companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança”. Já o personalismo, segundo DaMatta (1980, p. 184), manifesta-se no Brasil quando “utilizamos o clássico ‘jeitinho’ que nada mais é do que uma variante cordial do ‘Você sabe com quem está falando?’ e outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem pular a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente”. Por sua vez, quanto às fragilidades da democracia no Brasil, Santos (1993) aponta que a sociedade brasileira, embora plural quanto à multiplicidade de interesses, está assentada sobre um modelo cuja força motriz está na pulverização de um mercado de violência, seguida de promessas dos políticos quanto à proteção contra essa violência, mas que não raro acaba em violação da lei por ambos os lados, ou seja, tanto pela maioria dos políticos quanto pela maioria dos cidadãos, o que coaduna com o conhecido “jeitinho brasileiro”, mencionado anteriormente.

A primeira grande reforma que visava romper com o modelo patrimonialista foi a reforma burocrática promovida a partir de 1930 no governo Getúlio Vargas, entregando à nova geração de

burocratas a responsabilidade de zelar pela vasta legislação regulatória produzida e pela gestão do setor produtivo estatal, com a burocracia gradativamente adquirindo maior importância estratégica na medida em que a operação da máquina do Estado, de complexidade crescente, premiava em prestígio e poder, além de renda, àqueles com ela familiarizados (Santos, 2006). Nesse contexto, no ano de 1938 criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja missão era a formação de servidores públicos com base na meritocracia profissional, com inspiração no modelo anglo-saxão de serviço civil, nas ideias racionalizadoras de Fayol, e no modelo taylorista de administração científica. Seus objetivos estavam relacionados à administração de pessoal, reforma de processos administrativos, modernização de processos de compras e contratações, e padronização e controle de bens patrimoniais. Suas principais contribuições foram a formação de uma massa crítica que evoluiu e influenciou o pensamento administrativo brasileiro, e a constituição de pedra angular do processo de modernização da administração pública (Castor, 2000).

Não obstante todos os avanços políticos, sociais e econômicos logrados na Era Vargas, os fenômenos do clientelismo, patrimonialismo, personalismo, permaneceram, trazendo implicações para o modelo político prevalecente na sociedade, concentrando poder a pretexto do conhecimento especializado dos tecnocratas e burocratas, com espaços decisórios para além de seus mandatos funcionais, livres da prestação de contas, em sua versão predatória em que os altos funcionários ali se colocaram em troca de apoio ao governo, mas que deles também esperavam imerecidos favores em escambo pelas posições que obtiveram, não raramente à margem dos critérios meritocráticos, conforme explica Santos (2006).

Castor (2000) refere-se a uma segunda reforma que visou à modernização da administração pública brasileira com a tentativa de construir a burocracia moderna, com o Estado entendido como sistema, por meio do Decreto-Lei 200, no ano de 1967, sob o regime militar. Seus objetivos estavam relacionados à delegação interna de poderes e à descentralização das decisões obedecendo aos seguintes princípios-base: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Castor avalia como principais contribuições dessa fase o estabelecimento de uma doutrina consistente e a definição de preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa.

Bresser-Pereira (2006) discute a reforma do Estado como questão central para a reconstrução deste nos anos 90, ou seja, como definir um novo Estado em um mundo globalizado destacando a sua visão de que a reforma da administração pública foi uma das principais reformas a que se dedicou o governo Fernando Henrique Cardoso, para o que transformou a antiga Secretaria da Presidência em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro nomeado para conduzi-lo foi o próprio Bresser-Pereira. O documento base da reforma administrativa foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujo objetivo era transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial, além de buscar a retomada do crescimento econômico, que acabou não ocorrendo como se gostaria, um problema constante desde os anos 80 no Brasil, submerso em “ajustes fiscais” para estabilizar sua economia (Brasil, 1995).

Mas, argumenta Bresser-Pereira que por o Brasil ser um dito ‘país em desenvolvimento’ (Bresser-Pereira, 2006, p. 27), esse novo modelo organizacional – comumente denominado de “nova administração pública”, não foi tão fácil assim de ser implementado, visto que, nas palavras do próprio Bresser-Pereira (2006, p. 27-28):

[...] se, nos países desenvolvidos, a res publica não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento a res publica foi ainda menos protegida, porque, nesses países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico.

A administração pública gerencial buscou implementar suas novas estratégias por meio de uma estrutura administrativa reformada, com quatro setores de sustentação: o núcleo estratégico, formado pelo Parlamento, tribunais, presidente, seus ministros e pela cúpula dos servidores civis; as atividades exclusivas, que envolvem o poder extroverso (o Estado pode constituir, unilateralmente, obrigações para terceiros), exclusivo do Estado; os serviços não-exclusivos, que podem também ser oferecidos pelos setores privado e não-governamental; e o setor de produção de bens e serviços, formado pelas empresas estatais (Brasil, 1995).

Em contraponto, Lustosa da Costa (2007), ao analisar o diagnóstico da crise do Estado, supõe o projeto de reforma do Estado apresentado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso ter sido uma experiência malograda, devido ao baixo nível de alcance dos resultados na implementação de seus projetos básicos. Destaca Lustosa da Costa (2007) que ora os argumentos de Bresser-Pereira para a crise do Estado se apóiam na pressão do excesso de demandas sociais, ora se fundam no esgotamento do modelo de intervenção, mas que o essencial de sua explicação, e, sobretudo das soluções para enfrentar os problemas, está baseado em causas endógenas, destacadamente na crise de ajuste fiscal.

Seguindo essa linha de pensamento, Paes de Paula (2005a) ressalta que, quanto à abordagem gerencial, que no Brasil se constituiu durante os anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Comparativamente à abordagem gerencial, a referida autora analisa a abordagem societal no Brasil, destacando que a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, argumenta Paes de Paula que, o que se observou foi uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais, além de que ambas as abordagens se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país. Em sintonia com Paes de Paula (2005a), Martins complementa:

No limiar do século XXI, o quadro de complexidade se amplia, com elementos dos cenários externo e interno. A globalização e a reestruturação produtiva avançavam e os mercados evoluíam e impunham aos países novos patamares de desempenho, de desenvolvimento e de competitividade. A sociedade do conhecimento acontecia. A democracia brasileira amadurecia, a sociedade civil despertava e se movimentava, surgindo um terceiro setor diversificado e com enorme potencial de ação. Fica claro que a governança social, a gestão de políticas públicas em rede, torna-se uma realidade inescapável, para além dos matizes ideológicos [grifo nosso] (Martins et al., 2009, p. 262).

Paes de Paula (2005a) assinala ainda que na vertente gerencial a ênfase da gestão recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa; já na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. O fato de cada uma das vertentes ocuparem um dos extremos do debate reflete a clássica dicotomia entre a política e a administração que circunda a gestão pública.

Para melhor compreensão dessa discussão, apresenta-se um quadro comparativo, no qual se registram as principais semelhanças e diferenças sobre a “passagem” do patrimonialismo para os novos modelos internacionais que influenciam a administração pública brasileira:

Característica	Patrimonialismo	Burocracia	Administração pública gerencial
Períodos históricos	Colônia, Império e República Velha	Estado Novo (Getulismo), República Nova e Regime Militar	Reabertura Democrática, Abertura Econômica e Neoliberalismo
Década inicial	1800	1930	1990
Principal fato administrativo	Transferência da família real portuguesa para o Brasil (1808), passando a comandá-lo de perto	Golpe do Estado Novo (1937) levando Getúlio Vargas à centralização de poder e implantação de uma burocracia estatal ampliada e profissionalizada	Reforma Administrativa do Estado (1995), no governo Fernando Henrique Cardoso, discurso da terceira via e das práticas gerencialistas, advindas da iniciativa privada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e direção	Controle e organização	Controle e planejamento
Discrecionalidade administrativa	Total	Baixa	Alta
Práticas e elementos	Lealdade pessoal ao Mandatário; favoritismo, assistencialismo; clientelismo; tradição e pontos de vista puramente pessoais; predominância do poder doméstico na elaboração de decisões e alocação de recursos	Especialização do serviço; eficiência; legalismo; foco nos controles; disciplina; impessoalidade; formalismo; autoridade; hierarquia	Desenvolvimentismo; produtividade; administração por resultados; eficiência; eficácia; competitividade; orientação ao serviço; descentralização; accountability

Figura 1 - Características dos modelos internacionais que influenciam a administração pública brasileira

Fonte: Elaboração dos pesquisadores

Na Figura 1, manteve-se o patrimonialismo, por ainda exercer forte influência na administração pública brasileira, e não se incluiu a governança pública, por se tratar de um modelo ainda em construção, e nem a gestão societal, por ser um modelo característico brasileiro proveniente dos próprios movimentos sociais do país, e não das reformas de Estado.

Em se tratando de reformas da administração pública no mundo, já se explicitou anteriormente que os modelos reformadores possivelmente ocasionam mudanças apenas no longo prazo, e ainda assim em poucos aspectos, pois acabam compartilhando características essenciais com os modelos tradicionais, não se constituindo, de fato, numa ruptura com os anteriores.

No Brasil, isso é ainda mais perceptível, pois a burocracia e o gerencialismo não foram plenamente desenvolvidos no país, levando à construção de um modelo híbrido na gestão pública brasileira: um mix dos modelos patrimonialista, burocrático e do gerencialismo, bem como de indícios da gestão social – também chamada de “gestão societal” por Paes de Paula (2005b).

Zwick et al. (2012) defendem esse modelo híbrido como autêntico e genuíno – não obstante inspirado nos modelos estrangeiros, mas misturando-os e “tropicalizando-os” (Zwick et al., 2012, p. 286), o qual, na interpretação dos referidos autores, foi sendo construído historicamente no Brasil, não por senso crítico, senão pelas disfunções típicas da herança histórica patrimonialista, que não permitiu uma

implantação mais adequada do modelo burocrático, e em poucas décadas já teve que “aceitar” o gerencialismo estrangeiro, cuja reforma também não foi totalmente implementada. Estes autores qualificam esse modelo como “administração pública tupiniquim”, como possibilidade objetiva, baseados nas teorias N e P de Guerreiro Ramos (2009).

O termo “tupiniquim” foi atribuído por Zwick et al. (2012, p.286) como o sentido de algo que é tipicamente brasileiro. Tupiniquim é um grupo indígena do Brasil, com o qual se deparou a esquadra portuguesa de Pedro Álvares Cabral, em 23 de abril de 1500 (Bueno, 1998), uma etnia que acabou aglutinando várias outras com a chegada dos portugueses tornando-se multicultural, mas sem perder os seus traços de origem. Daí veio a ideia dos autores Zwick et al. (2012) de que é possível associar a noção de tupiniquim com as características multifacetadas da administração brasileira, vindo os autores a admitirem que a administração pública brasileira é a “administração pública tupiniquim”, o que significa ser uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e social, sendo estas somadas às demais características particulares culturais existentes na realidade do país, de modo a se formar uma configuração de gestão tipicamente brasileira.

Assim, ao “importar” os modelos de administração pública acreditando serem superiores, pode ser interpretado, de acordo com Guerreiro Ramos, que os gestores públicos colocam em prática a Teoria N, lei de “Necessidade” histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas “sociedades desenvolvidas” ou “modernizadas” (Guerreiro Ramos, 2009, p. 43). Mas ao considerar o “resultado” da hibridização desses modelos na administração pública brasileira e buscar o seu aperfeiçoamento como possibilidade objetiva, os autores Zwick et al. (2012) baseiam o tipo ideal da “administração pública tupiniquim” na Teoria P de Guerreiro Ramos: sustenta que toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá “Possibilidades” próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, estranho a suas possibilidades (Guerreiro Ramos, 2009, p. 43).

Guerreiro Ramos (1983) ensina que a racionalidade instrumental (tomada como base na Teoria da Necessidade [N]) ocorre quando o ser humano raciocina sobre atos ou elementos que contribuem para se atingir um objetivo predeterminado, por meio da interação com outros atos ou elementos; aferindo-se esse tipo de racionalidade em função do objetivo preestabelecido, independente do conteúdo que possam ter as ações.

Contam Brulon et al. (2013) que, em 1970, Guerreiro Ramos já chamava atenção para a necessidade de que os pressupostos da administração pública – como um instrumento colocado a serviço do Estado e, por essa razão, responsável pelo alcance do bem comum – fossem repensados, considerando que ela possui uma função social a cumprir. Complementam Brulon et al. que:

Entretanto, quando ela o faz com o predomínio da lógica instrumental, tal função acaba não se concretizando, uma vez que preocupações com redução de gastos e alcance de resultados podem acabar tornando-se fins em si mesmo, em detrimento de objetivos de cunho social. Por meio do predomínio da substantividade, por outro lado, introduzem-se padrões éticos na administração pública e esta passa a orientar-se com base em um postulado de valores na busca de objetivos coletivos [...] (Brulon et al., 2013, p. 4-5).

Assim, a racionalidade substantiva (tomada como base na Teoria da Possibilidade [P]) ocorre quando a pessoa, utilizando-se da razão, raciocina sobre o conteúdo do ato, podendo torná-lo intrinsecamente inteligente, baseado num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos, independente de sua integração com outros atos; aferindo-se esse tipo de racionalidade pela qualidade do conteúdo de suas ações, pela sua acurácia intelectual, atestando a transcendência do ser humano como criatura dotada de razão, sempre se preocupando em resguardar sua consciência e principalmente a liberdade de cada indivíduo, em busca de emancipação (Guerreiro Ramos, 1983).

O modelo da administração pública brasileira oscilaria entre elementos relacionados à racionalidade instrumental e à racionalidade substantiva – com a predominância de uma delas em cada contexto ou momento –, num continuum entre uns e outros, mas que na prática podem levar as pessoas envolvidas a um choque de racionalidades, afetando negativamente a administração, que deve buscar mais substantividade para cumprir sua função social, qual seja a efetiva realização do bem comum (Brulon et al., 2013).

Portanto, a trajetória histórica da administração pública no Brasil sugere um modelo organizacional como possibilidade objetiva, ou seja, na forma genuína e autêntica de gerir a “coisa pública” no Brasil, num continuum entre a força da estrutura mantenedora do status quo (racionalidade instrumental) e a força da ação transformadora (racionalidade substantiva), em constante desenvolvimento, como proposta de emancipação da nova dependência do Brasil em relação aos países ditos “desenvolvidos” (Zwick et al., 2012).

Mas como se percebe também a presença, ainda muito forte, do patrimonialismo, deve-se chamar a atenção de que, mesmo combatido pelos governos desde os anos 1930, ainda não se conseguiu afastar completamente as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira, devendo-se buscar superá-las. Além disso, as práticas de gestão social devem ser as mais destacadas dentre esses modelos, para que se busque cada vez mais democratizar a administração pública no Brasil.

A gestão social, também chamada “administração pública societal” por Paes de Paula (2005b), é caracterizada como aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil, num processo no qual a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório (Tenório & Saravia, 2007). Assim, o significado de gestão social distancia-se e chega até a contrapor-se à gestão estratégica, uma vez que aquela prima pela dialogicidade e participação, envolvendo diferentes sujeitos sociais no processo decisório, enquanto esta se distingue por uma relação monológica, pelo utilitarismo e pela competição (Tenório, 1998).

A base teórica principal da gestão social está no conceito de esfera pública, de Habermas (1984), para quem a fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva (mediação entre o mundo da vida e o sistema político), pela força sociointegrativa da solidariedade, dos impulsos comunicativos do mundo da vida, contrabalançando os outros dois recursos que sustentam a carência de integração e coordenação das sociedades modernas, o dinheiro e o poder. Essa proposição de Habermas faz ponto de contato com a ideia de sociedade de Guerreiro Ramos (1989, p. 52), conforme se percebe nas palavras deste:

[...] deve ser compreendido que todas as sociedades são menos do que boas; apenas o ser humano, eventualmente, merece ser caracterizado como bom. O bom homem, por sua vez, nunca é um ser inteiramente socializado; é, antes, um ator sob tensão, cedendo ou resistindo aos estímulos sociais, com base em seu senso ético. Na verdade, os processos não regulados do mercado jamais podem gerar uma boa sociedade. Tal sociedade só pode resultar das deliberações de seus membros em busca da configuração ética, substantiva, de sua vida associada.

Segundo Paes de Paula (2005a), as experiências participativas na vertente societal procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, combinando ação e estrutura, política e técnica. No entanto, essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado. Emerge assim a questão da inserção, no âmbito do Governo Federal, da lógica presente nos fóruns temáticos, nos conselhos gestores de políticas públicas e no orçamento participativo.

Dentre os modelos organizacionais apresentados anteriormente por Secchi (2009), o que mais se aproxima da gestão social é o modelo de governança pública. Mas é importante deixar claro que eles não são a mesma coisa. Enquanto a gestão social se fundamenta, principalmente, nas ações públicas dos movimentos sociais datados do início dos anos 1960, com desdobramentos nas quatro décadas posteriores, integrando um projeto político que enfatiza a participação social e o repensar do enfoque dado ao

desenvolvimento (Paes de Paula, 2005b), a governança pública se fundamenta, principalmente, na dinâmica das relações entre o próprio governo com o setor privado e o terceiro setor, chegando a ser confundida com o neoliberalismo (Secchi, 2009), devido à diluição tanto das fronteiras hierárquicas quanto do monopólio de poder do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas.

Com efeito, Peci et al. (2008) também chamam atenção para o fato de que as diferenças ideológicas entre a governança pública e o neoliberalismo podem ser tênues, chegando em alguns casos a se confundir o papel do Estado na governança pública com a ideia de Estado-Mínimo; devendo-se tomar cuidado e analisar as redes de governança na perspectiva local, caso a caso. Portanto, enquanto a gestão social parece surgir da própria sociedade organizada, a governança pública é uma forma de resposta do Estado à crise por que vem passando desde os anos 80 e 90, tendo como base material a própria new public management, podendo ser vista, no Brasil, como um desdobramento do próprio gerencialismo iniciado a partir de 1995; o desafio é fazer com que esta seja complementar àquela (gestão social).

4. Percurso Metodológico

A presente pesquisa, de natureza qualitativa, cujos dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com fontes orais e observação, orienta-se por princípios metodológicos da fenomenologia hermenêutica crítica, para cuja composição tomou-se como base sobretudo os conceitos da redução sociológica, de Guerreiro Ramos (1965; 1989), e da racionalidade comunicativa, de Habermas (1984; 2012), denominada pelos pesquisadores de fenomenologia hermenêutica guerreiro-habermasiana.

A motivação dos pesquisadores para seguir postulados metodológicos dessa abordagem foi porque ela tem o potencial para auxiliar a apontar novas perspectivas para a administração pública, considerando que estuda o problema na visão dos próprios sujeitos da pesquisa, buscando mostrar o fenômeno como é percebido, para além de como ele está prescrito nos manuais. A observação serviu de orientação para a interpretação dos dados das fontes orais.

À assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos. Por isso, propõe-se aqui o termo “redução sociológica” para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica. [sic] (Guerreiro Ramos, 1965, p. 80).

Os dados de fontes orais foram extraídos dos relatos obtidos por meio de entrevistas com os sujeitos selecionados para a pesquisa, quais sejam os gestores responsáveis dos órgãos auditados pela Auditoria Interna do Inmetro - Audin/Inmetro, que compõem a Rede Brasileira de Metrologia, Qualidade e Tecnologia vinculada ao Inmetro (RBMLQ-I), seus representantes legais, ou ainda aqueles aos quais competências forem delegadas, e os integrantes das equipes de auditoria, sobretudo os coordenadores destas, para se captar suas percepções sobre os modelos organizacionais e as auditorias de gestão governamental.

Escolheu-se utilizar entrevista em profundidade em que o material coletado dos relatos de 12 entrevistados foi gravado e transcrito para análise, adotando orientação do método fenomenológico hermenêutico já utilizado em etapa anterior de coleta, seguindo-se as questões norteadoras previamente formuladas. As questões norteadoras não são um questionário e muito menos um roteiro pré-estabelecido, pois elas têm o papel de orientar o diálogo entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa. As questões foram: 1- como se relacionam os sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO; 2 - quais são os modelos de gestão empregados pelos sujeitos dos órgãos delegados do INMETRO; 3 - qual é o significado de democratização da gestão atribuído pelos sujeitos; 4 - quais são as práticas de gestão social, possibilitadas pelos sujeitos, em relação à transparência; e 5- quais são as ações realizadas para a efetivação do controle social por meio da auditoria de gestão governamental.

Valorizou-se, sobretudo o que é essencial na visão do grupo de entrevistados, buscando um consenso, de acordo com o método, mas tomando cuidado com a “construção” de consenso, onde não há. A esse respeito, explica Habermas:

Quando se descreve como uma pessoa fez algo que não queria, e que não deveria ter feito, simplesmente ela é descrita – mas não do mesmo modo como se descreve um objeto da ciência natural. Pois na descrição de pessoas aparecem, tacitamente, momentos de autocompreensão pré-científica de sujeitos capazes de falar e agir. Quando descrevemos um acontecimento como a ação de uma pessoa, nós sabemos, por exemplo, que aquilo que descrevemos pode não apenas ser explicado como um acontecimento natural, mas, se necessário, ser também justificado. O pano de fundo para isso é a imagem de pessoas que podem exigir satisfação umas das outras, que estão envolvidas desde o começo em interações normativamente regradas, e que se encontram umas com as outras em um universo de argumentos públicos. [sic] (Habermas, 2013, p. 12).

Portanto, posteriormente à primeira leitura das transcrições, realizou-se, novas leituras e releituras, buscando uma triangulação dos resultados das entrevistas com as fontes documentais e os aspectos não textuais, desvelando-se o fenômeno estudado até que se pudesse chegar a uma “complexidade irreduzível” deste a partir da visão dos sujeitos, ou seja, a uma saturação conceitual; o que não significa que o fenômeno foi apreendido em sua totalidade, até por ser considerada a fenomenologia uma abordagem inacabada, mas que o fenômeno foi compreendido e interpretado por um grupo de sujeitos, e que sempre poderá ser retomado e visto sob nova interpretação (Masini, 1997).

Depois de se ter realizado a triangulação dos resultados, agruparam-se as informações com base nas questões norteadoras previamente formuladas, que serviram de guia tanto para a coleta quanto para o tratamento dos dados. Estes foram organizados em quadros de acordo com os principais relatos de cada sujeito relacionados a cada questão norteadora, possibilitando sua análise para se chegar ao essencial do fenômeno estudado, como é próprio do método.

5. Resultados da Pesquisa

Pelos dados de fontes orais analisados, é possível apresentar na Figura 2 uma síntese das características comuns e proposições mais relevantes em relação às cinco questões norteadoras.

Questões norteadoras	Percepções positivas dos sujeitos	Percepções negativas dos sujeitos	Proposições dos sujeitos
1	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos da pesquisa avaliam as mudanças na gestão da RBMLQ-I de forma positiva; - Creditam essas melhorias à descentralização das atividades aos órgãos delegados pelo INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos não apoiam a politicagem que identificam nos órgãos delegados; - Reconhecem que há uma separação entre quem formula e quem executa as atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que o INMETRO defina melhor as responsabilidades dele e dos órgãos delegados, preferencialmente colocando na sua lei; - Aproveitar o SGI para diminuir a quantidade de papel, prestar contas on-line, hoje com a nota fiscal eletrônica.
2	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos da pesquisa adotam o modelo de administração pública gerencial e, no geral, avaliam-no como benéfico para a administração pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos reconhecem que há problemas nesse modelo, relacionados, sobretudo à motivação dos servidores no alcance das metas estabelecidas para os indicadores de desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que a auditoria colabore mais com a RBMLQ-I quanto ao aperfeiçoamento do modelo de gestão; - Que o INMETRO melhore a interação entre quem formula e quem executa; - Que haja uma reforma no modelo político do país.
3	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos da pesquisa apoiam a proatividade dos dirigentes dos órgãos delegados, esperando mais participação destes e da sociedade; - Apoiam a transparência na gestão pública, assim como o controle social, e enfatizam a accountability. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos avaliam que, na prática, poucos gestores são interessados em participar proativamente; - Apontam que ainda não se conseguiu afastar por completo as práticas patrimonialistas da administração pública brasileira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que a cobrança da execução das metas passe a ser trimestral; - Aprimorar o convênio, quanto à nomeação dos dirigentes (perfil).
4	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos da pesquisa apoiam a realização de trabalhos sociais pelos órgãos delegados; - Sentem que o controle social é indispensável ao controle institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos avaliam que, na prática, esse tipo de trabalho ainda é pontual; - Apontam que as ações para manter a sociedade melhor informada ainda são insuficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar uma forma de diminuir o percentual de multas na composição da receita; - Ampliar as ações orientativas e melhorar cada vez mais os canais de participação da sociedade.
5	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos da pesquisa apoiam a realização de auditorias de gestão; - Apoiam o caráter orientativo das auditorias, com o intuito de melhorar a administração pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sujeitos reconhecem e não apoiam a prática da internalização automática pela administração pública brasileira de normas estrangeiras padronizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que a auditoria mude mais o seu foco para resultados; - Que o INMETRO filtre as informações do SGI, quanto à prestação de contas dos resultados (transparência), e as disponibilize no seu site.

Figura 2 - Características comuns e proposições mais relevantes das entrevistas

Fonte: Elaboração dos autores

6. Considerações Finais

O objetivo principal do artigo foi focalizar os modelos organizacionais na administração pública e sua adequabilidade no Brasil, investigando novas perspectivas de análise com base na percepção dos sujeitos da pesquisa quanto à atuação da auditoria de gestão governamental do INMETRO, o que se acredita ter sido alcançado.

Aponta-se que, apesar de a auditoria interna não interagir diretamente com a sociedade, exatamente por ser interna à instituição, o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal explicita que ela deve “propor mecanismos para o exercício do controle social” sobre as atividades da sua instituição, além da “adequação dos mecanismos de controle social” já existentes na organização (Brasil, 2001).

Verificou-se que a Auditoria Interna do Inmetro (AUDIN) está alinhada, em tese, à tendência em focar a auditoria de gestão governamental nos moldes do modelo-padrão internacional, mas que, na prática, tem enormes desafios pela frente para adaptá-la à realidade das instituições públicas brasileiras, com seus modelos organizacionais de configuração peculiar, sobretudo quando se refere aos 26 órgãos delegados do INMETRO, um de cada Estado da Federação, e muitas vezes com características únicas. Das competências regimentais da AUDIN, destacou-se a de “acompanhar os resultados dos compromissos pactuados no contrato de gestão”, pelo fato de, para se realizar esse tipo de atividade, se fazer necessária a auditoria de gestão, pois a auditoria tradicional de regularidade não consegue abrangê-la (Brasil, 2013).

Os achados da pesquisa sugerem que o INMETRO é uma instituição pública brasileira que absorveu fortes traços do modelo da administração pública gerencial, vindo a desenvolver, ao longo dos anos, o seu papel como agência executiva, mantendo-se como a única Agência Executiva em todo o Governo Federal desde 1998, o que pode ser explicado como uma herança da Reforma Administrativa de 1995 e das próprias características do “modelo” organizacional da administração pública brasileira (Zwick et al., 2012; Costa, 2007; Paes de Paula, 2005a; Tenório, 1998), pois cada órgão público no Brasil absorveu os modelos organizacionais diversos, de forma peculiar.

Essas características singulares oscilam entre elementos relacionados à racionalidade instrumental e à racionalidade substantiva, e que em muitos momentos levam os sujeitos da pesquisa a um choque de racionalidades, o que evidenciaram os autores Brulon et al. (2013), quando desenvolveram um estudo em que detectaram a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, presentes no desempenho da administração pública brasileira. No caso da auditoria governamental, percebe-se que tal “choque” vem afetando negativamente a administração pública, pois, apesar da busca de substantividade, os sujeitos vêm-se envolvidos em atividades muito instrumentalizadas.

Assim, os resultados da pesquisa confirmaram a suposição inicial de que, no Brasil, os órgãos oficiais de controle obedecem a uma orientação padronizada internacionalmente que não leva em consideração as singularidades da administração pública brasileira; sendo um grande desafio superar essas barreiras institucionais para possibilitar o apoio, por esses órgãos, a um controle social mais efetivo. As proposições apresentadas pelos sujeitos da pesquisa podem servir de orientação para novas perspectivas que contribuam na superação de barreiras institucionais percebidas por eles próprios. Essas proposições foram estimuladas por meio de “diálogos isonômicos” (Habermas, 2012) com os pesquisadores, cujo propósito é provocar os sujeitos a exporem as suas percepções.

Portanto, os resultados da pesquisa apontam para que os modelos importados sejam revistos e criticados justamente pelas disfunções que estes vêm gerando quando implantados em outros países como o Brasil. Também sugere que se criem espaços para o surgimento de formas singulares de auditoria governamental que fortaleçam as organizações brasileiras, levando em conta as condicionantes expostas no trabalho, de modo a ultrapassar barreiras institucionais que surgem com a padronização internacional e assegurando maior apoio a um controle social mais efetivo junto a essas organizações, levando a administração pública de um modo geral, e não somente a brasileira, a concretizar a sua razão de ser: o bem comum da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, F. L. (2006). *Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático a reforma da administração pública à luz da experiência recente*. In L. C. Bresser Pereira, & P. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (pp.173-199). Rio de Janeiro: FGV.
- Battistelli, F. (Org.). (2002). *La cultura delle amministrazioni: fra retorica e innovazione*. Franco Angeli: Milano.
- Brasil. (1995). Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília.
- Brasil. (2001). Controladoria-Geral da União – CGU. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília: SFCL.
- Brasil. (2012). *Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro*. Histórico. Recuperado em 16 de maio de 2013, de <http://www.inmetro.gov.br/inmetro/historico.asp>
- Brasil. (2013). *Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro*. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2014. Rio de Janeiro: Audin.
- Bresser-Pereira, L. C., & Spink, P. (2006). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In L. C. Bresser Pereira, & P. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (pp. 21-28). Rio de Janeiro: FGV.
- Brulon, V.; Vieira, M., & Darbilly, L. (2013). *Choque de gestão ou choque de racionalidades?: o desempenho da administração pública em questão*. Revista Eletrônica de Administração, 74(1), 1-34.
- Bueno, E. (1998). *A viagem do descobrimento: a verdadeira história da expedição de Cabral*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Castor, B. V. J. (2000). *O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL/IBQP-PE.
- DaMatta, R. (1980). *Carnavais, malandros e heróis*. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar.
- Filippim, E. S.; Rossetto, A. M., & Rossetto, C. R. (2010). *Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense*. Cadernos EBAPE.BR, 8(4), 734-752.
- Guerreiro Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV.
- _____ (1965). *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____ (2009). *A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade*. In F. G. Ramos, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Gustafsson, G. (1983). Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, 15(3), 269-287.
- Habermas, J. (1984). *A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____ (2012). *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. Tradução Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____ (2013). *Fé e saber*. Tradução Fernando Costa Mattos. São Paulo: Editora Unesp.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 476-99.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- _____ (2003). *Societal Governance*. In I. Katenhusen, & W. Lamping (Ed.). *Demokratien in Europa* (pp.229-250). Hannover: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- March, J., & Olsen, J. P. (1983). *Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government*. *American Political Science Review*, 77(2), 281-296.

- Martins, H. F., & Cunha, L. A. P. (2009). Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira. In P. Modesto (Coord.), *Nova organização administrativa brasileira* (pp. 73-82). Belo Horizonte: Fórum.
- Masini, E. F. S. (1997). *Enfoque fenomenológico de pesquisa em educação*. In I. Fazenda (Org.), *Metodologia da Pesquisa Educacional* (pp. 59-67). São Paulo: Cortez.
- Merton, R. K. (1957). *Bureaucratic structure and personality*. In R. K. Merton (Ed.), *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research* (pp. 195-206). Glencoe: Free Press.
- Lustosa da Costa, F. (2007). Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In P. E. Martins, & O. P. Pieranti (Orgs.), *Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo* (pp.133-158). Rio de Janeiro: FGV.
- Osborne, D. (2007). Reinventing government: what a difference a strategy makes. 7th Global Forum on Reinventing Government. Vienna-Austria: United Nations: Recuperado em 12 de outubro de 2013 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf>
- Paes de Paula, A. P. (2005a). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- _____ (2005b). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.
- Peci, A.; Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39-55.
- Santos, W. G. (1993). *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- _____ (2006). *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-69.
- Tenório, F. G. (2008). Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 3ª Ed. Ijuí: Editora Unijuí.
- _____ (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32 (5),7-23.
- Tenório, F. G., & SARAIVA, E. (2007). *Escorços sobre gestão pública e gestão social*. In P. E. Martins & O. P. Pieranti (Orgs.), *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo* (pp.108-132). Rio de Janeiro: FGV.
- Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia*. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: LTC.
- Zwick, E.; Teixeira, M.; Pereira, J., & Vilas Boas, A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(2), 284-301.