

CIDADÃO-CONSUMIDOR: EM BUSCA DE UM CONCEITO**CITIZEN CONSUMERS: IN SEARCH OF A CONCEPT**Cléria Donizete da Silva Lourenço¹Patricia Aparecida Ferreira²**RESUMO**

Em um contexto de Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial no qual foi inserido o Brasil a partir de 1995, é inevitável a reflexão sobre o papel do cidadão na sua relação com o Estado. No bojo das mudanças ocorridas na gestão pública, surgem diversos termos para se referir ao cidadão – cidadão-usuário, cliente-cidadão, cidadão-consumidor, cidadão-cliente, cidadão-proprietário, cidadão virtuoso, cidadão-parceiro. A utilização dessa diversidade de terminologias, ao invés de clarear a noção de cidadão na administração pública contemporânea, muitas vezes acaba por dificultar o entendimento do seu papel. Diante disso, este artigo tem por objetivo explorar os diversos conceitos e os papéis atribuídos ao cidadão diante do Estado. Após a apresentação de cada um desses termos, procurou-se argumentar que cidadãos e consumidores não são atores políticos excludentes e que lógica de mercado e interesse público caminham juntos no gerencialismo presente nos serviços públicos na atualidade.

Palavras-chave: Cidadania; Consumidor; Estado.

ABSTRACT

In a context of State Reform and Gerencial Public Administration in Brazil which was inserted from 1995, it is inevitable to reflect on the role of the citizen in his relationship with the state. In the context of changes in public management, appeared various terms to refer to the user citizen – the user citizen, partner citizen, citizen consumer, citizen customer, owner citizen, a virtuous citizen, partner citezen. The use of this diversity of terminology, rather than clarify the notion of the citizen in contemporary public administration, often makes difficult the understanding of their role. Thus, this paper aims to explore the various concepts and roles assigned to the citizen in his relationship with the state. After the presentation of each of these terms, we tried to argue that citizens and consumers are not necessarily different political actors and that market logic and public interest come together in this managerialism in public services today.

Key-Words: Citizenship; Consumer; State.

¹ Doutora em administração pela UFLA Professora Adjunta da Universidade Federal de Lavras – UFLA Departamento de Administração e Economia – DAE Área: Estudos organizacionais; Ensino de Administração

² Doutora em administração. Professora Adjunta da UFLA.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas, a relação do Estado com o setor privado e com a sociedade civil modificou-se substancialmente e essas modificações demandam reflexões acerca de mudanças importantes no foco e no conteúdo da gestão pública. Observa-se que, com a conscientização gradativa dos cidadãos, estes têm demandado uma postura mais ética por parte dos governos. Acostumados ao tratamento recebido pelas empresas privadas, que vêm na satisfação do cliente sua sobrevivência e, por isso mesmo, já há muito tempo se esmeram em oferecer um atendimento de excelência, os cidadãos estão cada vez mais insatisfeitos com os serviços públicos que lhes são oferecidos. Somada a essa insatisfação, a maior conscientização dos cidadãos tem levado a mudanças na esfera pública. Osborne e Gaebler (1995, p. 183) exemplificam isso afirmando que a atual geração de cidadãos “alimenta expectativas diferentes das que animaram seus pais e mães na era industrial. Nossos pais ficavam na fila por horas para licenciar um veículo e não reclamavam. Nós, hoje, ficamos furiosos se tivermos de enfrentar a mesma fila”.

A lentidão da burocracia, sua falta de sensibilidade para responder às novas e diversificadas demandas da sociedade, sua pouca cordialidade no atendimento ao público e o alto custo da administração estatal foram suficientes para incentivar a reforma do Estado. Em resposta às novas demandas dos cidadãos, surge um novo modelo de administração Pública em detrimento do tão propagado modelo de gestão tradicional, permeado pela burocracia.

A nova administração pública chega formalmente ao Brasil em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 2000). É possível afirmar que os princípios da reforma empreendida no Brasil são baseados e inspirados no movimento da New Public Management ou Administração Pública Gerencial, cujo enfoque central estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. Portanto, o gerencialismo na administração pública surgiu como uma tentativa do Estado de deixar que o mercado tivesse um papel maior dentro da máquina do governo e com a convergência entre os setores público e privado e sua conseqüente adoção, por parte do serviço público, de práticas, técnicas e processos de certos setores privados (BRESSER PEREIRA, 2006).

A melhoria do atendimento das demandas sociais, por meio da criação de instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos estava entre as principais diretrizes da reforma. A possibilidade de instalar, no setor público, processos gerenciais e instrumentais do setor privado pauta-se, conforme relata Fadul e Silva (2008), na capacidade de adotar uma gestão pública de eficiência-eficácia-efetividade. Sob essa ótica, a melhoria do desempenho e da qualidade da prestação dos serviços públicos seria alcançada aproximando o Estado dos cidadãos e praticando a orientação para o público.

Nesse contexto de reforma do Estado e gerencialismo, o objetivo de aproximar o Estado do cidadão faz surgir diversos termos (ou metáforas) para se referir ao cidadão: usuário-cidadão (NASSUNO, 2000); cidadão-usuário (PECI; CAVALCANTI, 2001), cliente-cidadão (BRESSER PEREIRA, 1999), cidadão-consumidor (Citizen's Charter), cidadão-cliente (BRASIL, 1995; OSBORNE; GAEBLER, 1995), cidadão-proprietário (SCHACHTER, 1995), cidadão virtuoso (HART, 1984) e cidadão-parceiro (PRATA, 1998). Prata (1998), ao discutir essas metáforas, instigou a reflexão sobre esse tema e, conseqüentemente, o desenvolvimento deste ensaio.

Conforme destaca Prata (1998), os diferentes termos utilizados para definir o público afetam diretamente a forma como a administração pública e os serviços públicos são exercidos. Portanto, neste artigo, propõe-se explorar os diversos conceitos e os papéis atribuídos ao cidadão diante do Estado.

Para tanto, estruturou-se este trabalho da seguinte forma: primeiramente, nessa introdução, é delineado o contexto no qual surgem os diversos conceitos e atribuições ao cidadão; na segunda parte, procura-se apresentar a origem do conceito de cliente na administração pública e os vários termos utilizados para se referir ao cidadão; na terceira parte, busca-se uma compreensão do conceito de cidadão-consumidor no contexto da administração pública contemporânea; por fim, na quarta parte, são apresentadas as considerações finais.

2 CONCEITOS DE CIDADÃO E SUAS E ATRIBUIÇÕES

No contexto de reforma do Estado e gerencialismo, o objetivo de aproximar o Estado do cidadão faz surgir diversos termos para se referir ao cidadão enquanto receptor dos serviços públicos: usuário-cidadão (NASSUNO, 2000); cidadão-usuário (PECI; CAVALCANTI, 2001), cliente-cidadão (BRESSER PEREIRA, 1999), cidadão-consumidor (Citizen's Charter), cidadão-cliente (BRASIL, 1995; OSBORNE; GAEBLER, 1995), cidadão-proprietário (SCHACHTER, 1995), cidadão virtuoso (HART, 1984) e cidadão-parceiro (PRATA, 1998). Portanto, nessa seção, procura-se apresentar a origem do conceito de cliente ou consumidor na administração pública e explorar alguns dos termos utilizados para se referir ao cidadão.

2.1 O surgimento do cliente/consumidor na administração pública

Em 1992, na Inglaterra, foi lançada a Carta ao Cidadão (Citizen's Charter). Nesta, o governo assume a posição de defensor dos direitos do cidadão frente a serviços públicos monopolistas e define seus padrões mínimos de desempenho (RICHARDS, 1994). Esse documento inspirou iniciativas em muitos países como os Estados Unidos, Canadá, França, Bélgica, Austrália e Itália (COUTINHO, 2000, p. 13).

Com base nas recomendações da Carta ao Cidadão, as organizações públicas passam a ter obrigação de:

- 1) identificar quem são os seus usuários; 2) realizar pesquisas junto a esses usuários para determinar suas expectativas quanto ao tipo e qualidade dos serviços; 3) estabelecer padrões de qualidade e compará-los à situação atual; 4) buscar comparações com o desempenho de serviços prestados na iniciativa privada (benchmark); 5) realizar pesquisa junto aos funcionários públicos para detectar obstáculos e outros problemas para melhorar os serviços; 6) possibilitar opções de fontes de serviços aos usuários; 7) tornar as informações, serviços e sistemas de queixas facilmente acessíveis aos cidadãos-usuários; e 8) providenciar retornos rápidos e eficazes às reclamações dos usuários (OSBORNE e PLASTRIK, 1997, apud COUTINHO, 2000, p. 13).

Ao seguir as recomendações da Carta ao Cidadão, a gestão pública aproxima-se da gestão privada e, conseqüentemente, surge a figura do cliente, ou o paradigma do cliente conforme aponta Richards (1994).

Como lembra Abrucio (2005), a associação entre sociedade e mercado chega a atingir um ponto extremo no New Public Management – o consumerism, segundo o qual se firmava, entre Estado e sociedade, uma relação de prestação de serviços públicos. Esta consumia os serviços prestados por aquele, que, por sua vez, incorporava práticas comuns da administração privada, como o foco na qualidade, competição, flexibilidade e demanda.

Para Prata (1998), não há dúvida de que a introdução do conceito de cliente representou uma mudança importante e positiva na cultura organizacional do setor público. A adoção do consumerism, contudo, suscita algumas questões importantes. A primeira e mais lógica delas é “quem é o cliente no setor público?”. Para a autora, esse problema, facilmente equacionado e resolvido para as empresas privadas, se traduz em matéria bastante controversa na órbita estatal.

Para Beltramini (1981), a questão é bem simples: o cliente no setor privado é a pessoa que compra e usa os produtos e/ou os serviços oferecidos por determinada empresa. O cliente no setor público é também a pessoa que usa os serviços oferecidos por órgão ou instituição governamental. O cliente de uma agência de combate à pobreza, por exemplo, são os pobres; os clientes de um parque industrial são todas as pessoas que usam o parque. Os produtores de uma agência de combate à pobreza e de um parque industrial são os administradores públicos e os legisladores que projetam os serviços oferecidos para resolver os problemas dos pobres e dos usuários do parque.

Para Prata (1998), contudo, ao examinar a questão de uma forma mais ampla, tem-se o dilema de contrabalançar os interesses do contribuinte, aquele que efetivamente fornece os recursos para que os serviços sejam prestados, com as reivindicações dos beneficiários diretos destes serviços. A autora explica que nem sempre aquele que recebe serviços públicos é realmente um contribuinte; ou ainda, aqueles que mais contribuem com impostos são geralmente os que menos necessitam dos serviços públicos oferecidos individualmente, mesmo que também precisem daqueles prestados de forma coletiva, como segurança e construção de estradas.

Richards (1994) denuncia a suspeita de que, por trás do aparente fortalecimento do cliente para fazer escolhas individuais que influam no serviço recebido no nível micro, estaria um enfraquecimento de sua capacidade de influenciar, no nível macro, a política pública em questão. Assim, os clientes podem influenciar a maneira como o serviço deve ser prestado, mas não lhes é facultado definir o objetivo público a alcançar. E é aí que reside a ameaça à estrutura de poder vigente: investido desse novo status, surge a possibilidade de que o cidadão venha a dividir com os políticos eleitos e os funcionários públicos o poder de decisão, ao invés de se contentarem em receber passivamente os serviços. Segundo Potter (1988, p. 155), “é preciso somente um pequeno, lógico passo para o progresso do princípio de representação para o de participação, mas isso marca um salto gigantesco na maneira como a maioria dos serviços públicos são atualmente realizados”. Não é por acaso, como explica Gray (1994, p. 53 apud Prata, 1998), que defender o envolvimento dos consumidores não gera resistência desde que as estruturas políticas não sejam tocadas: “...a tentação é deixar a participação dos usuários num nível que as organizações possam acomodar sem demasiado transtorno estrutural ou político”.

Uma das maiores críticas ao conceito de cliente é que ele apresenta o risco de levar à esfera pública o fortalecimento da perspectiva individualista, já comum no mundo das escolhas privadas. Isto seria particularmente prejudicial, devido ao papel de redistribuição do Estado. Num mundo formado por indivíduos voltados para a consecução dos próprios objetivos, considerações sobre ética, bem maior e interesse público seriam pouco significantes. Nesse contexto, seria provavelmente considerado natural que os menos privilegiados e os incapazes de fazer ouvir suas reivindicações fossem abandonados à própria sorte (PRATA, 1998).

Peci et al. (2008) afirmam que é justamente na lógica do mercado que o cliente está inserido, ao contrário do cidadão. Os autores argumentam, que não é que mercado e sociedade sejam incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, porém a associação dos dois implica em uma dupla interpretação: em primeiro lugar, significa um retrocesso no que tange a dimensão pública, visto que representa a supressão da ampla perspectiva dos direitos; em segundo, e originando-se a partir do primeiro ponto, essa associação à lógica privada das relações de mercado sobrepõe-se à pública, perpetuando, no Brasil, a confusão entre as duas dimensões, tão presente na história brasileira.

O próprio desenvolvimento de serviços públicos na base de uma relação meramente contratual, aos moldes do mercado, conduziria a uma transação privada entre aqueles que prestam os serviços e aqueles que os recebem. Richards (1994) ressalta que, o serviço prestado às crianças nas escolas, por exemplo, sob essa visão, seria assunto somente das escolas, dos alunos e de seus pais. Por isso, questiona se essa maneira de conduzir o serviço leva em consideração as solicitações de uma sociedade mais ampla.

Nessa mesma ótica, Gray (1994 apud Prata, 1998) afirma que o termo cliente e o tipo de transações a ele relacionado não levam em conta as dimensões de equidade, responsabilidade e bem público. Na verdade, este autor concebe que o conceito é claramente insuficiente para representar o papel do cidadão.

A despeito dos reconhecidos benefícios do foco no cliente e das críticas à aparente superficialidade com que vem sendo desenvolvida essa perspectiva, Richards (1994) faz restrições à metáfora do cliente no serviço público e defende o enriquecimento do conceito de cliente com o de cidadão, que é muito mais abrangente, abrigando uma série de conotações diferentes, que se deslocam do nível individual para o coletivo. É o que se pretende abordar na próxima seção.

2.2 O cidadão

Cidadania é um conceito ativo e dinâmico que envolve direitos e deveres. O fato de ser cidadão dá ao indivíduo o direito de exigir bons serviços, e não recebê-los como uma dádiva, um favor pelos quais deve ser muito agradecido. É dever do Estado proporcionar-lhe tais serviços de forma apropriada. Em contrapartida, cidadãos têm muito mais responsabilidades e obrigações. Eles representam também o papel de “súditos” de seus governos, tendo que pagar impostos e taxas, prestarem serviço militar, e respeitar as determinações do governo, em benefício da ordem coletiva. Nas palavras de Mintzberg (1996, p. 77), “somos na verdade cidadãos, com direitos que vão muito além dos direitos dos consumidores”.

A cidadania como conceito está em constante construção e associada a elementos da vida em sociedade e a relação com o Estado, no que diz respeito aos direitos e aos deveres, a liberdade, a igualdade, a participação, a coletividade e o bem comum. Costa (2006) chama a atenção para os diferentes direitos abrangidos pelo conceito de cidadania: direitos civis, políticos, sociais e difusos, reunindo aqueles que não se encaixam nas categorias anteriores. Com a redemocratização brasileira na década de 1980, foram alcançados os direitos políticos, sem que os civis já estivessem garantidos. A fragilidade destes prejudica a existência daqueles e, por extensão, a própria democracia em um sentido que ultrapassa o simples processo eleitoral. Já os direitos sociais e difusos, na opinião de Costa (2006), estão longe de serem assegurados. A construção da cidadania no Brasil, assim, mostra-se incompleta, na medida em que os indivíduos não dispõem ainda, de fato, das quatro categorias de direito.

A cidadania, no sentido “cívico”, enfatiza as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos” (TEIXEIRA, 2001). Cerchiaro e Ayrosa (2007) criticam a prática de a Nova Administração Pública tratar os cidadãos como consumidores esquecendo-se do seu papel maior dentro do contexto político. Os autores ressaltam que, apesar de a maior parte dos serviços públicos ser de natureza profissional, o cidadão é mais do que um mero consumidor.

Na concepção de Mintzberg (1996, p. 77), existe uma grande diferença entre as atividades governamentais voltadas para o consumidor e as voltadas para o cidadão: “a frequência da ocorrência”. Existem poucas atividades do governo voltadas puramente para o consumidor, em compensação, muitas das atividades do governo são voltadas para o cidadão, na forma de infra-estrutura: social (como museus), física (estradas e portos), econômica (políticas monetárias), mediadora (tribunais cíveis), estrangeira (embaixadas e consulados) e de apoio ao próprio governo (como a máquina eleitoral).

Sob essa ótica, o processo de reestruturação do Estado brasileiro pode terminar por confundir estas duas entidades políticas: o cidadão e o consumidor (MENDES, 2001). A troca da cidadania por um modelo voltado para o consumidor no novo paradigma representa uma fundamental degradação moral na relação das instituições para a governança (MINTZBERG, 1996; DOBEL, 2001).

Visando ressaltar a dimensão cidadão, Denhardt e Denhardt (2003) propõem uma abordagem, denominada de Novo Serviço Público. Na concepção desses autores, o Novo Serviço Público apresenta-se como uma resposta aos modelos de gestão pública burocrática e gerencial, e está centrado em valores de cidadania e de participação e na crença de que o cidadão saberá tomar as decisões corretas, se, para isso, for-lhe dada oportunidade. Assim, o cidadão é tido como um indivíduo que anseia não apenas pela satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas que busca também a construção de um bem comum.

Essa abordagem procura resgatar a epistemologia da administração pública que reconhece as pessoas como seres políticos que, devidamente articulados, agem na comunidade para construção do bem comum (PARADA et al., 2008). Portanto, a eficiência não deve ser utilizada como o único critério para uma perfeita gestão pública, mas que esta se pautar, sobretudo, por ideais como justiça, equidade, responsividade e respeito ao cidadão.

Nesse sentido, a administração pública deve ser compreendida como um conjunto de ações voltadas à produção dos serviços públicos – para o bem comum – considerando as múltiplas dimensões e a capacidade dos cidadãos de participar de uma sociedade politicamente articulada (SANTOS et al., 2006).

A proposta do Novo Serviço Público, enquanto modelo de gestão para o bem comum, propõe que os serviços públicos sejam exercidos de forma compartilhada pelo Estado, organizações de interesse público e não estatais e pelos cidadãos, lembrando que esses últimos assumem um duplo papel, ou seja, são produtores e beneficiários dos resultados desse processo. Tal estratégia, chamada de co-produção, parte do princípio de que a participação conjunta gera maior responsabilidade (accountability) entre os co-produtores e desenvolve a cidadania.

Por outro lado, convém destacar que o Novo Serviço Público não extingue o pensar estratégico. Pressupõe, sim, que esse seja orientado por dois tipos de racionalidade: a substantiva e a instrumental (PARADA et al., 2008). A substantiva como forma de sustentar as práticas nas bases da inteligência, de um conhecimento autônomo gerado da análise das relações entre os fatos da realidade, resguardando a liberdade das instâncias que produzem e que usufruem o bem público. Já a instrumental é permeada pela funcionalidade, que deve ser vista como referência a um objetivo específico e pressupõe que ações sejam realizadas para se atingir o máximo rendimento, de forma eficiente, eficaz e efetiva. Portanto, o Novo Serviço Público não exige a prática técnica da racionalidade instrumental presente no gerencialismo da reforma administrativa.

Fleury (2003) destaca a existência da dimensão cívica da cidadania que pressupõe a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, ou seja, eles passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos e com a sociedade, compondo um cenário de novos direitos e deveres. Nessa dimensão pública dos indivíduos, a cidadania está inserida em um modelo de integração e sociabilidade e “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária” (FLEURY, 2003, p. 9).

Sob essa mesma ótica, Prata (1998) argumenta que compreender o cidadão a partir do conceito substantivo é uma forma de acrescentar solidariedade ao individualismo. Para a autora, a cidadania tem também as fundamentais características do altruísmo e da solidariedade. O cidadão deve levar em conta as preferências e o bem de outros, não só os seus. Conforme afirma também Richards (1994), como cidadãos, podemos chegar a aceitar decisões que vão contra nossos interesses, uma vez que essas decisões tenham sido tomadas de forma correta ou em benefício da sociedade. A cidadania envolve, portanto, o desenvolvimento de um nível mais alto de consciência.

A cidadania efetiva assume que os cidadãos agem: monitoram órgãos públicos e fazem com que suas preferências sejam conhecidas. Sob esse posto de vista, a reforma do Estado requer o empowerment do público através de educação para a cidadania e constante troca de informações entre governo e cidadãos. Schachter (1995) conclui que a tarefa mais difícil é reinventar o nosso próprio papel como cidadãos ativos: a natureza humana e as complexidades de nossa sociedade nos impedem de aceitar o papel de proprietários do governo, o qual, sem nossa participação, poderia, no máximo, obter sucesso parcial em suas reformas.

A partir do exposto, percebe que o conceito de cidadão-proprietário é utilizado como uma forma de aprimorar a noção de cidadania, bem como as concepções de cidadão virtuoso e cidadão-parceiro.

2.4 Cidadão virtuoso

O termo cidadão virtuoso é incorporado no debate sobre o papel do cidadão a partir da descrição feita por Hart (1984) discutida por Frederickson (1991). Este autor, defendendo uma noção aprimorada de cidadania destaca que “um governo não pode ser melhor que as pessoas que ele representa” (p. 409-410). O cidadão virtuoso é o indivíduo dotado de responsabilidade moral individual, tem o dever de agir em defesa dos valores vigentes, opondo-se ao racismo, à discriminação sexual ou à invasão de privacidade, por exemplo.

Essa perspectiva conduz a uma responsabilidade individual pelos direitos naturais ou fundamentais de cada um. Portanto, o cidadão virtuoso necessita também ter conhecimento da Constituição e estar apto a realizar julgamentos morais e filosóficos; deve acreditar que os valores vigentes de seu país são verdadeiros e corretos e não apenas ideias aceitas pela maioria ou psicologicamente gratificantes; deve ter civilidade, o que inclui tolerância com a expressão de ideias, e indulgência para perceber que as regras devem ser mantidas num nível mínimo – de forma a não prejudicar a liberdade (PRATA, 1998, p. 11-12).

A partir do exposto, evidencia-se que o conceito de cidadão virtuoso está em consonância com a afirmação de Fleury (2003, p. 9), para quem, conforme já exposto, a cidadania “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária”.

2.5 O cidadão-parceiro

É no contexto do terceiro setor que surge a figura do cidadão-parceiro. A denominação terceiro setor abarca uma enorme variedade de entidades privadas sem fins lucrativos ou não governamentais (ONGs): associações de desenvolvimento comunitário, cooperativas, grupos de mulheres, associações de moradores, organizações de proteção ambiental e muitas outras.

Muito em razão da generalizada falta de confiança na capacidade do Estado para resolver as necessidades humanas, agravada pela crise do Estado do Bem-Estar, pessoas no mundo todo estão se organizando em grupos formais ou informais, tendo por objetivo prestar serviços sociais, incentivar o desenvolvimento local, impedir a degradação ambiental, assegurar direitos civis e atender às necessidades de segmentos carentes da população.

Prata (1998) vê o crescimento do terceiro setor como uma possibilidade de alterar de maneira substancial as relações do cidadão com o Estado. Para a autora, o terceiro setor representa uma verdadeira revolução global silenciosa em meio a uma grande maioria de indivíduos indiferentes a causas públicas.

Embora uma filosofia política conservadora possa ver um inerente conflito entre o Estado e as instituições voluntárias, o relacionamento entre o Estado e o Terceiro Setor caracteriza-se mais pela cooperação.

No caso do Brasil, por exemplo, Fischer e Falconer (1998) assinalam que a atuação das organizações desse setor, principalmente a partir do início da década de 90, longe de se colocarem em confrontação, buscam com maior frequência estabelecer relações de complementaridade e parceria com o governo.

Assim, surge a possibilidade de os cidadãos, organizados em associações, estabeleçam uma parceria com seu Estado para atender a importantes necessidades humanas. Pode-se estar, então, assistindo ao que seria a emergência de uma nova metáfora: a do cidadão-parceiro, um conceito que corresponderia a uma representação mais justa e adequada da relação cidadão-Estado, conferindo-lhe um caráter de igualdade, respeito e identidade de interesses (PRATA, 1998).

Essa concepção de cidadão como parceiro ou co-produtor é defendida na abordagem do Novo Serviço Público. Para Parada et al. (2008) e Santos et al. (2006), por exemplo, o cidadão é um co-produtor do bem-público e possui duplo papel, ou seja, ao mesmo tempo, que é beneficiário também deve participar do processo de prestação de serviço público.

2.6 O Cidadão-consumidor

Os termos cidadão-consumidor ou cliente-cidadão surgem no contexto da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Bresser Pereira (1999, p. 8) na tentativa de elucidar o conceito, afirma:

“Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8).

Peci et al. (2008) discutem o significado dessas expressões afirmando que se trata de uma dicotomia. Os autores argumentam que Bresser Pereira, nos seus trabalhos, ao se referir aos indivíduos, fez uso indistinto dos termos “cidadãos-clientes”, “clientes-cidadãos”, somente “clientes” ou, raras vezes, “cidadãos”.

Para Peci et al. (2008), a proposição é confusa no que se refere aos limites da separação entre as esferas pública e privada. No que diz respeito ao papel dos indivíduos e ao seu reconhecimento como clientes, cidadãos ou uma figura híbrida envolvendo os dois, prevalece a mistura de conceitos com um enfoque distorcido. Para os autores, a preocupação de uma reforma não deve se concentrar no “poder além dos direitos do consumidor” conforme propôs Bresser Pereira; deve, sim, preocupar-se com os direitos inerentes à cidadania.

Contudo, na concepção de Trevisan et al. (2008), para que o Estado passe de uma gestão burocrática para gerencial é fundamental que os cidadãos sejam vistos como clientes. Pereira (1999) destaca que olhar do cidadão como um cliente significa dar-lhe a devida atenção, dedicando-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da administração pública burocrática. Nesse sentido, Conzatti (2003, p. 12) assegura que “a administração pública, ao longo das décadas, se distanciou em muito da iniciativa privada, no tocante à qualidade, à eficiência e à eficácia”. Esse distanciamento é reforçado por Campello (2003), que expõe que, com exceção das ilhas de excelência, formou-se um imenso abismo teórico e prático entre os setores organizacionais público e privados, indo contra as expectativas da sociedade.

Sobre esse aspecto, Vieira e Madruga (2007) afirmam que a insatisfação da sociedade com os serviços públicos e a cobrança de uma estrutura administrativa mais ágil exige do Estado uma forma de gestão diferente, voltada para a qualidade com ênfase no cidadão. Diante disso as organizações públicas, na busca de excelência na prestação de serviços, estão inovando ao focar suas ações para as necessidades e expectativas dos cidadãos, tratando-os como um cliente/usuário de seus serviços.

Apoiando nas pressuposições da administração pública gerencial, Nassuno (2000) apresenta algumas experiências concretas que ocorreram na prestação de serviços públicos após a Reforma do Estado e a adoção do foco usuário-cidadão². Ao avaliar algumas instituições públicas que estão direta ou indiretamente relacionadas ao Estado e outras de caráter público, porém, não estatal, esta autora destaca que as experiências observadas apontam que a orientação usuário-cidadão tem sido desenvolvida com o intuito de: i) obter informações sobre os serviços públicos; ii) o aperfeiçoamento do processo de prestação de serviços públicos; iii) a melhoria da qualidade do serviço com a incorporação de requisitos relativos a atendimento ao usuário-cidadão, iv) aumentar o acesso dos cidadãos a informações e serviços públicos, embora em alguns casos com um caráter relativamente excludente.

Por outro lado, Prata (1998) afirma que as reformas de Estado tenderam a priorizar a dimensão do cliente, deixando para o cidadão um papel apenas reativo, cuja participação se limita a ter as suas preferências pesquisadas e sua satisfação como medida de avaliação de desempenho dos serviços públicos. Portanto, a autora avalia o conceito de cliente como insuficiente para representar os cidadãos nas suas várias dimensões e defende o enriquecimento do conceito de cliente com o conceito substantivo de cidadão.

A crítica da autora é a de que, embora o conceito de cliente tenha representado um avanço considerável nas relações do cidadão com o Estado, a abordagem até agora parece ter sido apenas superficial. Por isso, Prata (1998) defende ainda o aprimoramento do conceito fazendo uso das metáforas do cidadão-proprietário e do cidadão virtuoso para mostrar que seria aconselhável dotá-lo de uma postura mais ativa e de um maior refinamento moral. Contudo, para a autora, é a metáfora cidadão-parceiro a mais adequada para que realmente haja uma representação mais justa e adequada para o cidadão, imprimindo à relação cidadão-Estado o respeito mútuo e a identidade de interesses que caracterizam as parcerias.

Diante desse contexto no qual se configuram os diversos termos utilizados para se referir ao cidadão e ao seu papel na relação com o Estado, questiona-se a necessidade de utilização de tantos termos. Por isso, na próxima seção, procura-se clarear o conceito de cidadão-consumidor defendendo o mesmo como um conceito apropriado para tratar o indivíduo nas suas duas dimensões: cidadão (Estado) e consumidor (mercado).

3 CIDADÃO-CONSUMIDOR: UM SER DE MERCADO OU DE ESTADO?

Com base nos diversos conceitos e papéis atribuídos ao cidadão diante do Estado, duas orientações principais podem ser delineadas: i) uma que defende a categoria cidadão e seus adjetivos proprietário, virtuoso e parceiro como a mais adequada para ser utilizada no contexto da administração pública e, considera que são limitadas ou até mesmo equivocadas as referências de conjugar cidadão como consumidor ou cliente; ii) uma outra que se posiciona a favor de que haja uma dinamicidade entre os termos cidadão e consumidor, em prol de que administração pública alcance a tríade eficiência-eficácia-efetividade³ e supere as vicissitudes da burocracia.

Na primeira concepção foram típicas as críticas que relatam que conjugar o cidadão como um consumidor ou um cliente consiste em uma falha, visto que estes termos são oriundos do setor privado, que por serem expostos a um mercado diversificado, isto lhes proporcionam uma infinidade de alternativas de consumo, diferentemente do que ocorre no setor público, onde muitos serviços são prestados em forma de monopólio. Essa primeira orientação faz ressalvas no sentido de que ao carregar princípios de mercado pouco adaptados ao setor público, corre-se o risco de que a igualdade - como um princípio essencial da cidadania - seja suprimida por tentar segmentar os cidadãos ou reconhecer as suas diferenças no desenvolvimento das estratégias de prestação de serviços (NASSUNO, 2000).

Já a segunda concepção se desenvolve no contexto da Reforma do Estado, cujos desafios concentram em incorporar à administração pública mecanismos gerenciais, provenientes da iniciativa privada. Todo este movimento concentra-se na busca do trinômio eficácia-eficiência-efetividade e se pauta por ações que visem transformar as estruturas burocráticas rígidas em organizações mais flexíveis que atendam a esse trinômio ao mesmo tempo em que promovam crescente transparência administrativa e convivam com controles e interesses públicos, políticos e interinstitucionais cada vez mais complexos e diversificados.

Vale destacar ainda que entre os objetivos do gerencialismo na administração pública está a redução dos gastos e a obtenção de maiores retornos, ou seja, aumentar a produtividade e a eficiência do setor público. Isto vem de encontro aos anseios do cidadão como contribuinte. Por outro lado, para que se alcance este objetivo e o nível de serviço não deteriore, a dimensão qualidade deve ser também incorporada ao modelo gerencial, de modo que não se satisfaça somente a eficiência, mas, sobretudo a eficácia e a efetividade na prestação dos serviços. Visto agora como um prestador de serviços, que tem de utilizar-se de instrumentos de mercado para garantir a eficiência de suas organizações, o Estado está sendo gradativamente forçado a enfatizar o atendimento das necessidades tanto de regulação quanto dos serviços dos seus clientes/cidadãos, através de incentivos a programas de flexibilização da gestão pública, tornando sua máquina administrativa mais barata, ágil e receptiva à inovação gerencial e à autonomia administrativa (SILVA, 1994).

Para as organizações públicas, as regras das organizações privadas na busca pela qualidade são bastante válidas, contudo, se percebe que elas estão um pouco longe da realidade, uma vez que as características que envolvem a qualidade de serviços têm sido assimiladas de forma lenta pelo setor público. Esse fato é observado através das frequentes reclamações e cobranças com relação à necessidade de quantitativo e qualitativo dos serviços por elas oferecidos. Segundo Osborne e Gaebler (1995), no setor público, diferentemente da iniciativa privada, a maioria das instituições atendem a um conjunto muito diversificado de clientes, que na sua grande maioria saem descontentes com os serviços em função de que a administração pública vem trabalhando com processos burocráticos que ocasionam trâmites vagarosos, sistemas de protocolos arcaicos e ineficientes. Além disso, seus órgãos ou setores trabalham de forma isolada, não existindo integração entre os diversos setores, sem falar que seus servidores, na sua grande maioria, não possuem motivação para exercer suas funções, quer seja por falta de perspectivas de crescimento profissional, capacitação e aprimoramento, subutilização, ou por questões salariais, além da morosidade de absorção de inovações tecnológicas e a inexistência de políticas públicas definidas que sejam coerentes ao pensamento voltado ao bem comum. Pode-se afirmar que essa realidade se configura também no Brasil porque ainda estamos longe de alcançar a excelência na prestação de serviços públicos. Essa poderia ser traduzida por serviço de qualidade, atendimento cortês e personalizado, atendimento das reais necessidades, entre outros.

Portanto, se tratar o indivíduo como cliente/consumidor implica, prestar-lhe um serviço de excelência como tem sido almejado pelo setor privado, pode-se afirmar que ainda falta muito para que a figura do cliente se concretize na prática na administração pública brasileira contemporânea. Se por um lado, há críticas de que o cidadão tem sido tratado apenas como cliente, por outro lado, também se pode criticar se ele for tratado apenas como cidadão, principalmente, considerando o contexto brasileiro, onde é comum a ocorrência de situações que suprimem os direitos dos cidadãos (COSTA, 2006) e que conseqüentemente não exibem reflexos na prestação dos serviços. Talvez seja exatamente por isso que a orientação ou foco no cidadão-consumidor tenha sido acusada de ser superficial. Por isso, acredita-se que ao enfatizar e operacionalizar a dimensão consumidor, a administração pública possa propiciar ao cidadão a excelência nos serviços públicos. Reis (1990) corrobora com esta colocação, mostrando que a prestação de serviços públicos não pode desconsiderar a situação de que: “temos de fazer clientes reais para que possamos esperar ter cidadãos em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa da cidadania vê como o anverso daqueles direitos” (p. 188).

Diante do exposto, defende-se a utilização do conceito de cidadão-consumidor na administração pública por acreditar que esse conceito abrange dois aspectos fundamentais não excludentes: (i) entender o indivíduo, acima de tudo, como cidadão com todos os direitos e deveres implicados no conceito de cidadania, ou seja, indivíduo ativo, parceiro do Estado, co-produtor dos serviços públicos; (ii) entender o indivíduo também como consumidor/cliente que tem o direito (implícito no conceito de cidadania) de exigir o atendimento de suas necessidades e, conseqüentemente, a excelência na prestação de serviços públicos.

Por outro lado, vale destacar que ao reconhecer o cidadão como um consumidor ou cliente, isto não elimina a necessidade de realizar uma reflexão sobre as especificidades da natureza do setor público. Portanto, cidadão não pode ser visto apenas como um consumidor, visto que este escolhe o que, onde e como quer adquirir o produto diferentemente do que ocorre no setor público. Em alguns casos, esse problema é mais acentuado, pois apenas um prestador de serviços tem a concessão durante um longo período. Portanto, é necessária uma visão de um cidadão-consumidor que participe dos sistemas de controle das operações concedidas. Não apenas consumidor, não apenas cidadão, mas sim cidadão-consumidor.

Conforme escreve Vale (2004), a administração Pública deve desempenhar melhor o seu papel de provedora de serviços públicos e, assim, dinamizar o atendimento ao cidadão. Nesse sentido, uma administração pública deve relacionar-se não com o que se denomina cliente ou consumidor, mas ter como beneficiário o cidadão. Deve-se pensar na administração pública não numa perspectiva de quem paga o serviço (cliente) e quem recebe por ele (o funcionário), mas quem tem o direito de receber (o cidadão) e quem tem o dever de fornecer (a administração). Portanto, tem que se lutar pelos direitos do cidadão tanto quanto pelos direitos do consumidor uma vez que ambos não estão sendo plenamente atendidos.

Mesmo que autores como Bueno (2006) ainda interpretem o conceito de cidadão-consumidor como um termo que está mais imbuído de princípios de mercado, não se identifica problemas maiores desde que este princípio venha contribuir com a excelência na prestação de serviços públicos. Acredita-se que este não extingue a importância da cidadania e seu contexto de democracia. Concorda-se com Cerchiaro e Ayrosa (2007) que, nesse conceito, a dimensão cidadão é bem mais ampla do que a dimensão consumidor. Portanto, tratar o indivíduo também como consumidor não implica retirar-lhe os direitos, mas sim considerá-lo como merecedor de serviços de qualidade.

A cidadania, no sentido “cívico” articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário conforme expôs Teixeira (2001). Portanto, entende-se que o próprio conceito de cidadania já abarca a ideia de solidariedade, generosidade, participação e parceria, não necessitando, portanto, da utilização de novos conceitos (cidadão virtuoso, cidadão-parceiro, cidadão-proprietário) para se referir a um mesmo objeto: relação cidadão-Estado. Além disso, vale ressaltar que o significado dos adjetivos virtuoso, parceiro e proprietário também estão contidos na orientação cidadão-consumidor, ou seja, reconhece-se a necessidade de que haja participação e controle social por parte dos cidadãos na gestão pública, conforme está expresso no Plano Diretor de Reforma de Estado (1995).

Dessa forma, entende-se que, no bojo do conceito de cidadão-consumidor, o cidadão não se transforma em consumidor no sentido de deixar de ser cidadão. “Tratar o cidadão como consumidor é abordá-lo exclusivamente sob a perspectiva do indivíduo que tem uma posição no consumo do mercado de serviços” (FLEURY, 2002, p. 82). Portanto, não se deve tratar de uma única dimensão. O que ocorre é o acréscimo do status também de consumidor/cliente, ou seja, aquele que, assim como no setor privado, pode exigir a excelência na prestação de serviços públicos.

Conforme bem explicitado por Olenscki e Coelho (2005), em um primeiro momento da reforma do Estado, os serviços públicos foram vistos como adaptação da iniciativa privada ao setor estatal, vislumbrando-se a prestação de serviços como forma de atender quantitativa e qualitativamente as necessidades e desejos de consumidores, portanto, no seu aspecto mercadológico; na aceção de prestação de serviços, se necessário e possível, personalizado. Dessa forma, a orientação estava circunscrita à eficácia.

Em um segundo momento ocorre a incorporação substantiva dos aspectos de participação política com transparência administrativa e equidade na prestação de serviços públicos, ou seja, uma preocupação com as demandas sociais, originadas de um ambiente de formulações e de tomada de decisões a partir não só da burocracia estatal e dos mandatos políticos como de outros atores sociais, que se tornam copartícipes de todo o processo, repercutindo no longo prazo na transformação do aparelho de Estado e na criação de uma legitimidade ampliada à ação estatal, visando reduzir as relações assimétricas entre indivíduos-cidadãos, e proporcionando valor público. Essa corrente do gerencialismo se convencionou denominar Public Service Orientation cuja preocupação principal é guiar-se pelos princípios de equidade e justiça sociais; do ponto de vista da prestação de serviços, a atenção se volta à orientação de efetividade da ação do Estado (OLENSCKI; COELHO, 2005).

Assim, essa segunda perspectiva extrapola a orientação de mercado, incorporando a orientação para valor, no caso, voltada para a criação de valor público. Tal perspectiva aproxima-se da orientação de valor na iniciativa privada na medida em que o setor privado volta-se para a criação de valor não somente para consumidores, mas para os stakeholders, tal como empresas que prezem pela ética, pelo desenvolvimento sustentável e pela responsabilidade social (OLENSCKI; COELHO, 2005).

Dentro dessa discussão sobre interesse público e interesse privado, a abordagem do Novo Serviço Público pode prestar uma grande contribuição. Denhardt e Denhardt (2003) buscam resgatar a epistemologia da administração pública que reconhece as pessoas como seres políticos que, devidamente articulados, agem na comunidade para construção do bem comum, propósito que deve preceder os interesses privados (SALM; MENEGASSO, 2006).

No Novo Serviço Público busca-se o desempenho da administração pública não mais na direção da eficiência e da eficácia apregoadas pela iniciativa privada, tampouco com base em interesses próprios que muitas vezes não representam os interesses da coletividade. Nele, ideais como justiça, equidade, responsividade, respeito, empowerment e compromisso não são negados; pelo contrário, tendem a superar o valor da eficiência como único critério para o perfeito desempenho dos órgãos públicos (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

A base do Novo Serviço Público configura-se como complementar e não substitutiva aos outros modelos de Administração Pública. Nessa perspectiva, a administração pública precisa ser reconhecida pelo conjunto de ações voltadas à produção dos serviços públicos – para o bem comum – considerando as múltiplas dimensões e a capacidade dos cidadãos de participar de uma sociedade politicamente articulada (SALM; MENEGASSO, 2006). Esse modelo aponta a participação direta dos cidadãos como uma alternativa para se desenvolver uma sociedade genuinamente democrática; defende, ainda, que, via atividades de co-produção entre comunidades, órgãos públicos, privados e não governamentais, é possível desenvolver maior participação, cidadania e accountability na sociedade.

É justamente na busca coletiva que o indivíduo reflete e atua politicamente, deixando aflorar sua condição humana de ser ativo, com poder de ação, ao invés de ser apenas reativo, comportando-se de acordo com os estímulos que recebe. Santos et al. (2006), enfatizam a dimensão cidadão mostrando que esse é um co-produtor do bem-público, ou seja, não basta tratar o cidadão como um consumidor, tem que ter espaços para que ele delibere e participe.

Embora Bueno (2006, p. 8) critique a reforma administrativa afirmando que o seu foco está em “melhorar a eficiência do ponto de vista da produção de serviços, para um ser de mercado, o cidadão-consumidor”, ele reconhece que ao menos em relação à eficiência na provisão dos serviços a reforma administrativa de 1995 foi positiva. Peci et al. (2008) também reconhecem aspectos positivos. Para eles, na perspectiva da Nova Administração Pública, a relação entre público e privado pode ganhar contornos positivos uma vez que é nas práticas das empresas privadas que a administração pública busca inspiração para corrigir suas falhas. O pluralismo dos modelos de governança, por exemplo, faz com que o cidadão possa ser considerado e incluído, quando for o caso, em redes de políticas públicas enquanto cliente e enquanto cidadão (PECI et al., 2008).

Sob a ótica positiva, Olenski e Coelho (2005) oferecem exemplos de reestruturação organizacional que prezaram pela orientação da eficiência, da eficácia e até mesmo pela orientação da efetividade. Com relação à reestruturação do INSS, evidenciam que esta foi feita com foco no cliente e o usuário foi entendido como consumidor de serviços dessa autarquia. Os autores concluem que, nesse programa prevaleceu o modelo gerencial orientado pela eficácia, em que o Estado, embora fazendo valer um direito do cidadão, provê serviços a um consumidor, tal como se observa no varejo de serviços privados. Os exemplos fornecidos por Olenski e Coelho (2005) conduzem ao entendimento de que cidadãos e consumidores não são atores políticos excludentes e que lógica de mercado e interesse público caminham juntos no gerencialismo presente nos serviços públicos na atualidade. Contudo, não se deve perder de vista que a administração pública tem de ter senso público, tem que estar sensível ao interesse público, deve procurar sempre o equilíbrio entre os novos mecanismos geradores de eficiência sem jamais perder de vista as questões relativas à cidadania.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo explorar os diversos conceitos e os papéis atribuídos ao cidadão diante do Estado. Observou-se que a diversidade de terminologias – cidadão-usuário, cliente-cidadão, cidadão-consumidor, cidadão-cliente, cidadão-proprietário, cidadão virtuoso, cidadão-parceiro – ao invés de clarear a noção de cidadão na administração pública contemporânea, muitas vezes acaba por dificultar o entendimento do seu papel. Por isso, procurou-se defender a utilização do conceito de cidadão-consumidor como apropriado para tratar o indivíduo nas suas duas dimensões: cidadão (Estado) e consumidor (mercado).

Observou também que na discussão sobre cidadania e especialmente na abordagem do Novo Serviço Público, o papel do cidadão enquanto sujeito ativo e participante é bastante enfatizado. Portanto, há que se considerar algumas limitações para o desempenho efetivo desse papel. Conforme discutiram Peci et al. (2008), os modelos adequados de participação política devem levar em consideração os déficits institucionais e democráticos existentes e devem se perguntar se o tecido institucional possibilita ou limita a representação.

O Estado tem a obrigação de prover serviços públicos para os cidadãos. No entanto, como consequência das reformas, a forma de provisão modificou-se. Para que o processo de regulação e fiscalização, por exemplo, funcionem adequadamente é necessário que o Estado se sustente numa sociedade civil forte, organizada e ativa. O novo modelo considerou essas condições como “prontas”, sem ponderar que a sociedade brasileira, apesar dos avanços decorrentes da democratização, não estava inteiramente pronta para assumir a sua nova função (PECI; CAVALCANTI, 2001).

Nessa mesma ótica, Campos (1992, p. 37), destaca que ainda falta no Brasil uma cultura de participação cidadã: “na nossa cultura democrática não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo”. Esse mesmo autor aponta as principais características do contexto brasileiro: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo; o baixo nível de participação: o povo como objeto da política pública.

Sem dúvida que essas características influenciam a forma como o cidadão entende e desempenha o seu papel. Nossa sociedade não tende a formar bons cidadãos. A inclusão de cursos de educação para a cidadania nos currículos escolares, inclusive com a prática de serviços comunitários, poderia contribuir para mudar esta situação (SCHACHTER, 1995). Apesar de essa afirmação ser feita tendo outro contexto como referência, ela é válida para a realidade brasileira.

Embora o contexto brasileiro da administração pública seja marcado por práticas que envolvem pouca ou nenhuma participação direta dos cidadãos na construção e implementação de políticas públicas, é sempre conveniente reforçar, assim como Peci et al. (2008), que a análise deve ser sempre localmente circunscrita e os modelos em construção devem levar em consideração os diagnósticos locais.

Nesse sentido, destaca-se a importância da realização constante de pesquisas junto aos municípios pelos poderes públicos municipais. Essa ação, além contribuir para a mensuração mais fidedigna da real qualidade dos serviços públicos ofertados, desencadeia um processo que leva à formação de uma consciência mais crítica dos cidadãos que passam a exigir serviços de melhor qualidade, contribuindo, assim, para que o poder público atinja a sua verdadeira finalidade: a de promover o bem comum (PRATA, 1998). Portanto, observa-se que a orientação para o cidadão-consumidor contribui para o fortalecimento da cidadania, pois além de envolver participação e controle social da sociedade, também propicia uma equalização do acesso, contribuindo para reduzir as diferenças no tratamento aos cidadãos.

Contudo, vale destacar que são inúmeros os desafios para alcançar a orientação cidadão-consumidor permeando tanto relações de caráter institucional e de governança quanto de envolvimento e participação dos cidadãos. Espera-se, no entanto, esforços institucionais, sejam estes de forma centralizada ou descentralizada, estejam alinhados ou até mesmo complementados por ações voltadas para a constituição e o fortalecimento de instâncias de participação da sociedade.

Considera-se importante também a necessidade de se utilizar, no meio acadêmico, diferentes abordagens teóricas para dar conta da compreensão da relação entre cidadão e Estado. Alford (2002), por exemplo, discutindo “quem é o cliente no setor público” defende a teoria das trocas sociais. Para ele, uma característica essencial no modelo com o consumidor é a noção de troca. Esta noção pode ser ampliada de maneira que acentue a importância da sensibilidade dos administradores para com o seu público. Na perspectiva das trocas sociais, as organizações governamentais precisam pensar no receptor do serviço, atendendo não apenas as necessidades materiais das pessoas, mas também as simbólicas. Para Alford (2002), essa forma diferente de troca (trocas sociais) com os clientes não é necessariamente inconsistente com o modelo de cidadão ativo.

Por fim, destaca-se que, embora os modelos adequados de participação política sejam julgados exagerados, ingênuos ou mesmo utópicos, eles apontam importantes reflexões sobre o aperfeiçoamento do cidadão e de suas relações com o Estado.

¹ A pesquisa de Schachter (1995) foi realizada em uma instituição fundada em 1907 – o Bureau of Municipal Research. O objetivo dessa instituição era desenvolver e disseminar informação sobre o desempenho do governo da cidade de Nova York. As referências da autora são, portanto, cidadãos urbanos e esfera de governo municipal.

² O conceito de usuário-cidadão apresentado por Nassuno (2000) está em consonância com as terminologias “cidadão-consumidor” ou “cliente-cidadão” adotadas nos estudos de Bresser Pereira (1999) sobre Reforma do Estado.

³ Para Olenski e Coelho (2005), a eficiência, eficácia e efetividade como orientações que balizam o estudo dos serviços públicos, referem respectivamente, a economicidade (quantidade e custo); qualidade nos serviços e a satisfação dos cidadãos; impactos/efeitos dos serviços públicos sobre a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do estado e administração pública gerencial. 6 ed. São Paulo: FGV, 2005.
- ALFORD, J. **'Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective'**. Public Administration Review, v. 62, n. 3, p. 337-346, 2002.
- BELTRAMINI, R. F. **Consumer-client orientation and public service marketing**. European Journal of Marketing, v. 15, n. 4, p. 17-25, 1981.
- BRASIL, **Câmara da Reforma do Estado**. Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, 50(4), 1999, p. 5-30.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v. 34, n.4, p. 55-72, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do Setor Público**: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 316, 2006.
- BUENO, R. L. P. **Estudos Organizacionais, Reforma Administrativa e Eficiência: uma convergência possível?** In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 2., 2006, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.
- CAMPELO, Carlos Alberto G. Barretto. **Eficiência municipal**: um estudo no estado de São Paulo. 2003. 206 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 25 maio 2008.
- CAMPOS, A. M. **Accountability**: como podemos traduzi-la para o português? Revista Brasileira de Administração Pública. n.3, 1992.
- CERCHIARO, I. B.; AYROSA, E. A. T. **"O que as mulheres querem?"**: considerações sobre a avaliação de serviços públicos por mulheres. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- CONZATTI, Ricardo Ferri. **Pesquisa de satisfação como fonte para controle da gestão pública**: o caso de Eldorado do Sul. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado de Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <http://volpi.ea.ufrgs.br/teses_e_dissertacoes/td/001322.pdf>. Acesso em: 19 maio 2008.
- COSTA, F. L. da. **Condicionantes da reforma do estado no Brasil**. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- COUTINHO, M. J. **Administração pública voltada para o cidadão**: quadro teórico-conceitual. Revista do Serviço Público, Ano 51, n. 3, jul-set 2000. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/sepl/arquivosmodernizacao/Administra%E7%E3o%20P%FAblica%20Voltada%20para%20o%20Cidad%E3o.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2008.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service**: serving, not steering. Nova York: Sharpe, 2003.
- DOBEL, J. P. **Paradigms, Traditions, and Keeping the Faith**. Public Administration Review, v. 61, n. 2, mar.-apr. 2001, p. 166-171.
- FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. **Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.
- FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. **Desafios da parceria governo e terceiro setor**. Revista de Administração. São Paulo: USP, v. 33, n.1, p.5-11, jan./mar.1998.

FLEURY, A. P. **Instrumentos Gerenciais Utilizados na Administração Pública com Foco no Cidadão.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP-FGV, 2002 (mimeo).

FLEURY, S. **La expansion de la ciudadanía. In: Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas.** Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

FREDERICKSON, G. H. **Toward a theory of the public for public administration.** Administration & Society. v. 22, n. 4, p. 395-417, 1991.

MENDES, V. L. P. S. **Inovação Gerencial na Administração Pública, Cidadania e Direitos dos Brasileiros.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. Anais... Campinas/SP: ANPAD, 2001.

MINTZBERG, H. **Managing Government, Governing Management.** Harvard Business Review, May/June, p.75-83. 1996.

NASSUNO, M. **A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos.** Revista do Serviço Público, ano 51, n.4, p. 61-98. Out/Dez, 2000.

OLENSCKI, A. R. B.; COELHO, F. S. **Varejo de serviço público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. Anais... Brasília/DF: ANPAD, 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** São Paulo: MH Comunicação, 1995.

PARADA, A. P.; ALPERSTEDT, G. D.; FEUERSCHUTTE, S. G. **Competências individuais e o Novo Serviço Público: os saberes dos secretários de cartório de juizados especiais cíveis do estado de Santa Catarina.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2008.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. **A outra face da regulação: O cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. Anais... Campinas/SP: ANPAD, 2001.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro.** Organizações & Sociedade, v.15, n.46, Jul/Set, 2008. p. 39-55.

POTTER, J. **Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?** Public Administration. v.66, n.2, p. 149-164, 1988.

PRATA, C. M. **As várias faces da relação cidadão x estado: antigos papéis e novas metáforas.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 1998.

REIS, F. W. **Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil para a Década de 90 : Prioridades e perspectivas de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1990.

RICHARDS, S. **El Paradigma del cliente en la gestión pública.** Traducción por: Joan Bubirats Humet. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. n. 1, p. 5-16, sept./dic.1994.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público.** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2. São Paulo. Anais... São Paulo: ANPAD, 2006.

SANTOS, A. R.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **A proposta do Novo Serviço Público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2. São Paulo. Anais... São Paulo: ANPAD, 2006.

SCHACHTER, H. L. **Reinventing Government or reinventing ourselves: two models for improving Government performance.** Public Administration Review. v.55, n. 6, p. 530-537, nov./dec. 1995.

SILVA, C. E. S. **Autonomia de gestão e concorrência:** em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 28(3): p. 211-228, out./dez. 1994.

TEIXEIRA, E. **O local e global:** limite e desafios da participação cidadã. São Paulo. Ed. Cortez. 2001.

TREVISAN, R.; LÖBLER, M. L.; VISENTINI, M. S.; BOBSIN, D. **Validação de um Instrumento para Mensurar a Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos Municipais.** In: In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2008.

VALE, P. H. M. **Globalização, Estado-Rede e Governo Eletrônico:** desafios e perspectivas para reforma do Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

VEIRA, L. C.; MADRUGA, L. R. da C. G. **A qualidade dos serviços oferecidos pela biblioteca setorial do CCSH/UFMS sob a visão de seus usuários.** Revista Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 20, Edição Especial, Set./2007, p. 261-278.