



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**PERSPECTIVAS TEÓRICAS EM GESTÃO PÚBLICA:
CONSIDERAÇÕES À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SOCIETAL E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO**

**SAYARA SOUSA BRITO, FLÁVIA LORENNE SAMPAIO BARBOSA, FABIANA PINTO DE ALMEIDA
BIZARRIA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e
comparados em Adm. Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

0 Perspectivas teóricas em gestão pública: considerações à luz da administração pública societal e o novo serviço público

Resumo: o debate sobre paradigmas em estudos organizacionais ganhou novas possibilidades com o modelo proposto por Burrell e Morgan, sobretudo nas perspectivas alternativas ao funcionalismo, como os referenciais críticos e interpretativos. Paralelamente, há pesquisas que defendem que modelos multiparadigmáticos seriam mais adequados para o campo. Diante do exposto, o objetivo do artigo é estabelecer uma interlocução entre a Administração Pública Societal e o Novo Serviço Público, à luz da tese da complementação de interesses cognitivos, a fim de ponderar acerca de formas de gestão pautadas nos referenciais críticos e interpretativos. Trata-se de ensaio teórico, apoiado nos conceitos principais das teorias em comento, fundamentos dos paradigmas crítico e interpretativo e da abordagem do círculo de matrizes epistêmicas. Nas considerações finais, destacou-se que as duas teorias possuem pressupostos e propósitos comuns que permitem o diálogo pretendido inicialmente, e ainda, que estas têm potencial para englobar os interesses técnico, prático e emancipatório.

Palavras-chave: Estudos Organizacionais. Administração Pública Societal. Novo Serviço Público. Círculo de Matrizes Epistêmicas.

1. Introdução

A pesquisa nasce da reflexão sobre os modelos de gestão internalizados nas instituições públicas e seus respectivos fundamentos sociológicos. Importante contribuição para o debate está na seção ‘RAE-Clássicos: textos essenciais em estudos organizacionais’ de 2005, edições em que foram publicados artigos sobre estudos organizacionais (EO) na perspectiva paradigmática, que contém discussões sobre as teorias emergentes a partir da década de 1990, nos paradigmas funcionalista (CALDAS; CUNHA, 2005; CALDAS; FACHIN, 2005), interpretativista (VERGARA; CALDAS, 2005) e, mais tarde, crítico e pós-modernista (VIEIRA; CALDAS, 2006).

O paradigma funcionalista/ positivista, dominante no campo, norteia variadas teorias aplicadas à gestão pública, entre elas o *New Public Management* (NPM), pilar de reformas administrativas em diversos países, incluindo o Brasil (ANDION, 2012; PAULA, 2005a). Embora o NPM tenha sido representativo para a gestão há críticas ao modelo, como seu objetivismo excessivo, o reforço da dicotomia ‘administração *versus* política’ e falta de engajamento ‘pró’ mudança social (PAULA, 2005a; VERGARA; CALDAS, 2005). Pyun e Gamassou (2018) e Çolak (2019) corroboram a visão dos autores e vão além, ao afirmarem que o NPM se tornou obsoleto frente à complexidade da sociedade contemporânea e que é necessário buscar teorias pautadas em valores como equidade, justiça social e diferenças fundamentais do setor público e privado.

Nesse cenário, duas teorias merecem destaque, enquanto correntes alternativas ao *mainstream*. A primeira é a administração pública societal, pela influência na gestão brasileira, que visa explorar as diferenças da administração gerencial implementada na década de 1990 e as experiências administração pública societal, herdada das mobilizações sociais ocorridas a

partir da década de 1960 contra a ditadura e pela redemocratização (PAULA, 2005b). Destacam-se como pontos positivos da teoria a abertura das instituições à participação do cidadão e integração das dimensões social e política à dimensão estrutural da gestão (PAULA, 2015).

A segunda é a abordagem do Novo Serviço Público (NSP), modelo que também indica via alternativa ao NPM. Em síntese, o modelo preconiza a defesa da democracia participativa, o envolvimento dos cidadãos no ciclo das políticas públicas para além do papel de usuários de serviços públicos e adoção de uma nova postura da administração pública em sentido amplo, no sentido de dialogar com a sociedade civil e colocar os interesses do cidadão em primeiro plano (DENHARDT;DENHARDT, 2000 ;2007).

Considerando a amplitude das teorias e dos debates recentes sobre abordagens teóricas para o desenvolvimento de políticas e práticas no campo, argumenta-se a necessidade de diálogo entre as teorias da APS e do NSP, uma vez que se mostram relevantes nessa narrativa, em virtude da complexidade, estrutura consolidada, amadurecimento, relevância no campo acadêmico (a primeira em âmbito nacional e a segunda em âmbito internacional) e possibilidade real de unir teoria e prática. Dessa forma, o objetivo deste artigo é estabelecer uma interlocução entre a APS e o NSP, à luz dos aspectos ontológicos e epistemológicos do círculo de matrizes epistêmicas.

Trata-se de um ensaio teórico (BOAVA;MACEDO;SETTE, 2020), voltado para discussão de teorias em estudos organizacionais alternativas ao funcionalismo ‘puro’. Para tanto, recorreu-se ao diagrama paradigmático de Burrell e Mogan (1979), a fim situar o debate sociológico em EO, bem como a predominância das abordagens estruturalistas. Após, discorreu-se sobre os paradigmas interpretativista e crítico, alternativos ao hegemônico. Por fim, foi aberta a discussão sobre os fundamentos e características da APS e do NSP, correlacionando-as com os referenciais críticos e interpretativos, para posteriormente dialogar sobre os pontos de intersecção, para então discorrer sobre a relação entre as duas teorias, situando-as na discussão das matrizes epistêmicas.

Pretende-se, assim, contribuir para campo das teorias organizacionais alternativas às abordagens tradicionais, visto que, em que pese o crescente interesse pelo debate, ainda não pode ser considerada uma linha de pesquisa historicamente robusta (VIEIRA; CALDAS, 2006; FARIA, 2009; NETTO *et al.*, 2016), e argumentar a favor da tese de Paula (2015) sobre a construção do conhecimento a partir da complementação de interesses cognitivos.

2. Paradigmas em estudos organizacionais

Caldas (2005) considera que o modelo paradigmático proposto por Burrell e Morgan (1979) é essencial para pesquisas em estudos organizacionais. Sua construção é fundamentada em quatro pressupostos sobre a natureza das ciências sociais, que, nas palavras de Burrell e Morgan (1979), baseiam todas as teorias das organizações, as quais estão sintetizadas no quadro 01.

Quadro 01: suposições sobre a natureza das ciências sociais

Debate ontológico	Nominalismo: o mundo social externo à cognição individual é feito de nomes conceitos e rótulos para estruturar a realidade;
	Realismo: o mundo social externo à cognição individual é feito de estruturas tangíveis e relativamente imutáveis;
Debate epistemológico	Positivismo: epistemologias que procuram explicar e prever o que acontece no mundo social buscando regularidades e relações causais;
	Antipositivismo: epistemologias essencialmente relativistas, contra a utilização de leis universais para o mundo social;
Debate da natureza humana	Determinismo: diz respeito ao homem e sua atividade como sendo completamente determinada pela situação ou ambiente;
	Voluntarismo: o homem possui completa autonomia e livre-arbítrio;
Debate metodológico	Abordagem ideográfica: a compreensão do mundo social só é possível a partir dos antecedentes, aspectos subjetivos e imersão na situação;
	Abordagem nomotética: enfatiza a adoção de técnicas, protocolos sistemáticos e no processo de testes de hipóteses;

Fonte: elaborado pelos autores com base na leitura de Burrell e Morgan (1979).

Burrell e Morgan (1979) defendem que as posições extremas dos debates acima resultam em formas distintas e polarizadas de se conceber a natureza das ciências sociais e da sociedade. A partir da interação das vertentes ciência (objetivista e subjetivista) e natureza da sociedade (sociologia da regulação e sociologia da mudança radical), é proposto um modelo analítico que abrange quatro paradigmas: o funcionalista, o interpretativista, o humanista radical e o estruturalista radical, representados na figura 1.

Figura 1: diagrama dos paradigmas sociológicos.



Fonte: adaptado de Burrell e Morgan (1979, p. 22).

Burrell e Morgan (1979) argumentam que muitos teóricos sociais tiveram contato com as tradições positivistas em detrimento ao conhecimento idealista/ subjetivo, o que tem limitado aprofundamento de pesquisas nesta última perspectiva. Sobre esse debate, Caldas (2005) explica que o diagrama dos paradigmas desvenda caminhos metateóricos promissores para o campo de estudos organizacionais, embora ainda persista a hegemonia funcionalista (CALDAS, 2005; ANDION, 2012; PAULA, 2015), focada no aumento da eficiência do capital

e do trabalho, cujas teorias base vão desde a escola clássica de Taylor e Fayol, expandindo-se até a era contemporânea (SANTOS, 2017; CALDAS; FACHIN, 2005).

A sociologia funcionalista tem suas raízes na adaptação de métodos de pesquisa próprios das ciências naturais para o estudo da sociedade, dada a capacidade daquela de predição, descrição e explicação dos fenômenos, padrão que é conhecido como naturalismo ou positivismo (CABRAL, 2004). Adentrando o campo das teorias organizacionais, o paradigma funcionalista está enraizado àquelas com viés racional/instrumental, a exemplo da administração científica, teoria burocrática, contingencial, da ecologia populacional, teorias organizacionais econômicas como teoria da agência e dos custos de transação, entre outras abordagens (SANTOS, 2017). Andion (2012) explica que o paradigma funcionalista predomina no campo da administração pública Brasileira, desde os primórdios até a consolidação como disciplina.

A hegemonia do funcionalismo também pode ser compreendida através da produção científica do campo no Brasil. Há influência legalista oriunda dos países centrais como Estados Unidos, Espanha e Portugal, da escola clássica de Taylor e Fayol, criação de escolas de administração, treinamento de professores em cursos no exterior e presença de textos traduzidos (KEINERT, 1994), de modo que a corrente de ensino na teoria organizacional limita-se ao funcionalismo básico, tipicamente contingencialista sistêmico (VERGARA; CALDAS, 2005).

A teoria dominante da administração pública parece estar centrada na racionalidade instrumental, que possui limitações importantes como modelos organizacionais baseados em estruturas rígidas de poder, visão estreita e restritiva da ação humana, entendimento incompleto da aquisição do conhecimento e desconexão entre teoria e prática (DENHARDT; CATLAW, 2016). À vista de tais limitações emergem vertentes contrárias à hegemonia funcionalista, como os referenciais críticos e interpretativos (VERGARA; CALDAS, 2005; VIEIRA; CALDAS, 2006; SACCOL, 2009), lançando novas bases de compreensão para o campo por meio do diálogo com outras disciplinas como ciência política, sociologia política, geografia e antropologia (ANDION, 2012).

3. Contrapontos ao funcionalismo: a teoria interpretativa e a teoria crítica

A ontologia interpretativista não considera a existência de uma realidade totalmente objetiva ou subjetiva, mas sim que esta é reproduzida por meio das interações entre sujeito – objeto (SACCOL, 2009). O paradigma interpretativo possui pilares de pensamentos filosóficos e sociológicos que buscam compreender e explicar o mundo social a partir do ponto de vista das pessoas envolvidas, destacando-se o solipsismo, situado no espaço mais subjetivo da

dimensão subjetiva-objetiva dos paradigmas sociológicos, motivo pelo qual está incluso tanto no paradigma interpretativista quanto humanista radical; a hermenêutica, voltada para a interpretação e compreensão dos produtos da mente humana; e a fenomenologia da qual emergem dois pressupostos muito utilizados nos estudos organizacionais, etnometodologia e o interacionismo simbólico (BURRELL;MORGAN, 1979; VERGARA; CALDAS, 2005).

Burrell e Morgan (1979) caracterizam o paradigma interpretativista como antipositivista, cujas teorias são construídas do ponto de vista do indivíduo em oposição ao observador da ação, onde o esforço central é compreender o mundo subjetivo da experiência humana. Complementando, Prolo, Lima e Silva (2018) relatam que o paradigma interpretativista consolidou-se nos estudos organizacionais ao explicar que os eventos são resultados das ações propositais das pessoas, gerando representações da realidade social que podem explicar fenômenos complexos. Em relação aos métodos de pesquisa, Saccol (2009) explica que a epistemologia interpretativista é construtivista, onde pesquisador pode definir seus construtos a partir do trabalho no campo e, quanto a axiologia, reconhece-se que nunca há uma posição neutra do pesquisador.

Historicamente, a origem da teoria crítica remonta ao instituto de pesquisa social de Frankfurt, fundado na década de 1920, destacando-se teóricos como Adorno, Benjamin, Habermas, Marcuse, Horkheimer, sendo este o primeiro a utilizar o termo “teoria crítica” para caracterizar a oposição às formas tradicionais de teoria e à concepção de união de teoria e prática, uma vez que implica uma tentativa de realizar o conteúdo materialista da filosofia idealista (PAULA, 2008).

Segundo Vieira e Caldas (2006, p.60) o pressuposto básico da teoria crítica repousa na ideia que “é impossível mostrar como as coisas realmente são, senão a partir da perspectiva de como deveriam ser”, onde são analisadas as potencialidades não realizadas no mundo social e o que o mundo poderia ter se tais potencialidades fossem realizadas. Faria (2009) explica que a teoria crítica pode assumir diversas ramificações baseadas nos teóricos ou universo da pesquisa, as quais o autor divide em quatro áreas, entre elas a teoria crítica em estudos organizacionais, que se caracteriza pelo amplo diálogo com outras teorias, utilizando-se de referenciais como a escola frankfurtiana, marxismo, estudos sobre estado, poder e classes sociais, centralidade do trabalho, formas democráticas de gestão e psicologia sócio histórica.

A teoria crítica em estudos organizacionais orienta-se tanto para a crítica epistemológica da forma de obtenção de conhecimento essencialmente positivista, no sentido de dissociar teoria e prática, quanto para a crítica social do modo de vida coletivo baseado na lógica do mercado, regido pelo valor de troca. Assim, cabe à teoria crítica em estudos organizacionais investigar

os elementos manifestos e ocultos que compõem as configurações de poder e dominação, considerando, ao mesmo tempo, as racionalidades e as intersubjetividades, bem como o despertar para a emancipação e manutenção do comportamento crítico (VIEIRA; CALDAS, 2006; FARIA, 2009).

O paradigma interpretativo e o humanista radical, dentro dos enfoques propostos, possuem pontos de interlocução quando observados no sentido amplo da teoria, como a oposição ao *mainstream* funcionalista e às formas tradicionais de obtenção do conhecimento pela lógica positivista, a não generalização de leis a todos imposta, a perspectiva de compreensão dos fenômenos a partir do sujeito e sua integração com a ação. Desse modo, há indícios de que os fundamentos dos dois paradigmas podem coexistir em fluxo em um processo de fluxo mútuo. Andion (2012) pondera que os campos interdisciplinares exigem um novo enfoque epistemológico que supere as dicotomias tradicionais, os quais passam a ser vistos como faces da mesma moeda. Nesse contexto, a teoria das matrizes epistêmicas propostas por Paula (2015) pode elucidar a questão e apontar possíveis caminhos para a interlocução.

4. Construção do conhecimento a partir da complementação de interesses cognitivos

No debate da abordagem multiparadimática, Paula (2015) apresenta uma proposta baseada no sistema de produção de conhecimento denominado abordagens sociológicas e na não rivalidade paradigmática, orientado por matrizes que abarcam três tipos de interesse cognitivo: o técnico, o prático e o emancipatório. A autora defende que a ciência social deve ser pensada de uma forma transdisciplinar como uma unidade de conhecimento, ao invés de ser categorizada em classes como “ciências da natureza e ciências do espírito”, pois os interesses cognitivos são interdependentes e não deveriam ser tratados separadamente.

Paula (2015) propõe que as abordagens sociológicas se orientam por três matrizes epistêmicas, que agregam teorias e metodologias: a matriz empírico-analítica, regida pela filosofia positiva e lógica formal, dirigidas para o interesse técnico, gerando conhecimento para a previsão e controle dos fatos sociais; matriz hermenêutica, regida pela filosofia hermenêutica e lógica interpretativa, orientadas para o interesse prático, que buscam a compreensão social por meio da comunicação e da interpretação; e a matriz crítica, regida pela filosofia positiva e lógica dialética, motivadas pelo interesse emancipatório e voltada para a transformação social,

Ainda segundo Paula (2015), o círculo de matrizes epistêmicas sugere que cada abordagem sociológica representa uma lógica orientadora do conhecimento, de modo que os interesses cognitivos são vistos como complementares e não antagônicos/ analíticos como os paradigmas identificados por Burrell e Morgan. Um ponto importante é que a ideia de

paradigma deu lugar ao conceito e abordagem e não há limite para o número de abordagens sociológicas que podem ser criadas, as quais representam a integração dos interesses cognitivos.

As principais abordagens identificadas são a abordagem funcionalista, a abordagem interpretativista, a abordagem humanista (classificadas como puras pois situam-se em uma matriz), a abordagem estruturalista, a abordagem pós-estruturalista e a abordagem realista crítica (classificadas como híbridas pois transitam em mais de uma matriz), interligando-se de maneira orgânica e flexível (PAULA, 2015). Nessa proposta, o conhecimento se desenvolve porque os pesquisadores constatarem incompletudes cognitivas e realizam reconstruções epistêmicas, que, geram novas teorias e metodologias e, por vezes, são capazes de abranger outras matrizes epistêmicas (PAULA, 2015).

O modelo proposto por Paula (2015) foi utilizado em pesquisas como o debate sobre o desenvolvimento científico, problemáticas epistemológicas, objeto, teoria, método e pressupostos do campo de estudo da administração (SANTOS, 2017), a investigação sobre como pesquisadores brasileiros tratam a construção do conhecimento e qual abordagem predomina nas dissertações e teses (DURANTE;COELHO, 2020) e entendimento dos fundamentos epistemológicos da gestão social a partir das matrizes epistêmicas (OLIVEIRA, 2021). Nos três casos retoma-se o diagrama de paradigmas e resta claro que este é potencialmente limitante, notadamente em relação à escolha de fundamentação teórica coerente com a complexidade dos fatos sociais.

5. Teorias organizacionais alternativas às abordagens tradicionais: a Administração Pública Societal e o Novo Serviço Público

A administração pública societal tem duas raízes nas mobilizações ocorridas a partir da década de 1960 contra a ditadura e pela redemocratização, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não governamentais, manifestando-se em experiências alternativas de gestão como os conselhos gestores e o orçamento participativo (PAULA, 2005b). O ponto alto foi na elaboração da constituinte na década de 1980, quando diferentes atores sociais, incluindo o meio acadêmico, movimentos organizados, partidos políticos e sindicatos, reivindicavam o fortalecimento do papel da sociedade civil na vida política do país e questionavam a centralidade da gestão pública na figura do Estado (PAULA, 2005a).

A visão que orienta a APS é que a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e/ou gerencial, mas sim um projeto político que demanda por um novo padrão nas relações entre Estado e sociedade, o qual se consolida na defesa da “esfera pública não

estatal”, ligada à concepção de espaços deliberativos e de negociação, cogestão e participação das decisões (PAULA, 2005a). A autora defende que a administração pública gerencial não é capaz de lidar com a complexidade da vida política e que o ideal do insulamento burocrático, resultado da estrutura institucional-legal do gerencialismo, deixa de atender o interesse público.

Paula (2005a) aponta também que a vertente societal fomenta a mudança na formação e atuação da burocracia pública por meio de uma nova postura dos agentes públicos. Nesse sentido, a APS combina saber acadêmico com crítica social, além de promover formas de aprendizado em espaços alternativos, citando como exemplo a capacitação promovida por movimentos sociais e ONGs. Sobre a formação e perfil dos agentes públicos Paula (2005a, n.p.) defende que é necessário um programa de formação e treinamento de agentes públicos que seja multidimensional, que crie “especialistas tecnopolíticos, capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar [...] refletir sobre as crises e as mudanças da economia, na cultura e na política”.

No trabalho de revisão sobre a APS, Paula (2010) reafirma que a dimensão sociopolítica da gestão deve nortear as demais e que as três dimensões (econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica) não podem ser pensadas isoladamente. Um exemplo disso é a nova visão de desenvolvimento que busca superar os parâmetros tradicionais da dimensão econômico-financeira, a qual necessita de um projeto amplo, de mobilização das capacidades política e administrativas. Nessa nova visão há alteração das prioridades econômico-financeiras governamentais, que inclui a lógica solidária, chamada de economia solidária ou economia social.

Paula (2010) explica que a APS envolve a reinvenção político-institucional, que compreende a articulação entre as dimensões sociopolítica e institucional-legal, no propósito de (re)desenhar as instituições e o modo de administrar de forma que possibilite a participação de diferentes sujeitos sociais no processo decisório, desde a base até o núcleo estratégico. Ademais, a autora defende a ressignificação da gestão propriamente dita, no que diz respeito ao planejamento, controle e geração de resultados, para um modelo que englobe servidores, gestores e cidadãos, e não somente importação de técnicas do setor privado.

Dessa forma, trata-se fixar como objetivo maior o interesse público, imprimir nova racionalidade no que se refere aos prazos e à execução orçamentária, e questionar continuamente que resultados importam nesse cenário (PAULA, 2010). Dado que o ato de gerenciar se traduz na aplicação de uma tecnologia, Paula (2010, p. 492) chama para o debate o conceito de tecnologia social, construídas a partir do “conflito e negociação de grupos sociais com concepções diferentes acerca dos problemas e soluções que a tecnologia toma seu conteúdo

e forma final”. Entende-se que é possível criar tecnologias gerenciais que perpassem a lógica utilitarista e sejam fundamentadas na construção social, sempre tendo como pilares a gestão deliberativa e participativa.

O Novo Serviço Público (NSP) consiste em um conjunto de princípios norteadores para as teorias de administração pública, em oposição aos modelos de administração burocrática e no NPM, ambos enraizados na ideia da escolha racional (DENHARDT;DENHARDT, 2007). Em síntese, o modelo preconiza a defesa da democracia participativa, o envolvimento dos cidadãos no ciclo das políticas públicas para além do papel de usuários de serviços públicos e adoção de uma nova postura da administração pública em sentido amplo, no sentido de dialogar com a sociedade civil e colocar os interesses do cidadão em primeiro plano (DENHARDT;DENHARDT, 2000;2007).

De acordo com Denhardt e Denhardt (2000;2007), os fundamentos contemporâneos do NSP incluem i) defesa da cidadania democrática, operada por meio do envolvimento ativo do indivíduo na vida política e valorização da visão de interesse público em sentido amplo; ii) incentivo à participação dos cidadãos em grupos locais, considerando que os modelos de comunidade ajudam a estabelecer conexões entre o indivíduo e a sociedade em geral; iii) construção de organizações mais humanistas, de modo que o agente público assuma papel ativo no trabalho, analisando criticamente e propondo soluções para os problemas públicos; iv) formas de aquisição de conhecimento alternativas ao positivismo, como as abordagens interpretativa, crítica e pensamento pós-moderno.

As teorias acima dão sustentação a uma nova corrente de pensamento sobre o serviço público, que fornece sete lições importantes para a teoria e a prática da administração pública (DENHARDT;CATLAW, 2016), compiladas a seguir:

Quadro 02: princípios do Novo Serviço Público.

Servir cidadãos, não consumidores	o serviço público é visto como extensão da cidadania e busca estimular a ideia de responsabilidade coletiva, com questões relevantes para o cidadão;
Perseguir o interesse público	diz respeito a construção coletiva e compartilhada do interesse público, ao invés de soluções rápidas movidas por interesses individuais, em uma ampla rede que inclui agentes públicos, cidadãos e instituições diversas;
Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo	o Estado deve oferecer o serviço público com a melhor qualidade possível, fundado na ideia da cidadania e da relação entre cidadãos e governo;
Pensar estrategicamente, agir democraticamente	as políticas públicas devem ser formuladas e implementadas em sistema de coprodução entre comunidade de agentes públicos;
Reconhecer que a accountability não é simples	a accountability envolve questões complexas que não podem ser resumidas em medidas de desempenho como na lógica do mercado, tais como equilíbrio de normas, controles externos, preferências dos cidadãos e ética;
Servir em vez de dirigir	o NSP supõe uma nova visão de liderança, baseada em valores democráticos e compartilhada com toda organização e comunidade;
Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade	há a crença de que as instituições públicas operam melhor por meio de processos colaborativos que tenham como pilar o respeito às pessoas;

Fonte: elaborado pelos autores com base na leitura de Denhardt e Catlaw (2016).

As manifestações do NSP citadas por Denhardt e Denhardt (2007) dizem respeito principalmente ao engajamento cívico na formulação e implementação de políticas públicas por meio de conselhos e fóruns deliberativos. Os autores pontuam que o objetivo não é operacionalizar os princípios ou estabelecer padrões mensuráveis, mas repensar processos, estruturas e modelos organizacionais com fim último de servir o interesse público. Nesse sentido, a governança em rede constitui uma das formas de se implementar articulações horizontais onde exista compartilhamento de poder, mediante a conciliação de interesses individuais e coletivos, clareza dos papéis e das responsabilidades, confiança mútua e partilha dos benefícios (DENHARDT;CATLAW, 2016).

A prática dos princípios e valores discutidos até aqui estão atreladas à ressignificação do comportamento, tratamento e papel dos agentes públicos, tanto dentro da organização, como a relação destes com a sociedade (DENHARDT;DENHARDT, 2007). Denhardt e Catlaw (2016) explicam que a alteração das condições sociais deve ser guiada pela reflexão crítica da própria situação do indivíduo e da sociedade para revelar a base da dominação. Dado que é impossível descrever a situação única de cada indivíduo, pode-se começar pela situação dos profissionais do serviço público e sua influência nas possibilidades de avanço para uma alternativa democrática ao modelo racional.

6. Possibilidades de interlocução entre a APS e o NSP

À luz da lógica paradigmática, as teorias situam-se em quadrantes opostos ao funcionalismo puro, sendo que a APS tende para a abordagem crítica (PAULA, 2005a) e o NPS na abordagem interpretativa (ANDION, 2012). Contudo, esta classificação pode ser errônea ao se analisar mais a fundo suas bases ontológicas e epistemológicas. Observa-se em Ferreira, Alencar e Loureço (2015) e Amboni *et al.* (2016) esboços de análise multiparadigmática, mas com ressalvas em relação à associação coerente entre pressupostos e fundamentação, além da dificuldade de conciliação de posições antagônicas. Portanto, reputa-se adequado iniciar a discussão por meio de quadro comparativo, a fim de explicitar as raízes, aportes teóricos e formas de gestão.

Quadro 03: Comparativo entre o Novo Serviço Público e a Administração Pública Societal.

Fundamentos	Administração Pública Societal	Novo Serviço Público
Raízes	Experiências ligadas a movimentos sociais, sindicais e frentes de partidos populares;	Práticas inovadoras, principalmente de governos locais, múltiplas teorias;
Abordagens de gestão antecedentes	Gestão patrimonialista, autoritária, burocrática e a Nova Gestão Pública;	Velha administração pública (burocrática) e Nova Gestão Pública;

Aportes teóricos	Gestão social, com foco no contraponto à tecnoburocracia, autodeterminação do indivíduo e democracia participativa;	Formas alternativas de aquisição de conhecimento, incluindo teoria crítica, interpretativa, pós modernismo e o positivismo; diversas racionalidades (política, econômica e organizacional);
Formas de gestão	Gestão social, operacionalizada por coletivos que expressam a vontade de todas as partes; integração dos aspectos econômicos, institucionais e sociopolíticos;	Gestão construcionista; organizações voltadas para as preocupações dos agentes públicos e cidadãos ao invés de questões de dominação;
Relação entre instituições e sociedade	Democracia deliberativa	Promoção do engajamento da sociedade civil;

Fonte: elaborado pelos autores com base em Paula (2005a;2005b;2010) e Denhardt e Denhardt (2000;2007).

As duas teorias guardam similaridades como oposição à hegemonia gerencialista, a ênfase na integração da sociedade civil nas instituições, mudança da visão do cidadão, que deixa de ser ‘cliente-consumidor’ e passa a ser percebido como usuário, colaborador e coprodutor das políticas públicas e participação popular no processo decisório das ações governamentais. O processo de gestão pública deixa de ser orientado unicamente pela lógica econômica e burocrática e se constitui em uma ferramenta de cidadania ativa, onde todos têm possibilidade de indicar diretrizes, usufruir dos benefícios, acompanhar e fiscalizar a execução. Ademais, Paula (2005a) e Pinto e Santos (2017) sinalizaram que a APS poderia constituir um caminho para reforma administrativa, assim como Denhardt e Denhardt (2000), Pyun e Gamassou (2018) e Çolak (2019), em relação ao NSP.

A despeito de se apresentarem como propostas alternativas ao *mainstream*, não há intenção de sobrepor outras abordagens ou alimentar dicotomias. Denhardt e Catlaw (2016) argumentam que não se trata de defender que valores como eficiência são mais importantes que democracia ou vice-versa, mas de equilibrar esses valores na consecução do interesse público. Paula (2005a, n.p) corrobora o posicionamento ao explicar que sua pesquisa pretende “chamar atenção para a importância de se desenvolver experiências adequadas ao interesse público ao invés de imitar modelos padronizados gerados no âmbito empresarial”.

Observa-se que as duas teorias não foram concebidas com a pretensão de imposição para moldar a gestão ou aplicação hermética. Tanto Paula (2005a) quanto Denhardt e Denhardt (2000;2007) trazem uma longa reflexão sobre o papel do cidadão na gestão pública, os resultados positivos na permeabilidade na burocracia pública, as consequências da adoção da lógica do racionalismo econômico para as organizações públicas e exemplos de iniciativas consolidadas, para só então delinear uma abordagem alternativa sem caráter prescritivo, afim de ensaiar formas de gestão democrática.

Os exemplos práticos da APS e do NPS caminham no mesmo sentido. Paula (2005a) cita os movimentos sociais, sindicais, pastorais e de partidos políticos contra a ditadura, e, já

no regime democrático, o orçamento participativo, fóruns temáticos e conselhos gestores de políticas públicas. De igual modo, Denhardt e Denhardt (2007) trazem exemplos de ações ocorridas principalmente governos locais, como a criação de comitês e fóruns, priorizando a participação dos moradores locais, para intervenção no planejamento e tomada de decisão sobre políticas públicas.

Outro ponto importante é que há orientação clara para os aspectos da “gestão pública propriamente dita, no que se refere ao planejamento, à organização e controle das atividades governamentais voltadas para a geração de resultados” (PAULA, 2010), partindo da redefinir os processos de gestão para uma lógica social e democrática, que envolva agentes públicos e cidadãos (DENHARDT;DENHARDT, 2007; PAULA, 2010). Embora os textos de referência do NSP utilizem termos diferentes do APS, nota-se que ambos são alicerçados no que Paula (2010) descreve como gestão dialógica e democrática, processo decisório exercido por diferentes sujeitos e engajamento das instituições, agentes públicos e cidadãos para fim último do interesse coletivo.

Posicionando-as no círculo dos interesses cognitivos, presume-se que a APS tende para o interesse emancipatório, ao aproximar o processo gestão com os preceitos de democracia deliberativa, onde o cidadão é visto como consciente e autodeterminado nas suas decisões, enquanto o NSP enfatiza a aprendizagem e o interesse prático, pautados em experiências e teorias onde o foco é o interesse público. Cabe destacar que o interesse técnico não é tratado como menos importante, mas que este deve ser um dos elementos que compõe o processo de gestão, onde o interesse público é norteador e finalidade, ao invés do cumprimento de metas e de resultados.

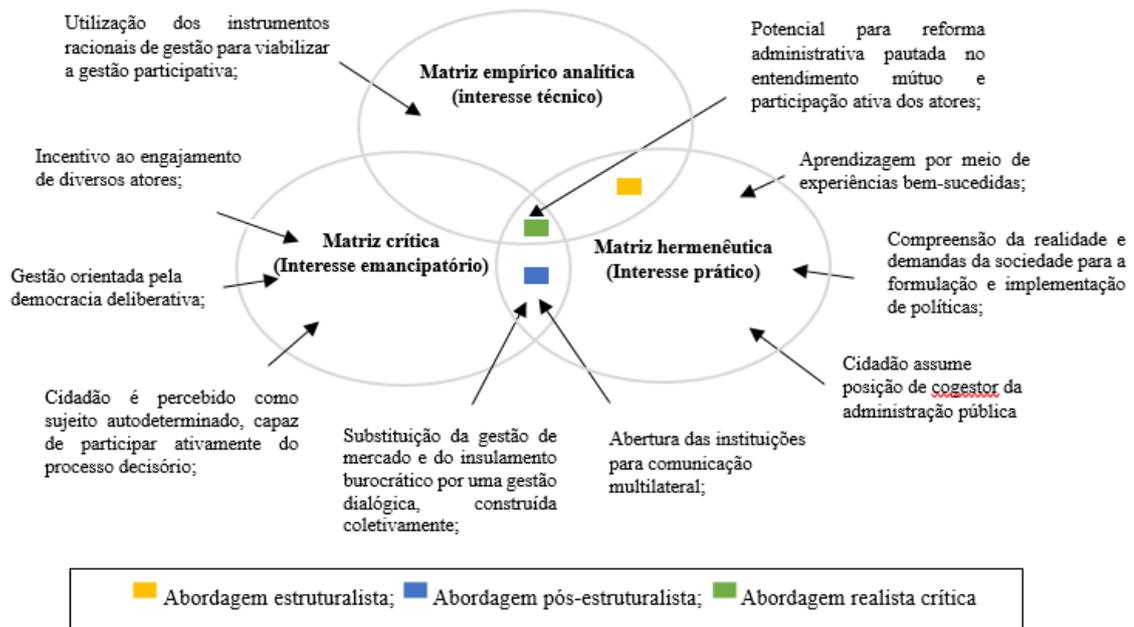
Com base nas definições de Saccol (2009), entende-se que a ontologia é intersubjetiva, onde a realidade é percebida e criada em uma instância coletiva, e que a epistemologia admite quatro fontes de geração de conhecimento: a hermenêutica, a teoria crítica, a fenomenologia e o pós-modernismo. De acordo com a tese de complementação de interesses cognitivos de Paula (2015b), estamos diante de uma teoria prioritariamente de matriz hermenêutica e crítica, onde o interesse técnico é instrumento para alcance da compreensão dos fatos e emancipação dos sujeitos.

7. Considerações finais

O ensaio teve a finalidade de estabelecer uma interlocução entre a Administração Pública Societal e do Novo Serviço Público, à luz dos aspectos ontológicos e epistemológicos do círculo de matrizes epistêmicas. Para tanto, discorreu-se sobre os pontos de contato entre

tais teorias, de raízes predominantemente críticas e interpretativas, a partir da tese da complementação de interesses cognitivos. Considera-se que ambas possuem pressupostos e propósitos comuns, o que permite o diálogo pretendido inicialmente, e ainda, que estas têm potencial para englobar os interesses técnico, prático e emancipatório, conforme representado na figura 03.

Figura 03: representação da interlocução entre a APS e o NSP.



Fonte: elaborado pelos autores com base do modelo de reconstrução epistêmica de Paula (2015).

Ressalta-se que a discussão foi centrada nas conexões, de modo que há aspectos que não foram abordados ou necessitam de aprofundamento. Nesse ponto destacam-se a relação entre fatores políticos, gestão e perspectiva histórica, presentes na APS mas pouco abordadas no NSP; e, de outro lado, o NSP trata de questões abrangentes e práticas no âmbito interno da organização como novas formas de organização de trabalho, de postura do agente público e interação com o cidadão, enquanto a APS tem olhar voltado para assuntos em sentido macro, como organização do aparelho do estado como um todo.

Por se tratar de um esboço inicial, este trabalho está aberto à críticas e contribuições. Assim, além das limitações identificadas, é oportuno caminhar no debate considerando outros pontos de vista sobre os fundamentos sociológicos e filosóficos, experiências de gestão pautadas nas teorias, contribuições de outras áreas do conhecimento para os estudos organizacionais e referenciais que possam subsidiar um olhar prático para o que foi teorizado, especialmente em relação à metodologia e pesquisa empírica.

REFERÊNCIAS

AMBONI, N.; CAMINHA, D. O.; ANDRADE, R. O. B.; PEREIRA, M. F. Abordagem Multiparadigmática em Estudos Organizacionais: Avanços e Limitações. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 5, p. 808-827, 2017.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F.; SETTE, R. de S. Contribuições do ensaio teórico para os estudos organizacionais. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 69-90, 2020.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the sociology of corporate life**. Londres: Heinemann, 1979

CABRAL, A. A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais: foco em Durkheim. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 2, p. 1-15, 2004.

CALDAS, M. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 53-57, 2005.

_____.; CUNHA, M. P. Ecologistas e economistas organizacionais: o paradigma funcionalista em expansão no final do século xx. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 3, p. 65-69, 2005.

_____.; FACHIN, R. C. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 46-51, 2005.

ÇOLAK, Ç. D. Why the new public management is obsolete: na analysis in the context of the pos-new public management trends. **Croatian and comparative public administration**, v. 19, n. 4, p. 517-536, 2019.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

_____. **The new public servisse: serving, not steering**. New York: Armonk, 2007.

_____.; CATLAW, J. **Teorias da administração Públicas**. São Paulo: Cengage, 2016.

DURANTE, D. G.; COELHO, A. C. Matrizes epistêmicas na construção do conhecimento em aprendizagem nas organizações. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 3, p. 255-281, 2020.

FARIA, J. H. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 7, n. 3, art. 8, p. 509-515, 2009.

FERREIRA, P. A.; ALENCAR, E.; LOURENÇO, C. D. S. Administração, sociologia e análise multiparadigmática. **Cadernos de ciências sociais aplicadas**, n. 20, p. 13-46, 2015.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de administração de empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 58-71, 2005.

NETTO, A. F. N.; FERREIRA, V. C. P.; NOVAES, J. L. C.; NEIVA, D. S. A Teoria Crítica no Estudo da Administração. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 6, n. 3, p. 282-302, 2016.

OLIVEIRA, D. J. S. Gestão Social: Epistemologia para além de paradigmas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 577-601, 2021.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a. E-book kindle.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005b.

_____. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

_____. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. **Estado, instituições e democracia: república**, v. 9. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Repensando estudos organizacionais**: por uma nova teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: FGV, 2015a.

PINTO, J. F.; SANTOS, L. T. D. Administração Pública Brasileira no Século XXI: Caminhamos para Alguma Reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 205-215, 2017.

PYUN, H. O.; GAMASSOU, C. E. Looking for public administration theories? **Public Organization Review**, v. 18, p. 245-361, 2018.

PROLO, I.; LIMA, M. C.; SILVA, L. F. Os desafios na adoção da tradição interpretativista nas ciências sociais. **Revista Diálogo**, n. 39, p. 25-37, 2018.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em Administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, art. 6, p. 250-269, 2009.

SANTOS, E. L. O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 209-228, 2017.

VERGARA, S. C.; CALDAS, M. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, p. 59-70, 2006.