Gestão estratégica pública	Titulo
Cavalcanti, Paula Arcoverde - Autor/a; Costa, Greiner Teixeira Marinho - Autor/a; Dagnino, Renato - Autor/a;	Autor(es)
São Paulo	Lugar
Fundação Perseu Abramo	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Gestión pública; Gestión social; Innovaciones; Planificación estratégica; Resolución de problemas; Administración pública; Democratización; Brasil;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170912053928/pdf_1473.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

Renato Dagnino
Paula Arcoverde Cavalcanti
Greiner Costa
(Orgs.)

GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA

FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

Renato Dagnino
Paula Arcoverde Cavalcanti
Greiner Costa
(Orgs.)

GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA

FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores
em maio de 1996.

DIRETORIA
Presidente: Marcio Pochmann
Vice-presidenta: Iole Ilíada
Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli
Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Coordenação editorial
Rogério Chaves

Assistente editorial
Raquel Maria da Costa

Projeto gráfico, diagramação e capa
Patrícia Jatobá U. de Oliveira

Revisão
Angélica Ramacciotti

Imagem da capa
Freepik.com

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana
04117-091 – São Paulo – SP
Telefone: (11) 5571 4299
www.fpabramo.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G393

Gestão Estratégica Pública/Organizadores: Renato Dagnino, Paula Arcoverde Cavalcanti, Greiner Costa. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.
496 p. : il.
Inclui bibliografia e apêndice.
ISBN 978-85-5708-018-8

1. Administração pública. 2. Estratégia. 3. Solução de problemas. 4. Planejamento estratégico. 5. Inovação. I. Costa, Greiner. II. Cavalcanti, Paula Arcoverde. III. Dagnino, Renato.
CDU 35
CDD 350

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

SUMÁRIO

Prefácio 7

Apresentação 13
Para uma Gestão Pública democrática

Capítulo 1 25
A formação de gestores e o "Estado Necessário"

Capítulo 2 65
Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta

Capítulo 3 89
Incorporando a crítica à neutralidade da tecnociência ao campo da Administração; ou o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?

Capítulo 4 129
Metodologia de diagnóstico de problemas

Capítulo 5 161
Metodologia de equacionamento de problemas

Capítulo 6 195
Metodologia de análise de políticas

Capítulo 7 267
Planejamento governamental e democratização

Capítulo 8 295
O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira

Capítulo 9 339
Sobre a "inovação" no serviço público

Capítulo 10 367
Escolas de Governo, a transição para o "Estado Necessário" e a ENAP

Capítulo 11 397
Mais alguns elementos para o marco analítico-conceitual da Gestão Estratégica Pública

Apêndice 485

Sobre os autores 493

Prefácio

Maria Rita Loureiro, FGV-SP

A publicação de um volume sobre gestão pública por parte da Fundação Perseu Abramo (FPA) – instituição comprometida com a luta dos trabalhadores e com o avanço da democracia no Brasil – é iniciativa importante e oportuna.

Olhar para dentro do Estado brasileiro e para as questões que ele enfrenta na implementação das suas políticas e na provisão de serviços públicos aos cidadãos, é condição para a melhoria e a efetividade da ação estatal e, consequentemente, para a consolidação da ordem democrática no país.

Também é muito oportuno escolher a gestão pública como tema de reflexão, especialmente hoje no Brasil, porque estamos enfrentando, a partir do golpe parlamentar que levou Michel Temer (PMDB) ao poder, à retomada da visão neoliberal desqualificadora do Estado. Além da imposição de programas de ajuste fiscal, do desmonte das políticas sociais, é bem provável, infelizmente, que nesse governo, junto com propostas de privatização de estatais, sejam intensificados processos de terceirização de hospitais, escolas e outros serviços públicos, transferindo sua gestão (mas não seu financiamento) para as chamadas organizações sociais, à semelhança do que fizeram vários governos estaduais, especialmente os comandados pelo PSDB, a pretexto de que o mercado e a sociedade são melhores gestores do que o Estado. Portanto, é fundamental estimular o debate sobre os caminhos possíveis para a melhoria

da gestão pública e, sobretudo, fortalecer expectativas de que é no Estado (e não fora dele e da política) que se podem encontrar soluções para os desafios do desenvolvimento econômico e do avanço social.

Cabe esclarecer que o objetivo do livro é oferecer subsídios para a formação de gestores públicos, isto é, de profissionais que vão atuar concretamente em diferentes áreas do Estado. Portanto, não se destina a público acadêmico, orientado, sobretudo, por discussões teóricas. Assim, conceitos como "Estado herdado" e "Estado necessário", ou ainda, distinções entre gestão social e gestão governamental, por exemplo, são mobilizados mais como objetivos prescritivos do que analíticos, ou seja, para subsidiar propostas de ação mais do que como instrumento de investigação científica.

Mesmo entendendo o Estado como aparato de dominação de classe que organiza a sociedade capitalista e garante a reprodução das relações sociais que a estruturam, os autores assumem que a ação estatal tem caráter estratégico, como o próprio título do livro indica. Assim, colocam várias questões não usuais em compêndios voltados à administração que merecem ser destacadas aqui.

Em primeiro lugar, eles concebem corretamente a formação de gestores não apenas como exercício de aprendizagem de técnicas administrativas. Ao contrário, trata-se, principalmente, de formar gestores públicos comprometidos com a transformação da realidade em que atuam, com o avanço democrático, com a redução da desigualdade e o desenvolvimento econômico e social do país. Em suma, têm clareza de que a administração ou a gestão pública é ação política.

A partir dessa concepção, realizam, em segundo lugar, crítica da visão predominante nos cursos convencionais de administração, que acaba influenciando a própria formação dos gestores públicos. Nesses cursos, supõe-se existir uma disciplina com princípios válidos universalmente, chamada Administração Geral, da qual deriva dois ramos específicos – o de empresas e o de administração pública – não havendo diferença significativa entre eles. E, o que é pior, prevalece a ideia de que os problemas existentes na área pública

ocorrem devido a "resistências" em se adotar os padrões de conduta da empresa privada. No limite, acredita-se que a solução para os problemas da administração pública encontra-se na "tradução" ou "imitação" das práticas do setor privado. Assim, os currículos costumam ser adaptações dos conteúdos dos cursos de administração de empresas, com pouco atenção a disciplinas como Sociologia e Ciência Política que poderiam ajudar os alunos a melhor analisar a estrutura e funcionamento do Estado e do sistema político. Ora, argumentando, de forma pertinente, contra tal visão, os autores do volume reafirmam que a gestão pública não pode se orientar por princípios de eficiência, pela lógica do lucro, sob pena de não alcançar seus objetivos básicos.

O livro questiona ainda a visão do planejamento governamental, igualmente emulada do planejamento empresarial. Contrapondo-se a essa orientação, destaca a necessidade de haver planejamento estratégico governamental orientado pelo processo de democratização, que considera o Estado "solução" para resolver os problemas da sociedade por meio de suas políticas, especialmente as sociais. Isso porque há grande assimetria entre a forma em que se apresentam as demandas dos trabalhadores e as das elites empresariais. As demandas das elites chegam aos órgãos de governo já elaboradas, ou mesmo detalhadamente planejadas, gerando enorme desequilíbrio em seu favor, no momento em que são transformadas em políticas públicas. Portanto, há que se reorientar a própria visão de planejamento estratégico.

Por fim, levando em conta a forma crítica com que a gestão pública é aqui abordada, não se pode deixar de mencionar duas questões, ausentes neste livro, mas que deverão ser contempladas em futuras publicações. A primeira refere-se ao dilema do controle democrático sobre a administração pública. Como bem se sabe, se o controle dos governantes é, por um lado, condição necessária para que um governo representativo seja democrático, a ação dos controladores pode se tornar, por outro lado, um obstáculo à própria gestão. É um desafio que muito tem afetado a ação governamental no Brasil hoje e que precisa ser discutido, relacionando-o com o controle social, e enfrentado na prática cotidiana e em novos arranjos institucionais.

Outra questão a ser contemplada em um texto destinado à formação de gestores públicos, decorrente de certa forma da anterior, é a da relação entre burocratas e políticos. É uma relação constitutivamente tensa e até mesmo conflituosa, como a literatura já mostrou. E se torna ainda mais complexa quando os gestores públicos se relacionam não só com os atores políticos das esferas representativas tradicionais, mas também com os atores da sociedade civil organizada. São os que fazem parte dos conselhos ou de outras esferas participativas, que partilham com o Estado a gestão de políticas públicas e exercem (ou deveriam exercer) o controle social, como nossa Constituição Federal de 1988 estabeleceu. Aqui também se encontram desafios para a formação de gestores. Comprometida com a construção de formas mais democráticas de relação entre Estado e sociedade, essa formação precisa dar espaço à discussão sobre como superar práticas tradicionais de clientelismo e corporativismo ou mesmo de insulamento burocrático, pretensamente orientado pela competência técnica, mas igualmente antidemocrático. E precisa igualmente refletir a respeito de como construir efetivamente o controle social em nossa ordem democrática, fazendo com que ele não seja apenas uma promessa não cumprida. Cabe relembrar aqui a afirmação de Amy Gutmann de que a chave da democracia deliberativa, defendida por ela, é a exigência de uma contínua prestação de contas (ou *accountability*) por parte dos governantes ao povo soberano e não a participação direta. Assim, em artigo de 1993, publicado no Brasil pela Revista Lua Nova, aquela autora conclui que o desafio democrático "diz respeito à criação de instituições e ao cultivo de uma cultura política que promova o entendimento, a discussão e o envolvimento políticos que são exigidos pela prestação pública de contas".

São Paulo, julho de 2016.

Apresentação

Para uma Gestão Pública democrática

Renato Dagnino
Paula Arcoverde Cavalcanti
Greiner Costa

Como tantos outros livros organizados por professores que, num dado momento de suas vidas, consideram que sabem algumas coisas que valem a pena sair do estágio das "sebentas", das transparências amareladas ou dos mais recentes power points, o texto aqui apresentado busca entregá-las aos estudantes sob a forma de um produto mais ou menos coerente e articulado que possa ser útil para sua formação.

Também como muitos outros, este livro é uma reunião de trabalhos escritos em vários momentos, em função da necessidade de analisar, criticar e propor alternativas às contribuições de colegas, ou dar conta das preocupações conjunturais impostas pelo ambiente acadêmico e pelo contexto político e social mais amplo.

Ao processá-lo surgiram, como é também usual, opções: partir praticamente "do zero" e ir "cortando, colando e costurando" os trabalhos publicados em função de um esquema definido; apresentar o material produzido em ordem cronológica ou de acordo ao assunto que trata e adicionar uma introdução que costure os trabalhos.

Optamos por uma solução intermediária. Ou seja, por um procedimento editorial usualmente empregado em obras desta natureza, que organiza os trabalhos já produzidos segundo um critério baseado nos aspectos temáticos abordados nos textos originais. Ele se inicia por esta Apresentação, que procura costurá-los de modo a conduzir o leitor ao objetivo cognitivo buscado e, também, a permitir que ele possa optar por tomar contato seletivamente com os assuntos que mais o interessem. Devido a esse último objetivo e quando nos pareceu necessário, decidimos manter, em alguns capítulos, trechos que tratam de conteúdos já abordados em outros, mas que consideramos necessários para o seu adequado entendimento.

Nossa intenção, assim procedendo, foi fomentar um processo participativo capaz de impulsionar a formação de estudantes de graduação e pós-graduação e o autoaprendizado de profissionais interessados em colocar a gestão pública a serviço da democratização de nossa sociedade.

Na proposta da Gestão Estratégica Pública que aqui apresentamos, os termos "Pública" e "Estratégica" possuem significados que demandam uma explicitação.

Concordamos com os pesquisadores do campo da Administração que entendem a Gestão Pública como um conjunto disjunto da Gestão Privada (administração de empresas). E que, por isso, como nós, não aceitam que o marco analítico-conceitual e os instrumentos metodológico-operacionais da Gestão Privada sejam adequados para realizar as atividades referentes à Gestão Pública, e podem, inclusive, solapar seus objetivos. Mas discordamos de alguns desses, que restringem as atividades relativas à Gestão Pública ao que aqui denominamos de Gestão Governamental. Nós aqui entendemos a Gestão Pública como sendo a união de dois conjuntos. O primeiro é formado por outros dois subconjuntos que, por sua vez, possuem uma intersecção constituída pelas atividades de Gestão Governamental, a que ocorre exclusivamente no Estado, para atender interesses da empresa e também do movimento social. O segundo subconjunto – a Gestão Social – ocorre no movimento social e também no

Estado, mas para atender os interesses do movimento social.

A Gestão Pública engloba, portanto, a Gestão Governamental – cujo foco são os interesses da empresa e também do movimento social – e a parte da Gestão Social que ocorre no movimento social. Esse procedimento se fundamenta no fato de que as atividades concernentes à Gestão Social e, ainda que parcialmente, e em menor medida, à Gestão Governamental, são do interesse do "público", entendido aqui como oposto ao "privado".

Já o termo "Gestão Estratégica" possui uma dupla conotação. A primeira é a de se opor à de tática: curto prazo ou ganhar a batalha versus longo prazo ou ganhar a guerra. A segunda conotação remete ao fato de que a gestão pública, para ser eficaz deve entender que as ações do gestor se dão no âmbito de um jogo social ou político, que tendem a contrariar outros e que, por isto, ele terá que prever que elas implicarão movimentos estratégicos e reações dos mesmos.

Podemos agora iniciar a Apresentação propriamente dita. O livro compreende onze capítulos além da Apresentação e foram organizados em três partes. Elas procuram dar conta do processo de coorganização que levou à idealização da proposta da Gestão Estratégica Pública e que contemplou a interação e iteração entre três momentos heuristicamente delimitados: o que aborda aspectos ideológico-culturais, o de constituição do seu marco analítico-conceitual e o de concepção dos seus instrumentos metodológico-operacionais.

Assim, a primeira parte trata dos dois primeiros momentos. Ela enfoca os aspectos de caráter ideológico e analítico-conceitual que levaram à idealização da proposta. A segunda, dos seus instrumentos metodológico-operacionais mais importantes, cuidando sempre com fazê-lo de uma maneira que facilite a sua aplicação pelos leitores. A terceira parte retoma, agora com mais elementos de juízo, os aspectos mais importantes do marco analítico-conceitual e do conjunto de aspectos ideológico-culturais da Gestão Estratégica Pública, que colocam nossa proposta em linha com o processo de democratização em curso no Brasil e em outros países latino-americanos

O primeiro capítulo apresenta as ideias iniciais e as motivações que levaram à concepção de um programa de formação de gestores públicos no âmbito do Grupo de Análise Políticas de Inovação da Unicamp, que por sua vez deu origem à proposta da Gestão Estratégica Pública. Ali introduzimos os conceitos de "Estado Herdado" e "Estado Necessário" para marcar a relação entre a proposta da Gestão Estratégica Pública e o trânsito entre essas duas configurações. Isto é, que sua adoção é, ao mesmo tempo, uma demanda colocada pela consecução desse trânsito e uma alavanca que o tornará possível.

O segundo capítulo resulta de uma incursão num campo onde circulam profissionais da administração com uma preocupação sobre questões sociais. O objetivo é analisar suas contribuições de modo a formular um contexto interpretativo que permita uma "reconstrução" dos conceitos de gestão pública, gestão social e gestão governamental. Isso é feito mediante uma modelização baseada no entendimento da projeção das relações entre o privado e o público, que se manifestam no plano da "realidade" para o plano da "gestão".

O terceiro capítulo apresenta um conteúdo ainda não tratado, pelo menos com o viés adotado no campo da Administração. Por isso – e porque é uma das raízes da nossa proposta de gestão pública que permeia os assuntos tratados neste livro – ele é em seguida apresentado com maior detalhe. Esse conteúdo tem por base reflexões realizadas no campo dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia, mais especificamente no território das interpretações sociotécnicas críticas sobre a neutralidade e o determinismo da tecnociência. A decisão de trazê-las para o campo da gestão pública resultou da constatação do fato de que profissionais da área de administração interessados na democratização, por considerarem a "Administração Geral" um corpo de conhecimento "científico", e por isso neutro e genérico, poderia ser "aplicado" tanto no âmbito privado quanto no público, dando origem à Administração de Empresas, por um lado, e à Administração ou Gestão Pública, por outro. Essa concepção, que separa o conhecimento (no caso a "Administração Geral") do seu contexto de geração (a organização dos "fatores de produção" para a obtenção do lucro viabilizado pela propriedade privada dos meios de produção) é análoga àquela que dá origem

à ideia de uma tecnociência neutra, universal e endogenamente determinada que poderia ser aplicada "para o bem ou para o mal" dependendo do objetivo de quem a aplica. Baseando-nos nessas reflexões procura mostrar que – por extensão, dado que mesmo as chamadas "ciências duras" não seriam neutras – com mais razão, a administração poderia deixar de estar "contaminada" com os interesses e valores presentes no ambiente privado onde se dá majoritariamente seu desenvolvimento. E que, no limite, mesmo que aceite o caráter "científico" da "Administração Geral", por não ser neutra (como qualquer outra ciência), ela não poderia ser "aplicada" para finalidades não condizentes com os interesses predominantes no seu contexto de geração.

Expostos os aspectos ideológico-culturais e analítico-conceituais que fundamentam a proposta da Gestão Estratégica Pública e tendo-a caracterizado de modo preliminar, se considera que está preparado o terreno para um segundo momento: o de apresentação dos seus instrumentos metodológico-operacionais. Este conjunto de instrumentos engloba além dos três fundacionais que serão apresentados em detalhe, os seguintes: Metodologia de Modelização, Negociação e Administração de Conflitos, Planejamento, Organização e Gestão do Orçamento Público, Gestão de Contratos e de Convênios, Liderança e Formação de Equipes, Gabinete do Dirigente, Políticas Públicas de Proteção Social, Gerenciamento de Crises no Setor Público, Comunicação Institucional e Avaliação da Ação Governamental, Formação e Aperfeiçoamento de Chefias de Unidades de Serviço, Captação de Recursos, Elaboração de Projetos, Gestão de Convênios, Metodologia de Elaboração e Avaliação de Projetos.

Os três capítulos que constituem essa segunda parte tratam, então, daqueles instrumentos metodológico-operacionais fundacionais da Gestão Estratégica Pública: as Metodologias de Diagnóstico de Problemas, de Equacionamento de Problemas e de Análise de Políticas. Coerentemente com sua finalidade, esses capítulos (em especial o quarto e o quinto) apresentam uma série de instruções e recomendações de fácil leitura que visam à aplicação passo a passo e, ao mesmo tempo, encadeada dessas metodologias.

O sexto capítulo é mais complexo. Seu parentesco com os temas abordados na primeira e na terceira partes do livro revelará ao leitor, de um modo especialmente profícuo, conteúdo esclarecedor do caminho cognitivo e, mais especificamente, metodológico que guiam o tratamento desses temas.

A terceira parte se origina de reflexões realizadas nos últimos anos sobre la marcha, à medida que os assuntos ali abordados iam aparecendo no âmbito dos cursos de pós-graduação em gestão pública. E que éramos forçados a produzir explicações plausíveis para pontos obscuros ou polêmicos trazidas pelos seus participantes, questionar argumentos que nos pareciam equivocados, e alertar para aspectos do "Estado Herdado", introduzidos pelos instrumentos metodológico-operacionais da contrarreforma gerencial do neoliberalismo e provenientes do âmbito empresarial, que tendem a frustrar os funcionários públicos interessados em colocar o aparelho do Estado a serviço do processo de democratização.

Assim, o sétimo capítulo trata especificamente de um desses instrumentos do gerencialismo – o chamado "planejamento estratégico" –, mostrando como ele tende a reproduzir a assimetria que caracteriza nosso Estado capitalista periférico na satisfação dos interesses da classe proprietária. E como a proposta do "planejamento estratégico" deveria ser substituída por um enfoque de gestão pública baseado na noção de problema (do conjunto de problemas ou, ainda, da agenda trazida pelas classes subalternas para o processo decisório da política pública) e orientado ao seu equacionamento.

O oitavo capítulo aborda, de forma genérica, aqueles instrumentos apontando para a maneira como eles tendem a gerar o "círculo vicioso da gestão pública" que, por sua vez, tem como origem a mudança na relação de forças que vem ocorrendo no Brasil, as demandas quantitativas e qualitativas que provoca tensionando a interface Estado-sociedade, e a pressão que recai sobre a burocracia que, por falta de instrumentos metodológico-operacionais adequados, tenta utilizar sem sucesso aqueles concebidos pelas e para as empresas.

O nono capítulo possui uma característica bem distinta dos demais reunidos neste livro. Ele foi preparado para servir como um texto de apoio

didático num curso oferecido por uma Escola de Governo municipal e seu título foi "encomendado" pelos seus organizadores; daí o fato de dedicar sua parte inicial para mostrar que o conceito de inovação tende a aprovar o emprego dos instrumentos metodológico-operacionais provenientes da empresa no âmbito do Estado. Sua parte final se enlaça, como fazem os dois capítulos anteriores, com a proposta apresentada no quarto capítulo.

O décimo capítulo decorre de um convite para participar de um painel sobre o tema promovido por uma Escola de Governo. Depois de defender a ideia de que, sob a ótica dos encarregados da formação dos gestores públicos, os movimentos internos relacionados à transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" deveriam receber um enfoque privilegiado, o texto traça um panorama brasileiro das Escolas de Governo e das Universidades Corporativas que atuam no Estado brasileiro e oferece sugestões acerca de uma necessária reorientação da Escola Nacional de Administração Pública.

O capítulo final foi produzido especificamente para concluir este livro. Ele possui um caráter de síntese dos argumentos, questionamentos e tentativas de desconstrução de ideias de senso comum, e de conceber a proposta da Gestão Estratégica Pública, que têm marcado nossa atividade docente. Ele retoma de modo "telegráfico", em mais de cem itens, os elementos mais importantes do marco analítico-conceitual e do conjunto de aspectos ideológico-culturais dessa proposta.

Um Apêndice colocado ao final do livro mostra como a proposta da Gestão Estratégica Pública vem sendo materializada pelos seus organizadores sob a forma do "Curso de Especialização Gestão Estratégica em Políticas Públicas" (408 horas-aula) oferecido no âmbito de uma cooperação entre o Grupo de Análise de Políticas de Inovação – Unicamp e a Fundação Perseu Abramo (FPA). Ali são apresentadas suas principais características (Encontros Presenciais, Unidades de Aprendizagem etc.). Sua leitura evidenciará o propósito dos organizadores deste livro: produzir um texto de apoio para os participantes das turmas que já realizaram o Curso e dos companheiros que venham a fazê-lo.

CAPÍTULO 1

A formação de gestores e o “Estado necessário”

A formação de gestores e o "Estado necessário"[1]

O objetivo deste capítulo é discutir a formação de gestores públicos (governamentais e sociais) adotando como balizamento o fato de que eles deverão seguir atuando no interior do aparelho do "Estado Herdado", não preparado para enfrentar os problemas que a sociedade hoje lhe coloca. E, ao mesmo tempo, transformá-lo no sentido da criação do "Estado Necessário", entendido como um Estado capaz não apenas de resolvê-los, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população. Ele foi preparado para subsidiar a discussão acerca da necessidade de retomar no país a formação em Gestão Pública nas universidades nos níveis de pós-graduação e graduação e nas Escolas de Governo que existem ou, por lei, deveriam existir, nas três esferas de governo. O capítulo se inicia com uma breve retrospectiva – desde a constituição do "Estado Herdado" do período autoritário e da Reforma Gerencial do neoliberalismo – necessária para avaliar o desafio cognitivo envolvido com a construção do "Estado Necessário" em que se insere essa questão. Em seguida, aborda-se a insuficiente contribuição das matrizes teóricas da Ciência Política e da Administração Pública, até pouco tempo as únicas disponíveis para o tratamento das questões relativas ao Estado e a sua interface com a sociedade. Também, avalia-se o potencial de fusões disciplinares, relativamente recentes e ainda pouco difundidos nas nossas estruturas de governo, como a Análise de Política e o Planejamento

1. Este capítulo se apoia num conteúdo anteriormente publicado em DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da Administração Política. Revista Brasileira de Administração Política, Bahia, v. 3, 2010.

Estratégico Situacional. A continuação delineia o conjunto de conteúdos sobre o qual teria que se apoiar um estilo de formação de gestores coerente com o enfoque da Gestão Estratégica Pública.

Introdução

De modo a justificar a pertinência da proposta da Gestão Estratégica Pública como condição para o trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário", alinharemos algumas informações sobre a situação precária em que se encontra a formação de gestores públicos.

Depois que o neoliberalismo, com a sua prédica de que os instrumentos de administração de empresas eram os que deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que tal eficiência deveria servir de exemplo, chegou-se a uma situação duplamente paradoxal. Por um lado, está o fato das universidades públicas terem extinguidos seus cursos de Administração Pública, situação que permanece apesar da mudança de correlação de forças políticas que vem ocorrendo na sociedade brasileira. Por outro, graças ao momentum que ganhou o conjunto de instrumentos metodológico-operacionais da Reforma Gerencial na orientação das práticas governamentais, o fato de eles continuarem sendo massivamente empregados.

Explica também essa situação o fato de os governos, que há mais de uma década exprimem uma nova correlação de forças, não terem se mostrado capazes de proporcionar um conjunto de instrumentos alternativos àqueles originado na empresa privada e "contrabandeado" para a esfera pública pelo neoliberalismo e nem mesmo conceber o novo marco analítico-conceitual que, coerente com os valores e interesses que integram seu projeto político e suas prioridades, será o substrato a partir do qual ele terá que ser construído.

Para formar uma ideia das dificuldades do país no que respeita à questão dos instrumentos metodológico-operacionais alternativos (e do marco analítico-conceitual que terá que orientar a sua elaboração), pode-se tomar como referência a maneira como são elaborados no âmbito privado. Esse

processo assemelha-se à codificação de ideias que estão sendo difundidas num determinado ambiente e que dá origem a um documento que funda uma corrente de pensamento. Neste caso, ele se dá mediante a atuação de profissionais universitários que, por meio de suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, geralmente em conjunto com seus estudantes, observam o que ocorre nas empresas e transformam o conhecimento tácito que vai emergindo de sua prática cotidiana em conhecimento codificado. O qual, posteriormente, vai ser sistematizado em artigos científicos, textos didáticos, e livros e manuais que passam a ser utilizados no próprio âmbito empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, que as instituições universitárias colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

O panorama que se observa no país no que respeita à administração pública é, nesse sentido, desolador. Aqui, segundo Loureiro e outros (2010), existiam cerca de 700 mil estudantes matriculados em quase 3.200 cursos de administração de empresas. Neles formavam-se anualmente 100 mil novos profissionais; o que representa o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em administração pública, existiam 71 cursos, em que estavam inscritos 4.000 estudantes. Desses, apenas 1.500 estavam nos 11 cursos mantidos por 100 universidades públicas (que, como é sabido são aquelas que apresentam um nível de ensino adequado), em que se formavam apenas 170 profissionais por ano.

Para introduzir o tema central deste capítulo vamos colocar uma pergunta que possui como resposta, justamente, a proposta que ele delineia sobre o que deveria ser um estilo de formação de gestores públicos (ou o que denominaremos daqui em diante, simplesmente, de Programa) capaz de promover a construção do "Estado Necessário", um Estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o país numa rota que leve a estágios civilizatórios sempre superiores?

A resposta a esta pergunta será formulada em quatro etapas. Primeiramente, serão identificadas as características do "Estado Herdado".

Do processo de sua constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu o seu desmantelamento pelo neoliberalismo.

Em seguida, serão fornecidos elementos que levam à constatação de que este Estado que herdamos é duplamente incompatível com a proposta de mudança que a sociedade brasileira deseja: a configuração não corresponde ao conteúdo para onde deve apontar sua ação. De um lado porque, na relação com a sociedade, sua maneira de atuar impede que se enuncie com precisão, que sejam formuladas e implementadas políticas públicas que contribuam para alavancar essa proposta. De outro, porque o modo como se processa a ação de governo – na sua relação com o Estado presente –, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Em terceiro lugar, se argumentará que a transformação deste "Estado Herdado" no "Estado Necessário", aquele que possa servir como um instrumento para implementar a proposta de mudança, demanda a formação de quadros que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-lo como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda é atuar de maneira tão eficiente no seu dia a dia a ponto de fazer com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

Em quarto lugar, serão verificados os obstáculos cognitivos que estão colocados à construção do "Estado Necessário" e, em especial, os que decorrem da insuficiência das abordagens tradicionais da Ciência Política e da Administração Pública, mostrando as alternativas que as experiências contemporâneas mais bem-sucedidas de formação de quadros tecnopolíticos têm adotado.

Características do "Estado Herdado"

Antes de prosseguir com o objetivo deste capítulo, de mostrar a pertinência da proposta da Gestão Estratégica Pública como condição para o trânsito para o "Estado Necessário", é conveniente caracterizar com algum detalhe o "Estado Herdado".

O "Estado Herdado" e o "Estado Necessário"

Este item aborda os processos que deram origem à nova configuração das relações entre o Privado, o Público e o Social explorando, principalmente, o que tenho chamado aqui de "plano da realidade". E o faz lançando mão de um procedimento analítico que descreve as características do que aqui se denomina "Estado Herdado" e explica os movimentos causais a ele subjacentes, por um lado, e que, por outro, prescreve o "Estado Necessário": aquele que enfeixaria, idealmente, a configuração das relações Estado-sociedade possível nos limites do capitalismo[2].

A adoção desse procedimento possibilita explicitar o papel que deveriam desempenhar a Gestão Pública e seus subconjuntos – a Gestão Governamental (GG) e a Gestão Social (GS) – para viabilizar, num contexto brasileiro atual ainda adverso, o trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário".

Um contexto institucional ainda marcado por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar) ou minimizadas e praticamente "desativadas" (como ocorreu no Estado mínimo do período do neoliberalismo[3]) e despreparado para atender as demandas que nossa sociedade cada vez mais com-

2. Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos essenciais para a proposta aqui apresentada de "Estado Necessário". Entre as mais recentes, vale citar Tenório e Saravia (2006), Thwaites Rey (2008) e Costa (2006).
3. Entre os muitos trabalhos que tratam do neoliberalismo e que autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o componente que se soma ao militarismo para conformar o que chamo "Estado Herdado" como neoliberal, recomendo pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).

plexa lhes coloca. O "Estado Necessário", entendido como um Estado capaz não apenas de atender essas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. E que possa, ademais, alavancar o atendimento das demandas atinentes ao um novo estilo de desenvolvimento.

Uma característica central e sintética do "Estado Herdado" é o despreparo para atender as demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável. Falta assumir que cabe aos gestores governamentais um papel coadjuvante imprescindível (ao lado dos movimentos sociais) na sua transformação no "Estado Necessário". Entendido esse como um Estado capaz não apenas de atender as demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas numa conformação significativamente distinta das relações Estado-sociedade e associadas a um estilo alternativo de desenvolvimento.

No trecho que segue, serão inicialmente tratadas as características do "Estado Herdado" e de seu processo de constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu ao seu desmantelamento pelo neoliberalismo. Guillermo O'Donnell (1976), que é reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-sociedade, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é provavelmente o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o chamado "Estado Herdado", que provém do período militar. Sua expressão "corporativismo bifronte" – combinação de uma face "estatista" possibilitada pela "conquista" do Estado pelos militares e a subordinação da sociedade civil com outra "privatista" que teria colocado a serviço de setores dominantes as suas instituições – é especialmente elucidativa (O'DONNELL, 1976).

Em seguida, serão fornecidos elementos que fundamentam a proposi-

ção de que este "Estado Herdado" é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro lado porque o modo como se processa a ação de governo – na sua relação com o Estado existente, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Pode-se dizer que mais além das preferências ideológicas, a combinação que o país herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo[4], hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos de então.

É um princípio básico da ação humana e da atuação das organizações o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos. O Estado legado por mais de 20 anos de autoritarismo não contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados – interna ou externamente – com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição.

Mas outra herança, além daquela da ditadura militar, conformou o "Estado Herdado": o período do neoliberalismo.

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, teve como o mais conhecido expoente o ministro, professor e pesqui-

4. Para uma análise detalhada e muito bem fundamentada desses e de outros "ismos" que caracterizam o "Estado Herdado" (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo) ver Costa (2006).

sador Luís Carlos Bresser-Pereira[5]. Muitos trabalhos abordam a Reforma Gerencial que proporciona o segundo componente do que chamo "Estado Herdado". A emergência do neoliberalismo que a informa é analisada por alguns autores a partir de um enfoque histórico-político, como é o caso de Fonseca (2006) que privilegia as transformações pelas quais passou o estado capitalista desde a sua fase liberal até aquela atual que denominou de "ultra-liberal" passando pelo Estado de bem-estar keynesiano. Por meio de outros autores, a partir de um enfoque econômico funcionalista, como é o caso de Diniz (2007), que ressalta as mudanças que vinham ocorrendo no plano financeiro internacional e que passam a pressionar por uma nova dinâmica de acumulação capitalista baseada no ideário neoliberal.

A reforma gerencial não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia porque defender um Estado que ela considerava superinterventor, "proprietário", deficitário, "paquidérmico", e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado condições privilegiadas para o capital estrangeiro, ele se tornara disfuncional para setores importantes da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a nomeada dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um "mal menor". Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe,

5. Entre os vários trabalhos de sua autoria que tratam do tema, está o documento oficial (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995) que pautou as iniciativas governamentais e que pode ser considerado como uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica.

repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

A questão dividiu a esquerda. De um lado estavam os que, frente à ameaça de um futuro incerto defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegendo interesses corporativos mal entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional-desenvolvimentismo. Essa facção da esquerda entendia que, eliminados os vícios autoritários, repressivos etc., do Estado dos militares, sobraria um aparelho compatível com o seu projeto político.

De outro lado estavam os que entendiam que a construção do "Estado Necessário" iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão, defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

Desde o final do regime militar inicia-se no Brasil um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – vem levando uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-los. Para satisfazer essas necessidades sociais com eficácia, e no volume demandado, será necessário "duplicar o tamanho" dessas políticas para incorporar os 50% desatendidos da população.

Se não for possível promover um processo de transformação do "Estado Herdado" em direção ao "Estado Necessário" que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer àquelas demandas, o

ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que se espera ocorra sem maiores custos sociais além dos que a sociedade vem pagando.

Apesar disso, pode-se observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, deixa muito pouco espaço para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro – o "Estado Herdado" – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos. O primeiro, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservados e insulados do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados[6]. E o segundo, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde aquele padrão se situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-sociedade é revelado, também e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Compostas na década de 1950, quando recém se consolidava uma administração merito-

6. O'Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em quatro dimensões: eficácia que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; efetividade referente ao seu sistema legal; credibilidade que ele granjeia como realizador do bem comum da nação, ou do povo; e a capacidade que é alusiva a atuação como filtro adequado ao interesse da população Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, é possível dizer que temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.

crática de tipo "weberiano" que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração diferentes, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político. A partir dessa época, institui-se um descolamento, aprofundado consideravelmente durante o governo militar entre os "barnabés", cujo estatuto foi estabelecido por ocasião da reforma do Estado iniciada em 1938, e a "burocracia pública moderna" que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A existência desses dois espaços e, consequentemente, de dois tipos de burocracia nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser "resolvido" no sentido de modernizar o Estado tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelo. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando a uma situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados. No Brasil, cada vez que assume um novo presidente da República, abrem-se 50 mil cargos de "livre provimento" para nomeação (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário"

Para entender melhor as dificuldades que envolvem a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" é interessante lembrar uma passagem de Claus Offe. Ela é tão elucidativa para entender porque malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de 80 anos se sucedem em nosso país e têm sido citada por muitos autores, entre eles Costa (2006), para criticar a Reforma Gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

> [...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...] É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser supera – do através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma "reforma" daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho.

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, mas sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, "retrógrado") que condiciona a administração estatal a certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado por meio de uma reforma administrativa. Ele demanda uma "reforma" das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e a sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa "reforma" das estruturas socioeconômicas não ocorre é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que "o Estado brasileiro não funciona!" deve ser matizada por essa contribuição de Offe. Isso nos remete a uma indagação: "será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?".

Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele "funciona", e muito bem, para a classe proprietária. E só "funciona" para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-

-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, é capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como fazer o Estado "funcionar" para a classe trabalhadora? Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um "caminho de volta" e um movimento de "fora para dentro". Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam a classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de "funcionar" para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, "reformar" o Estado, mudá-lo de "dentro para fora", seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

Não obstante, é de extrema importância que forças progressistas façam a "sua parte" a partir do Estado. Uma das motivações deste capítulo é aumentar as chances de êxito do esforço que deve ser despendido na "frente interna" de gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação que está sendo também impulsionada na "frente externa" do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-sociedade sugerem que uma alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto da sociedade não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança "natural" ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo "ocupado" por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança.

Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda

decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria justamente esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, deveria ocorrer no plano interno dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas) a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles favoráveis. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho e de gestão (Pública e Social) que permitam maior racionalidade, transparência, accountability etc. no âmbito interno e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, remete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que "ocupa" o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de implementar as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra porque a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" não irá começar por nenhum dos extremos – reforma do Estado ou reforma das estruturas do meio socioeconômico –, mas sim pela mobilização de um ciclo virtuoso que vai da capacitação de gestores públicos para a transformação da relação Estado-sociedade. Essa cadeia explica, também, porque este capítulo se ocupa com tanta ênfase da necessidade de articulação entre a Gestão Pública e a Gestão Social.

Diversos autores latino-americanos têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-sociedade, o aumento da participação política, e a mudança da arquitetura do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos 1990, combinada com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, origina, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio e Piccone (2008) concordam com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-sociedade e apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrar que conforme a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira, for sendo alterada, se amplia o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores (é necessário capacitá-los) poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam ideias como as apresentadas neste capítulo que irá decidir se será possível alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria "máquina"[7], e à transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

7. Ao colocar a expressão máquina entre aspas se quer assinalar que, ao contrário das máquinas, o Estado é o resultado mutante de um permanente processo de resolução de agendas decisórias que representam em cada momento a relação de forças presentes numa dada sociedade. E que, como um ser vivo e diferentemente de uma máquina, que quando tem um de seus componentes quebrados se detém, o Estado, quando uma de suas partes funciona mal, se atrofia, ou deixa de funcionar, ele não se detém. Ele se adapta à nova situação. Muitas vezes fazendo com que outra de suas partes de hipertrofie de modo a permitir sua marcha.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido o Estado brasileiro de saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação-capitalista, por certo, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente avançar neste debate.

A redefinição das fronteiras entre o público, o social e o privado exige uma cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com a ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer conhecimento, capacidades e habilidades difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. E sem a utilização de modo articulado das ferramentas de gestão participativas isso será ainda mais difícil.

Direita e esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de GG e de GS que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência

à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora se tem lançado mão para seguir governando. A segunda, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, percebeu que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar.

A construção do "Estado Necessário" e a Gestão Governamental

Este item inicia-se com a apresentação do argumento de que o trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" demanda a capacitação de seus quadros e a formação de novos gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; a erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver[8].

8. Há muitos trabalhos de pesquisadores latino-americanos que descrevem as características que foram impregnando a gestão pública (que configuram o que denomino "Estado Herdado") e que apontam propostas para sua modificação. Entre eles, Oszlak (1999), Evans (2003) e Waissbluth (2002, 2003 e 2008).

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita à gestão, vale destacar que o entendimento dos problemas públicos estava constrangido por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento quase esquizofrênico levou à adoção de um padrão único do tipo causa-problema-solução no qual, embora fosse percebida certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que, é verdade, facilitava tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, frente ao burocratismo onipotente do Estado[9]. Era na fila do SUS que o povo aprendia o que era a democracia[10].

As características do "Estado Herdado" faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, "nacionais", a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros ismos desencadea-

9. Uma retrospectiva de como se deu ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas e apresentada por BRESSER-PEREIRA (2007).

10. Guillermo O'Donnell (2008), em trabalho com o sugestivo nome de Algumas reflexões sobre a democracia, o Estado e suas múltiplas caras, aborda magistralmente este tema.

dos no ambiente (COSTA, 2006), os transformavam em benesses para atender a suas clientelas urbanas e aos seus "currais" do interior do país.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de gestão governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era, também, quando empregado por gestores bem-intencionados, inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado (objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes e tempos) – além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As crescentes demandas do processo de democratização política, que ganha momentum à medida que alavanca o de democratização econômica, tenderão a ser filtradas e decodificadas[11] com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do "Estado Necessário". Outro tipo de agenda decisória com novas demandas e problemas deverão ser processados por este Estado em transformação. De abstratos e genéricos passarão a ser concretos e específicos, conforme apontam a população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, repertório cultural e experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

As discussões em curso e as ações de capacitação de gestores no âmbito do Estado e da universidade pública remetem a uma consciência por parte desses atores de que há emergência da forma institucional que aqui denomino "Estado Necessário". Elas revelam a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de

11. Com a expressão "decodificação de demandas" se quer fazer referência à necessidade do gestor solidário às classes subalternas adquirir conhecimentos que lhe permitam entender, deslindando conflitos latentes oriundos da manipulação ideológica a que estão sujeitos, os seus reais interesses. Que o "mais ônibus", o "mais escolas" e o "mais hospitais" que se ouve nas ruas provavelmente impliquem o controle da ganância do mercado imobiliário, a radical substituição da educação bancária por uma solidária e libertadora, a ênfase na medicina preventiva (saneamento etc.) em detrimento da curativa que interessa às corporações.

governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

A universidade pública possui um papel central na criação de condições para que os gestores públicos materializem esse compromisso. É imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. É por meio dele que uma nova cultura institucional será criada para alavancar a construção do "Estado Necessário".

O cenário atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, exigirá um processo sistemático de capacitação. A concepção de um novo estilo de formação de gestores como resposta ao desafio cognitivo colocado pela construção do "Estado Necessário"

Construir o "Estado Necessário" não é somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida deveria contar a priori com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar. Isto é, as capacidades e habilidades extremamente complexas necessárias para transformar o "Estado Herdado". Assim colocado, o problema parece não ter solução. Não obstante, ela existe. E existe porque já existe a consciência do problema que é a construção do "Estado Necessário". E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

A decisão de criar um Programa como o que aqui se discute, supõe uma consciência por parte desses atores de que a emergência da forma institucional "Estado Necessário", aquela que corresponde ao conteúdo das políticas que cabe a ele implementar depende de uma preocupação sistemática com a formação do conjunto de seus funcionários.

A criação do Programa representa uma demonstração de que o primeiro, indispensável e corajoso passo – porque envolve uma espécie de autocrítica – está sendo dado. Ele revela que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político, não podem ser toleradas. E que para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia e com um futuro mais justo, o ativismo e a militância. Este passo denota a percepção de que para criar condições favoráveis para que seu corpo de funcionários materialize esse compromisso é imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E que é através dele que uma nova cultura institucional será criada e alavancará a construção do "Estado Necessário".

Avaliando a dimensão do desafio cognitivo

Do ponto de vista cognitivo, esta nova situação demanda do funcionário encarregado da gestão das políticas públicas um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho, e procedimentos qualitativamente muito diferentes dos que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de formação.

Para dar uma ideia do desafio cognitivo que isto significa vale lembrar que a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades, em muitos casos, terá que ser invertida. Novas inter-relações, sobre determinações, pontos críticos para a implementação de políticas etc., terão que ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente etc.

Estamos vivendo um momento da democratização política em que as duas pontas do processo de formulação de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial – a veiculação da demanda – há claramente maior probabilidade de que assuntos "submersos" e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Em sua ponta terminal – a decisão de onde alocar recursos – existe igualmente uma grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da implementação da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores como é o caso do Orçamento Participativo?

A superação do desafio cognitivo e a insuficiente contribuição da Ciência Política e da Administração Pública

Esta seção investiga as maneiras através das quais pode dar-se a superação do desafio cognitivo que a construção do "Estado Necessário" apresenta. Para tanto, analisa a contribuição das duas disciplinas relacionadas à gestão pública, ou mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas: a Ciência Política e a Administração Pública.

Dentre o conjunto das Ciências Sociais aplicadas – com cada uma orientada para o tratamento de aspectos relacionados às diferentes áreas de política pública –, elas eram até bem pouco tempo as únicas que forneciam subsídios especificamente orientados para a análise das questões públicas objeto da intervenção dos governos.

Embora tenham ocorrido, tanto nos países centrais como nos da América Latina, importantes movimentos recentes de crítica, renovação, ampliação e fusão multidisciplinares, essas duas matrizes de conhecimento teórico e apli-

cado são ainda as mais amplamente disponíveis, difundidas e utilizadas para a análise da interface entre o Estado e a sociedade – Ciência Política – e para a elaboração dos planos e sua execução – Administração Pública.

Por essa razão, mais precisamente porque a quase totalidade das iniciativas de formação de gestores públicos existentes na região adota, ao contrário do que aqui se propõe, essas matrizes de conhecimento – em especial a da Administração Pública – é que se apresenta uma crítica a seguir. Posteriormente, apresentam-se dois de seus recentes desdobramentos: a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional, considerados como abordagens mais adequadas para a formação de quadros aptos para a construção do "Estado Necessário".

A Ciência Política e a supervalorização do político

O processo de governo ou, mais precisamente, os processos de tomada de decisão (a formulação das políticas públicas) e de sua implementação, não ocupam um papel central no horizonte de preocupações da Ciência Política. Suas principais teorias, modelos cognitivos ou visões que tratam a relação entre a sociedade e o Estado (marxista, pluralista, sistêmica, elitista) explicam as decisões de governo – tomadas no interior do aparelho de Estado – através da consideração de elementos a ele externos.

Essa afirmação pode ser corroborada por um exame, ainda que superficial, das suas duas visões extremas. A visão pluralista entendia o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo quase aleatório, posto que resulta da interação de uma infinidade de atores indiferenciados do ponto de vista de seu poder político. A outra, a marxista entendia o resultado do processo decisório – o conteúdo da política – como algo pré-determinado pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator hegemônico: a classe capitalista.

Era como se o Estado fosse, na realidade, governado pelo contexto político, econômico e social, como se carecesse de poder de autodetermi-

nação e de 'autonomia relativa'. Como se os instrumentos colocados à disposição das burocracias dos Estados contemporâneos não terminassem gerando uma elite com interesses próprios e até certo ponto independentes das demais.

Era natural, portanto, que os cientistas políticos se concentrassem no estudo deste contexto para entender as implicações sociais, econômicas etc. do exercício do poder; as quais, de certa forma, apenas fluíam através do Estado sem ser por eles determinadas. O problema da Ciência Política era de tipo investigativo: indicar as razões contextuais que explicavam o caráter do que havia sido decidido. Seu foco era, portanto, a política (*politics*) e não as políticas (*policies*), o sistema e o processo político (*political process*) e não o processo de elaboração de políticas (*policy process*).

A Administração Pública e a subvalorização do conflito

O enfoque da Administração Pública, por outro lado, tem como premissa a separação entre o político (*politics*) e o administrativo, o mundo da política (*politics*) e o das organizações, a tomada de decisão e a implementação. O primeiro termo desta dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político que se manifesta na sociedade e, o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum que se expressa no interior do aparelho de Estado: implementar eficientemente o que havia sido, não interessava como nem porque, decidido. Era como se o primeiro fosse o ponto cego do segundo; e, o segundo, uma simples decorrência e consequência, inclusive temporal, do primeiro.

Diferentemente da Ciência Política, o problema da Administração Pública pode ser entendido, para marcar a diferença entre eles, como de tipo operacional: executar da melhor forma possível o que havia sido decidido. O estudo do processo de tomada de decisão e da natureza conflitiva de sua implementação era, por isto, descuidado.

A concepção ingênua do Estado neutro

Na visão simplista de certos setores da esquerda latino-americana, o enfoque da administração era "de direita" uma vez que buscava a otimização das condições de reprodução do capital e, portanto, o aumento da exploração da classe trabalhadora. As tímidas incursões que se fazia, utilizando a abordagem sistêmica (abominada pelo marxismo e pela esquerda), para entender o que se encontrava à montante do território que dominava – da simples implementação das decisões tomadas – no sentido do entendimento do processo de elaboração da política eram vistas como mais uma tentativa do capital para instrumentalizar este processo em seu benefício.

A Ciência Política, ao contrário, era entendida como um enfoque "de esquerda", na medida em que iluminava as contradições de classe e permitia discernir a dominação e a exploração. Era como se a Ciência Política fosse a encarregada de condenar o caráter antissocial, repressivo, demagógico do Estado autoritário através de análises e pesquisas, realizadas é claro fora do aparelho de Estado. E, a Administração Pública fosse a encarregada de "tocar" aquele estilo tradicional de elaboração de políticas públicas – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático – típico do Estado burocrático e autoritário que herdamos.

Na verdade, o fato de que nenhum dos enfoques tenha considerado o processo de elaboração de políticas como problemático levou a que a superação do desafio cognitivo colocado pela construção do "Estado Necessário" – eixo central deste Documento – seja especialmente difícil. A (inevitável) adoção de uma mistura desses dois enfoques no âmbito do aparelho de Estado teve como resultado uma concepção ingênua do Estado neutro. Embora esperada, em se tratando do enfoque da Administração Pública, ela era contraditória com a orientação da Ciência Política e tem se manifestado como especialmente desastrosa.

Para essa visão, o caráter do processo de elaboração de políticas e o seu

resultado (o conteúdo da política) é uma simples decorrência das relações de poder existentes no contexto externo ao Estado. Existia uma visão mecanicista, uma espécie de determinismo social do processo de elaboração da política e do conteúdo da política. Como se todo o processo se orientasse automaticamente de acordo com as características do bloco dominante de poder. Como se existisse uma relação de causalidade linear e estrita entre as relações de poder vigentes no contexto que envolvia o aparelho de Estado e o conteúdo das políticas que dele emanavam. Algo assim como se Estado fosse um elemento semelhante a um dispositivo transdutor, eletrônico ou pneumático, que, ao receber um impulso externo, de entrada, gera outro, de saída, cujas características dependem apenas da intensidade e "sinal" do impulso de entrada.

Mas a suposição de que numa sociedade de classes, a "ocupação" do Estado pela classe dominante leva inexoravelmente a políticas que mantêm e reproduzem a dominação desta sobre as demais classes não é tão mecanicista como a sua recíproca. A concepção ingênua do Estado neutro, que supõe que uma mudança na correlação de forças na sociedade num grau que permita o controle do seu aparelho por forças progressistas originaria, automaticamente, políticas capazes de alavancar a desconcentração de poder e a equidade social, pode ter consequências desastrosas.

A visão de que o aparelho de Estado seja um simples instrumento neutro capaz de, subitamente, operar de forma a implementar políticas que contrariam as premissas que o geraram, pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades que enfrenta um governo de esquerda. O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar das relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado.

A Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional: dois enfoques indispensáveis para a formação de gestores públicos

Esta seção apresenta dois desdobramentos relativamente recentes – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – das matri-

zes de conhecimento analisadas na seção anterior. Tais abordagens são consideradas mais adequadas para a formação de gestores aptos para a construção do "Estado Necessário".

No "Estado Herdado", os marcos de referência cognitivos dos gestores eram em geral originários de uma daquelas duas matrizes que conformavam o repertório de conhecimento "formal" disponível no âmbito do aparelho de Estado (e também fora dele) para o tratamento das questões de governo. Outro corpo de conhecimento – informal, intuitivo, específico, assistemático, e gerado de forma ad hoc, indutiva e no decorrer do caminho – fazia parte da sua formação. Era ele o que de alguma forma, adicionado a esses dois enfoques, permitia sua combinação preenchendo os vazios cognitivos e amenizando o "desvio ingênuo" a que se fez referência.

O fato de que este outro corpo de conhecimentos, apesar da sua fundamental importância para o exercício de governar, não era ensinado, mas sim, a duras penas, e só por alguns, apreendido, não passou despercebida aos pesquisadores acadêmicos nem aos gestores que, tanto nos países centrais como na América Latina, se interessavam ou estavam envolvidos com assuntos de governo. Este fato, aliado a outros tipos de preocupação, entre as quais as de natureza ideológica e política são as mais relevantes, originou movimentos de crítica e fusão multidisciplinar entre essas duas matrizes de conhecimento e delas com outras disciplinas das Ciências Sociais.

O principal desses movimentos pode ser explicado como se cada enfoque tivesse penetrado a caixa preta do processo (ou sistema) de elaboração de políticas – aquele transdutor a que se fez referência – por um de seus dois extremos (*inputs* e *outputs*), ou de seus dois principais momentos (formulação e implementação).

A Administração Pública, a partir da constatação de que os hiatos entre o produto (*output* do sistema) obtido e o planejado (*déficit* de implementação) não eram simplesmente um sintoma de má administração, mas poderiam estar relacionados a problemas anteriores à fase de implementação propriamente dita.

A Ciência Política, a partir da constatação de que a formação da agenda de decisão, já no interior do sistema de elaboração de políticas, em torno da qual se iniciava o processo, e da qual dependia significativamente o conteúdo da política, era em si mesma determinada pelas forças políticas que se expressavam no contexto econômico social que envolvia o sistema. Isto é, que as determinações políticas, econômicas e sociais não eram um simples insumo do processo (*input* do sistema), mas algo que seguia atuando dentro do sistema ao longo de todo o processo.

Algumas perguntas fundacionais como as que seguem orientaram este movimento. Quais são os grupos que realmente conformam a agenda de decisão mediante sua capacidade de transformar (ou travestir) seus problemas privados em assuntos públicos, em questões de interesse do Estado, sobre os quais ele deve atuar (agendum = algo sobre o qual se deve atuar)? E mais do que isto, como fazem para impedir que outros assuntos de outros grupos sociais não sejam incorporados à agenda tornando-a restrita a pautas sobre as quais têm controle? Que procedimentos usam e que mecanismos do próprio aparelho de Estado – legítimos e acessíveis por direito – utilizam para garantir os assuntos que logram colocar na agenda sejam decididos e implementados de acordo com seus interesses?

A Análise de Política

Este enfoque é o primeiro dos novos enfoques multidisciplinares que se analisa aqui. Ele foi conformado a partir da problematização da implementação que passava a fazer a Administração Pública e a problematização da formação da agenda de decisão pela Ciência Política.

Sua adequação para o propósito do estilo de formação que aqui se apresenta se relaciona à capacidade de enfocar a interface entre a sociedade e o Estado e o seu funcionamento de um modo mais revelador do que até então fazia a Ciência Política. E concentrar a questão da elaboração

dos planos e da sua execução com maior sutileza e realismo do que fazia a Administração Pública.

Em alguns círculos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa, contrapondo-se à Administração Pública. Não obstante, o formato inicial dos cursos (nos EUA, nos anos 1960) a ela dedicados (focalizados na análise organizacional, métodos quantitativos etc.) não enfatizou com propriedade a questão dos valores, intrínseca à Análise de Política. Em outros círculos, a Análise de Política se estabelece por diferenciação/exclusão em relação à Ciência Política, determinando uma inflexão no seu enfoque, concentrado na análise das organizações e estruturas de governo. Isto é, deslocando o foco da análise do institucional para o comportamental.

Apesar das contribuições que desde há muito tempo têm sido realizadas por cientistas sociais para esse tipo de questão, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 1970 nos países capitalistas centrais e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos. De fato, muitos pesquisadores já tinham se interessado por questões inerentes à atuação do governo e às políticas públicas. Esse movimento recente, entretanto, se caracterizou por oferecer uma nova abordagem e por tentar superar problemas atinentes aos enfoques que tomaram por modelo áreas da Administração Pública ou deram excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional.

Embora várias definições tenham sido cunhadas pelos autores que primeiro se dedicaram ao tema, pode-se iniciar citando Bardach (1998) que considera a Análise de Políticas como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para analisar ou buscar resolver problemas concretos relacionados à política (*policy*) pública.

Para Wildavsky (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, do processo de elaboração de políticas. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma subárea apli-

cada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações acadêmicas existentes.

Já segundo Dye (1976), fazer "Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz". Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da Ciência Política, tanto quanto o da Análise de Política. No entanto, ao procurar explicar as causas e consequências da ação governamental, os pesquisadores cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco registraram o deslocamento para um enfoque comportamental que caracteriza a Análise de Política. Ham e Hill (1993) ressaltam que "só recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos". E o que "o que distingue a Análise de Política do que se produz em Ciência Política é a preocupação com o que o governo faz".

O que torna a Análise de Política um campo de trabalho cada vez mais importante é o fato de a política pública poder influenciar a vida de todos os afetados por problemas da esfera pública e política (*politics*), dos processos e resultados de políticas sempre envolverem vários grupos sociais e das políticas públicas se constituírem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão.

Segundo os pesquisadores que fundam o campo, a "*policy orientation*" é o que distingue a Análise de Política da Administração Pública. Seu caráter normativo (no sentido de explicitamente portador de valores) revela uma preocupação acerca de como as ideias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Neste caso, a melhoria do processo político através das políticas públicas que promovam a democratização do processo decisório é assumida como um viés normativo.

Mas segundo eles a Análise de Política é também *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinaridade. Assim, é caracterizada pela orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas. Além de sua natureza ser ao mesmo tempo descritiva e normativa.

Na opinião de alguns pesquisadores de Análise de Política, o analista das políticas públicas deve situar-se fora do mundo cotidiano da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

Para uma análise adequada é necessário explorar três níveis, que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como aqueles em que se dão realmente as relações políticas (*policy* e *politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

1. funcionamento da estrutura administrativa (institucional). É o nível superficial, descritivo, que explora as ligações e redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc. É o que se pode denominar nível da aparência ou superficial.

2. processo de decisão. É o nível, em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos de pressão que atuam no seu interior e que influenciam o conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de grupos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento da mesma não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores.

3. relações entre Estado e sociedade. É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da "infraestrutura econômico-material". É determinado pelas funções do Estado que asseguram a reprodução econômica e a normatização das relações entre os grupos sociais.

> Explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como categorias analíticas. Este nível de análise trata da função das agências estatais que é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar nível da essência ou estrutural.

A análise deve desenvolver-se de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro níveis e vice-versa buscando responder as questões suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, as razões últimas destas questões tendem a ser encontradas no terceiro nível, que é o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

No momento de formulação, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda mediante um processo cujo grau de explicitação é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, na qual há uma seleção "positiva" das demandas que se refere às funções necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e resolução de conflitos abertos até uma de "não decisão", que opera no nível "negativo" da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo como cenário os dois primeiros níveis e, no âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiterações, é possível conhecer o comportamento da "comunidade política" presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo

envolve examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos; explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

Assim, pode-se dizer que a análise de uma política implica, primeiramente, identificar as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível (institucional) de análise, identificar as relações institucionais (isto é, aquelas sancionadas pela legislação) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

No segundo nível, passa-se a pesquisar as relações que se estabelecem entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, coalizões de interesse, formação de grupos de pressão, cooptação, subordinação etc., devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A especificação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e sua identificação com o de outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc., de modo a conhecer os interesses dos atores, é o objetivo a ser perseguido neste nível de análise.

O terceiro nível de análise é, finalmente, o que permitirá, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista –"infraestrutura econômico-material" e "superestrutura ideológica", explicá-lo. É através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano) que se pode chegar a entender a essência; isto é, entender porque as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são.

Pode-se entender o percurso descrito como uma tentativa sistemática de percorrer o "caminho de ida e volta" apoiando-se sempre no "mapa" que este terceiro nível de análise proporciona.

O Planejamento Estratégico Situacional

Como desdobramento deste novo enfoque multidisciplinar, o Planejamento Estratégico Situacional, método PES, surge em meados da década de 1970. É resultado da busca de uma ferramenta de suporte, ao mesmo tempo científica e política, para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo. Seu criador, ex-ministro de planejamento do governo Allende, professor Carlos Matus, baseado em pressupostos semelhantes aos da Análise de Política, construiu através do estudo e da experimentação em situações concretas, um repertório de instrumentos e metodologias que adicionam à reflexão sobre Análise de Políticas preocupações mais realistas e próximas da efetiva arte de governar.

Como não cabe neste texto uma apresentação sistemática da proposta do PES, destaca-se a seguir alguns pontos que a tornam apropriada ao Programa tratado:

a) a crítica radical que faz ao planejamento tradicional "normativo" (não no sentido de prescritivo, mas sim de voluntarista – escassamente apoiado em análise metodologicamente coerente e autoritário – baseado em "acordos de gabinete" e sem participação) e à sua própria epistemologia, de caráter positivista e comportamentalista;

b) o esforço de construção de um método para compreender o jogo social, a relação entre os homens, e atingir resultados relevantes apesar da incerteza sempre presente, a partir de categorias como ator social, teoria da ação social, a produção social e conceitos como o de situação e o de momento.

O método PES se coloca, assim, como uma "contraproposta epistemológica" ao planejamento de tipo economicista ao:

a) negar a possibilidade de um único diagnóstico da realidade, ao enfatizar que os vários atores "explicam" ou fazem "recortes" interessados da realidade, a partir de suas situações particulares e sempre voltados para a ação. Não é possível, nunca, um conhecimento "fechado", uma verdade acabada sobre a realidade;

b) reconhecer que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos exigidos por seus projetos e, por isto, nunca há certeza de que suas ações alcançarão os resultados esperados. Os recursos escassos não são somente os econômicos, mas também os de poder, de conhecimento e de capacidade de organização e gestão, entre outros;

c) que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível como fazem supor os comportamentalistas;

d) que o jogo social é sempre de "final aberto".

Nesta medida, apesar da incerteza, da incapacidade de controlar os recursos, do abandono de qualquer posição determinística, há sempre espaço para a ação humana intencional, para se "fazer história", para se "construir sujeitos" individuais e coletivos e para se lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado.

Considerações Finais

É urgente a necessidade de capacitar o gestor público para levar a cabo as tarefas colocadas pela atual conformação das relações Estado-sociedade e pelo cenário a ser construído. Fazê-lo através de um estilo de formação como o aqui discutido parece ser essencial para que essas relações sejam capazes de promover o país mais justo, igualitário e ambientalmente sustentável que todos desejamos.

Ajustar o aparelho de Estado visando a alterar essas relações Estado-sociedade, desde que respeitando as regras democráticas, é um direito legítimo de governos eleitos com o compromisso de levar a cabo suas propostas. Assumir explicitamente essa intenção não diferencia o atual governo de

outros que ocuparam anteriormente o aparelho de Estado. O que sim o fará diferente é o fato de buscar essa transformação por meio de um esforço ao aumentar quantitativa e qualitativamente a capacidade do corpo de servidores públicos para implementar as suas propostas.

Um Programa como o que aqui se apresenta, originado na experiência do oferecimento de cursos de extensão e especialização a gestores públicos, busca somar-se a esse esforço. A formação dos servidores públicos é uma condição visualizada como necessária, inclusive, para assegurar que as mudanças sejam realizadas de forma competente, criteriosa, sem comprometer os êxitos anteriormente obtidos e com a máxima aderência aos consensos que alcançou a sociedade brasileira no que diz respeito à participação cidadã, democrática e republicana de todos os seus integrantes.

Referências

ATRIO, J. e PICCONE, M. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas: *Reforma y Democracia*, n. 42, out, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil.* Rev. Sociol. Polit., n. 28, 2007.

BARDACH, E. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas.* México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado MARE* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, set. 1995.

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P.; PERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública:* Visões do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora FGV, 2006.

DINIZ, P. *Responsabilidade Social Empresarial e Sociedade Política: elemen-*

tos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo. Universidade Federal de Uberlândia., 2007. (Mimeo.)

DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

EVANS, Peter. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. Caracas: *Reforma y Democracia*, n. 25, Feb., 2003.

FONSECA, F.C. P. da. Do consenso "intervencionista" à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial do século XX. In: FONSECA, F.C. P. *O Consenso Forjado:* a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LASSWELL, Harold. The *Policy* Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil:* desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

_____. *Estratégias políticas*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.

_____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados.* São Paulo: Fundap, 1996.

_____. *Guia de Análise Teórica.* Seminário Governo e Planejamento. Brasília: Min. Trabalho, 1994.

O'DONNELL, G. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*, v. 3, n.151. Belo horizonte: UFMG, 1976.

_____. Acerca del Estado en América Latina contemporánea – Diez tesis para discusión. La democracia en América Latina: hacia una democracia

de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. PNUD, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

_____. Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 4-7, nov.,2008.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1994.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Caracas: R*eforma y Democracia*, n. 9, 1997.

OSZLAK, O. De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. Venezuela: *Revista Nueva Sociedad*, n. 160, 1999.

PARAMIO, Ludolfo. El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. Caracas: *Reforma y Democracia*, n. 42, oct. 2008.

WAISSBLUTH, M. La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.

_____. La Reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores de la jungla. *POLIS*, Santiago, Chile, 2002.

_____. Sistemas Complejos y gestión públicas. Santiago, 2008.

WILDAVSKY, Aaron. S*peaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

CAPÍTULO 2

Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta

Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta[1]

Este trabalho busca dialogar com interessados no que ficou conhecido na literatura como as "interfaces e delimitações" entre a Gestão Social e a Gestão Pública numa perspectiva de formação de profissionais que, no âmbito do aparelho de Estado, tratem-nas no marco do processo de democratização em curso no país. Coerentemente com esse viés ideológico e pedagógico, o trabalho tem por base a percepção das relações que guardam entre si a Gestão Social (GS) e a Gestão Pública (GP). E, em particular, por razões posteriormente apresentadas, entre a Gestão Governamental (GG) e a GS no âmbito do conjunto que as contém: a GP. Entendida por nós como fundamentalmente distinta da Gestão Privada.

O trabalho está dividido em mais cinco seções. A segunda é resultado da análise da literatura sobre o tema e conforma o contexto interpretativo (ou cognitivo) das relações entre GS e GP neles contido. Esse contexto, que abarca aspectos considerados conceitualmente imprecisos ou mesmo equivocados, foi o insumo principal das seções posteriores. A terceira retoma conceitos "predecessores" daqueles que tratam a literatura, como os de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas, Administração Pública. Embora não apareçam nela problematizados, eles pareceram merecedores de

1. Este texto é resultado de uma revisão e adaptação do capítulo anteriormente publicado em DAGNINO Renato; ARCOVERDE, Paula; DIAS, Rafael; SERAFIM, Milena. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. In: COSTA, GREINER; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas, SP; Alínea, 2014. p.35-50.

análise: mantê-los subjacentes dificultaria a crítica que ela suscitava. Ainda na terceira seção é abordada a formação dos gestores públicos, assunto que também é raramente problematizado. O resultado dessa seção passa a integrar o contexto interpretativo das relações entre GS e GP que até então era limitado ao da literatura analisada. Essa nova versão do contexto interpretativo é o ponto de partida para a elaboração das seções quatro, cinco e seis, que tratam da "reconstrução" dos conceitos de GS e GP (e GG). Realizada a partir da projeção das relações entre o privado, o público, que se manifestam no plano da "realidade", para o plano da "gestão", ela origina as propostas de modelização dessas relações. Seriam elas a base para a formulação de estratégias para gerar o "Estado Necessário"; aquele capaz de administrar um estilo de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e que transcenda a democracia representativa.

Comentários sobre a história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social

Embora animadas por intenções compartilhadas neste trabalho, algumas das contribuições que se propuseram a analisar as "interfaces, delimitações" entre a GP e a GS pouco têm se preocupado em explorar o significado dos conceitos associados a esses dois elementos, muitas vezes gerando imprecisões conceituais.

Buscando entender as causas dessas imprecisões, fomos forçados a uma incursão em conceitos ligados ao tema da gestão. A literatura em inglês sobre Administração costuma utilizar o termo *Management* para referir-se ao mundo privado, das empresas. O termo *Administration* teria um significado mais amplo, buscando um status "universal" capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo público. É aquilo que, em português, passa a ser designado como "Administração Geral". A mesma literatura usando o "prefixo" *public* enfatiza o que tem sido traduzido como administração pública para referir ao ambiente público, de governo.

As teorias da Administração podem ser classificadas em várias correntes ou abordagens associadas a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração de organizações. O conceito contemporâneo de "Administração Geral" entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados a uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe & Heilborn (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já Drucker (1998) afirma que administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Desde logo é fácil perceber que a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente daquela aplicada às instituições governamentais ou, ainda, daquela de um setor social sem fins lucrativos. Mas isto não parece suficientemente importante para ser considerado no âmbito do experimento de generalização (ou abstração) que caracteriza essa maneira de enfocar a questão.

Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (MAXIMIANO, 1992). Administrar uma organização supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos. A pessoa encarregada do ato de administrar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização. A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva e afirmada por meio do poder

de um cargo, tampouco deve obrigar as pessoas a fazerem o que é necessário. Ela deve ocorrer, por exemplo, através da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.

Foi com a Teoria das Relações Humanas que a figura do líder se consolidou no campo de preocupações da Administração de Empresas. O líder apareceu como uma alternativa à do administrador clássico com sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente e vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros. Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obteníveis. E que o seu exercício muitas vezes não implica benefício material.

O movimento destacado até este ponto teve implicações importantes na formação dos profissionais da área de Administração Pública. No Brasil, a consolidação deste campo como um curso superior ocorreu depois da dos cursos de Administração de Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, juntamente com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só então, para enfrentar o desafio de formar esses gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a "Administração Geral" aqueles que poderiam ser aplicados no ambiente público.

Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que inevitavelmente se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade. Mesmo no inte-

rior do próprio aparelho de Estado. O currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas. Ou seja, mais do que uma resposta racional e organizada às demandas que surgem das atividades associadas à gestão pública, o campo da Administração Pública nasce da "tradução" (muitas vezes inadequada) de conceitos e métodos da Administração de Empresas para o âmbito do Estado e das relações Estado-sociedade.

Com isso, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente se orientavam a produzir argumentos para questionar as ideias de propriedade privada dos meios de produção, venda da força de trabalho, lucro etc., – pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas – dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava. Essa situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram a um correto diagnóstico e equacionamento dos problemas que o administrador público enfrenta, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, eles eram pouco úteis.

O resultado dessa situação era, então que os problemas públicos, ainda que fossem diagnosticados e explicados através daquelas disciplinas, eram resolvidos mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas. Mas, a tensão entre aquelas disciplinas e a "Administração Geral" não se situou apenas no plano dos conteúdos.

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a "Administração Geral" permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais principalmente por atributos inatos, mas que podem até certo ponto ser adquiridos pela via da capacitação formal.

Compreensivelmente, esta característica contagia o processo de formação, com um *ethos* de diferenciação e de elitismo meritocrático, ainda que entendidos como um "mal menor" face ao imperativo tradicional de "apreender para mandar" ou ao contemporâneo "apreender para saber liderar". Tudo isso marcando com atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Mesmo que se considere a empresa privada como um ambiente em que "pessoas tendo em vista a realização de objetivos comuns, estabelecem relações de cooperação", o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público – o aparelho de Estado – é politizado. Se isso é assim, a Administração de Empresas entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho em um nível que não inviabilize a produção, não poderia ser a plataforma cognitiva para a concepção de cursos de GP e GS com a perspectiva que parecia mais adequada. Na realidade, tampouco a "Administração Geral", pelas razões já apontadas, poderia ser considerada como uma plataforma cognitiva adequada. Essa inadequação se manifesta no papel proeminente que vem assumindo o líder na "Administração Geral" (e, por extensão, na Administração Pública) e teria que ser repensado por aqueles interessados em uma proposta alternativa para a organização do Estado. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com elas do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir a figura do proprietário no campo da gestão da empresa (assim como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para a gestão pública. Sobretudo para os gestores envolvidos com as Políticas Sociais, que cada vez mais substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade valores como empreendedorismo e competição.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

(SANTOS *et al*, 2004). Influenciado pela leitura crítica dos clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva dos economistas marxistas, esse movimento pode vir a desencadear um processo de renovação semelhante ao que este trabalho defende.

Esses comentários encerram um dos argumentos centrais desta seção: o de que carecemos de um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública penetrou na universidade brasileira, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório da Nova Gerência Pública, muitos autores brasileiros e latino-americanos inauguraram um período em que se busca um novo arranjo. O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque "um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram" (FISCHER, 2004, p. 168). Ou que o gestor social – entendido como o profissional, que no âmbito do Estado, da empresa ou do "terceiro setor" se envolve diretamente com as políticas sociais, deveria ter uma formação tão eclética que as distinções que aquela controvérsia alude estaria perdendo sentido.

Um "distanciamento crítico" em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece ser essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter "universal" conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado), e explicitado nas conceituações usualmente propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

As relações entre o privado e o público nos planos da "realidade" e da "gestão"

Uma análise crítica das relações entre o privado e o público no capitalismo passa, necessariamente, por uma reflexão acerca do Estado (capitalista), fundamental fator de coesão (e de coerção) da sociedade em que vivemos. Sua condição de fiador e organizador da sociedade capitalista supõe um controle ideológico e uma hegemonia que garantem o exercício pleno, mas encoberto, da dominação na sociedade; a qual é percebida como natural e ética. Mas, ao mesmo tempo, o Estado capitalista é forçado a oscilar permanentemente entre a hegemonia e o descobrimento de sua verdadeira imbricação na sociedade (OSZLAK, 1997).

A condição do Estado como fiador e organizador da sociedade capitalista e do processo de reprodução do capital tende a ser mascarada (no limite negada), pelas mediações que estabelece com a sociedade. Elas minimizam (ou ignoram) as clivagens de classe e confinam a sociedade ao "privado" e ao econômico (mercado) e reservam ao Estado o domínio sobre o público e o político. O Estado capitalista é, então, a expressão político-ideológica da agenda produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação de capital. É a decantação das políticas ou processos de tomada de decisões predominantes e de sua consequência na estruturação do aparato institucional que resolve as questões que lhe são colocadas, segundo a correlação de forças existente e mediante os recursos de poder que elas podem mobilizar.

De acordo com essa visão, as políticas públicas são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. O Estado é o viabilizador da implantação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de políticas (programas, projetos e ações) voltadas para satisfazer os interesses de determinadas classes sociais.

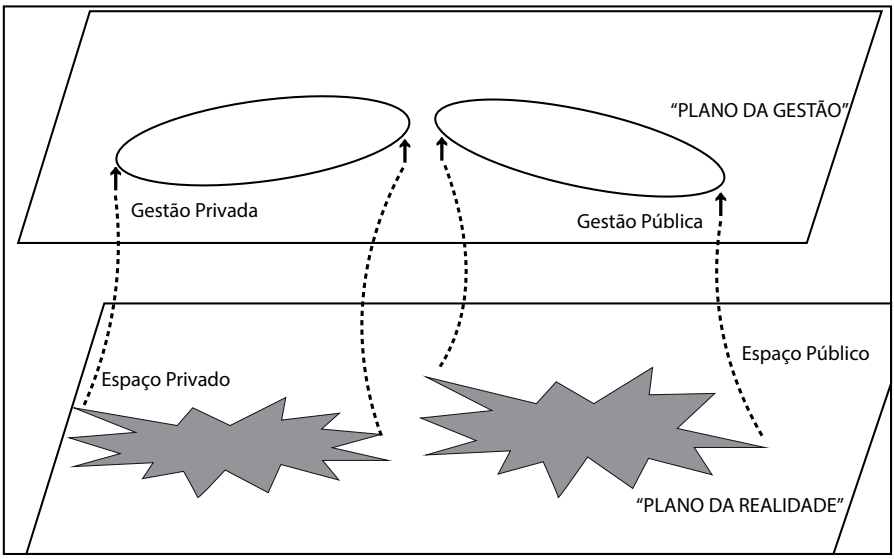
O Estado, portanto, não se reduz à burocracia pública, em que os organismos estatais planejam e programam as políticas públicas, agindo como mero instrumento de elaboração dessas políticas. Ele é fruto de uma relação de dominação e subordinação historicamente determinada, mantida entre classes sociais antagônicas.

Na sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e venda de força de trabalho por operários assalariados, a função do Estado, segundo a visão marxista, seria defender os interesses da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. Isso implica funcionar como um "capitalista coletivo ideal", criando e mantendo as condições materiais necessárias para a reprodução do capital. Mas, para aparecer como um Estado de todos e para todos e não como um agente que serve à classe dominante, ele (ou, mais exatamente, os interesses sociais aos quais ele atende e representa) desempenha uma segunda função: no nível da superestrutura político-ideológica, apresenta-se como promotor do bem-estar comum, tornando-se capaz de internalizar e institucionalizar a luta política no interior do Estado. Ao fazê-lo, assume um papel apaziguador de controle corporativo da relação inerentemente conflituosa entre as classes. Assim, através de uma ordem jurídica que o coloca como árbitro das relações entre elas, no âmbito mais geral da sociedade, o Estado é capaz de atuar como mediador das relações entre capital e trabalho e, finalmente, no âmbito mais específico da produção de mercadorias, pode garantir as condições para reprodução do capital.

Ao aceitar a inclusão das demandas das classes subalternas na agenda pública como questões socialmente relevantes, a classe dominante "sutura" o tecido social tensionado por essas demandas antes que ele se rompa. Esse processo dá origem a instituições estatais que se incorporam à lógica estatal (O'DONNELL, 1978). A forma como se distribuem e atuam essas instituições é a expressão de sua cumplicidade estrutural com o capital e seu circuito de acumulação e repro-

dução. Elas são, também, o resultado contraditório e não planejado da reprodução da sociedade de classes que caracteriza o capitalismo. Este é o "fetiche" do Estado capitalista, essencial para sua manutenção. A partir dessas ponderações, é possível fazer uma primeira "modelização", apresentada na Figura 1.

Figura 1: Modelização 1



Fonte: Elaboração própria

As relações entre o privado, o público e o social nos planos da "realidade" e da "gestão"

Esta seção apresenta elementos que permitem partir da modelização apresentada anteriormente para torná-la coerente com um segundo estágio do que seria o processo de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, iniciado nas primeiras décadas do século XX, quando o atendimento das demandas sociais emerge claramente como uma atribuição do Estado.

Embora não devesse ser assim, a expressão Gestão Pública tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico e profissional para designar um corpo de conhecimentos ou um conjunto de atividades associado de modo muito estrito à elaboração de políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais: as Políticas Sociais. Elas abrangem os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelo Estado.

A visão hegemônica, baseada na concepção de Estado pluralista ou neoliberal, entende as políticas econômicas e as políticas sociais como se estas não estivessem articuladas e fossem independentes, como se não fossem elaboradas no âmbito de um Estado capitalista. Como se as políticas sociais não fossem sempre o resultado de uma relação de forças entre classes sociais antagônicas reproduzidas e legitimadas, materializadas pelas instituições estatais em dada formação histórico-social. As políticas sociais seriam, de acordo com essa visão, uma contrapartida "boa", uma compensação pelos efeitos socialmente indesejados das políticas econômicas. Trata-se, naturalmente, de uma forma simplista de entender essas relações.

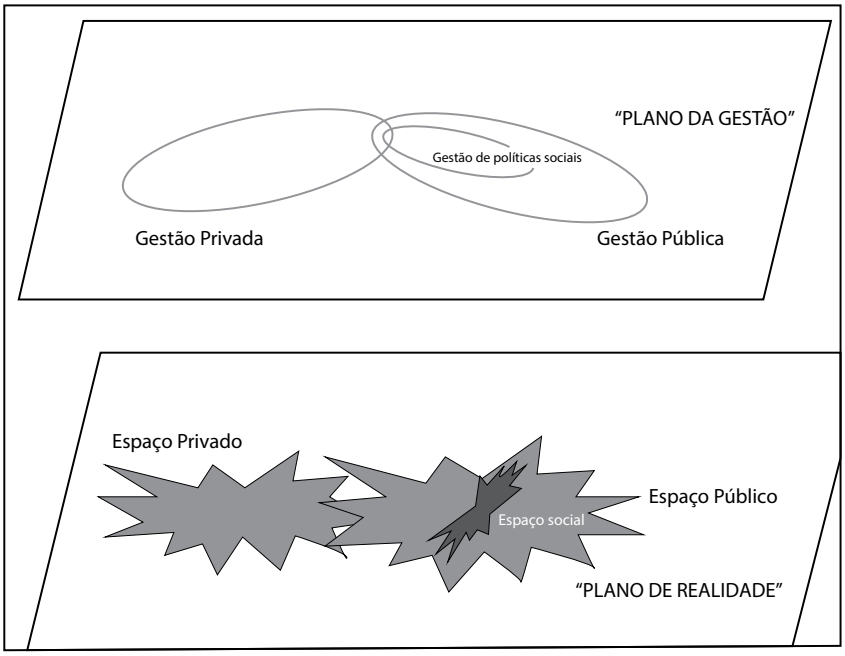
A articulação do econômico e do político através das políticas sociais é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro (FALEIROS, 2007). Pode-se afirmar que essas relações estão se complexificando, uma vez que as políticas sociais (ainda que em menor grau do que as demais políticas públicas) vêm deixando de ser implementadas diretamente pelo Estado. Com frequência cada vez maior, vêm sendo implementadas por ONGs e empresas envolvidas com atividades de Responsabilidade Social Empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado. Essa prática é, sem dúvida, vantajosa para essas instituições (caso contrário, não o fariam). Mas suas consequências reais para o Estado e para a sociedade ainda carecem de apreciações críticas.

O fato é que existe no interior do Estado capitalista uma porção dedicada a reproduzir a força de trabalho e outra a reproduzir o capital. O caso das políticas orientadas para o trabalhador é um bom exemplo dessa tensão.

Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou idosos são atendidos através de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato deles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na reprodução do capital. Essas políticas servem também para retirar do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações, que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais (o "acidente de trabalho", por exemplo, é visto como uma fatalidade individual, e não como resultado de condições precárias inerentes ao ambiente de trabalho).

Com base nessas ponderações, é possível passar ao nosso segundo esforço de modelização. A Figura 2, abaixo, representa uma projeção no "plano da gestão" daquilo que ocorre no "plano da realidade".

Figura 2: Modelização 2



Fonte: Elaboração própria

Reconstruindo conceitos: a nova configuração das relações entre o privado, o público e o social nos planos da "realidade" e da "gestão"

Seguindo o procedimento de adicionar outros elementos à modelização das relações entre o Privado, o Público e o Social, haverá agora aspectos relativos à reforma gerencial do Estado brasileiro e suas consequências. Como no caso anterior, esse procedimento dará origem, sempre em termos de estilização, a um arranjo semelhante àquele já mostrado nas Figuras 1 e 2. Esta última, porém, parte da análise descritiva para avançar também no terreno normativo. A análise descritiva passa por reflexões acerca dos processos que conformaram o "Estado Herdado", um contraditório e irracional produto das tensões entre capital e trabalho exercidas sobre o tecido social. Já o conteúdo normativo explora o conceito de "Estado Necessário", aquele capaz de administrar um estilo de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e que transcenda a democracia representativa.

Uma característica central e sintética do "Estado Herdado" é, justamente, o fato de que ele não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento com as características apresentadas acima. Acreditamos que a transição de um modelo de Estado para o outro exige o aprimoramento das novas formas de gestão, como a gestão social, e uma efetiva atuação dos gestores públicos ao lado de outros atores, como ONGs e movimentos sociais.

A gênese das características nucleares do "Estado Herdado" remete ao Regime Militar (1964-1985). O Estado legado pelos militares, que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania (COSTA, 2006), não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos de esquerda que, a partir da redemocratização iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos militares.

Mas outra herança, além daquela da ditadura militar, conformou o "Estado Herdado": seu outro componente central se origina no período do neoliberalismo e, mais propriamente, com a reforma gerencial do Estado brasileiro, que teve como o mais conhecido expoente, o ministro, professor e pesquisador Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995).

Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia porque defender um Estado considerado superinterventor, "proprietário", deficitário, "paquidérmico", e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico. Na verdade, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado condições privilegiadas para o capital estrangeiro, ele se tornara disfuncional até mesmo para setores importantes da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um "mal menor". Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto político de longo prazo. E, para alguns, fundamental para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente. A questão dividiu a esquerda. De um lado estavam os que, frente à ameaça de um futuro incerto defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegendo interesses corporativos mal entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional-desenvolvimentismo. Essa facção da esquerda entendia que, eliminados os vícios autoritários e repressivos do Estado dos militares, sobraria um aparelho compatível com o seu projeto político. De outro lado estavam os que enten-

diam que a construção do "Estado Necessário" iria demandar o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo.

Nesse momento se inicia no Brasil um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços tem gerado uma crescente demanda por políticas públicas compatíveis a essas ações. Para satisfazer tais necessidades com eficácia, e no volume que se demanda, será necessário "duplicar o tamanho" dessas políticas para incorporar os 50% desatendidos da população. Contudo, não é preciso, naturalmente, apenas "ganhar escala". Também é imprescindível repensar o Estado e as formas por meio das quais ele se relaciona com a sociedade.

Se não for possível promover um processo de transformação do "Estado Herdado" em direção ao "Estado Necessário" que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ser comprometido, com enorme esterilização de energia social e política. Para entender melhor as dificuldades que envolvem a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário", convém recorrer a uma ideia particularmente elucidativa apresentada por Offe (1994).

O autor assinala que o desnível entre o modo de operação do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, "retrógrado") que condiciona a administração estatal a certo modo de operação. Enquanto essa "reforma" das estruturas socioeconômicas não ocorre, é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que "o Estado brasileiro não funciona" deve ser matizada por essa contribuição de Offe. Isso nos remete a uma indagação: "será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?". Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e

valores da classe proprietária. Por isso, ele "funciona", e muito bem, para a classe proprietária, "funcionando" para a classe trabalhadora apenas se isso possibilitar a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas.

Mas, como, enfim, fazer o Estado "funcionar" para a classe trabalhadora? Isto exigiria mudanças no contexto político, econômico e social. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de "funcionar" para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, "Reformar" o Estado, mudá-lo de "dentro para fora", seria irrealista, já que o Estado é um reflexo do contexto. Isso não quer dizer, claro, que não seja de extrema importância que forças progressistas façam a "sua parte" também a partir do Estado.

As discussões em curso e as ações de capacitação de gestores no âmbito do Estado e da universidade pública remetem a uma consciência por parte desses atores acerca da emergência da forma institucional do "Estado Necessário". Elas revelam a percepção de que as rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político comprometendo a governabilidade, não podem ser toleradas. Revela, ainda, a constatação de que a superação desse quadro não requer apenas o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

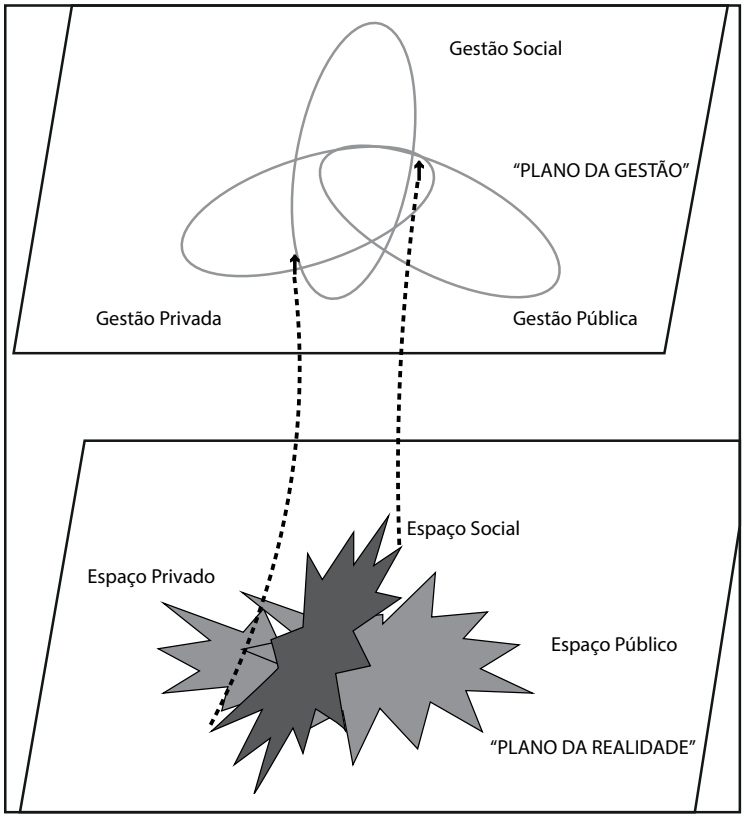
O cenário atual demanda, do gestor público, um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador, mas progressista e transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

É fato que as modificações pelas quais vem passando o país estão configurando um novo espaço em ambos os polos do processo contraditório de democratização x exclusão social: o espaço do social. Isso torna necessário um esforço cognitivo para identificar, no "plano da realidade" referente ao

espaço público, esse novo espaço que neste plano se vai delineando e desfazendo a identidade há algum tempo completa entre o público e o governamental.

No que se refere ao esforço de modelização conduzido nesta seção, a captura daquilo que vem ocorrendo no "plano da realidade" pelo "plano da gestão" será aqui apresentada por meio de duas figuras. A primeira – Figura 3 – mostra a atualização, que no "plano da gestão", parece ser a que decorre do contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido na literatura que foi analisada. A segunda – Figura 4 – mostra a atualização que resume a proposta desenvolvida neste trabalho.

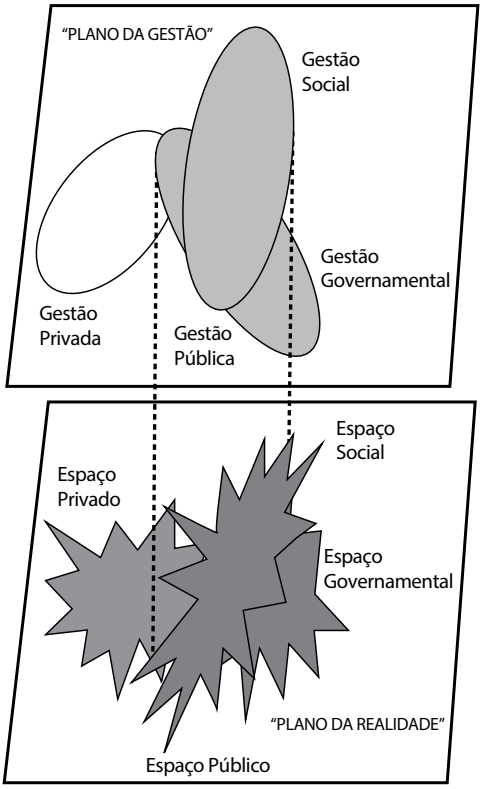
Figura 3: "Plano da gestão" e suas relações entre Gs e GP



Fonte: elaboração própria.

Na Figura 3 aparece no "plano da realidade" uma intersecção entre os espaços privado, público e social, o que dá a entender o modo como se percebe a configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina "Estado Herdado". Essa figura retrata um processo em tudo semelhante, ainda que concernente a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, àquele que se tratou na terceira seção deste trabalho. São também vetores políticos, sociais, econômicos e ideológicos, semelhantes aos que deram origem à configuração clássica do capitalismo, os que aqui, inseridos num processo de coorganização com as características próprias do ideário neoliberal e da reforma gerencial, originam a configuração mostrada nessa figura no "plano da realidade".

Figura 4: "Plano da realidade" e suas relações entre Gs e GP



Fonte: elaboração própria.

A Figura 4, por sua vez, apresenta, no "plano da realidade", uma modificação. Embora siga aparecendo uma intersecção entre os espaços privado e público e social, ela é bem menor. Além disso, o espaço público é entendido como uma união do espaço social com o governamental. Neste caso, diminuiria sensivelmente a intersecção entre o espaço privado e o público, que ficaria quase que restrita à intersecção entre o espaço privado e o social, correspondente àquelas empresas que, movidas por um espírito antagônico a sua natureza, promovem ações de "responsabilidade social empresarial". Idealmente, esse novo arranjo supõe um movimento que devolve ao Estado a responsabilidade pelas ações orientadas à satisfação das necessidades sociais e implica uma decidida ação no espaço governamental.

Neste caso, as ações realizadas no espaço público (que hoje ocorrem mediante a alocação de recursos públicos e a utilização do poder de compra do Estado) estariam menos dependentes das empresas, uma vez que empreendimentos solidários, formados a partir de um processo contra-hegemônico de transformação da economia informal numa Economia Solidária (e não a inclusão na economia formal), seriam os responsáveis pela produção de bens e serviços de uso coletivo (público ou social). Ao mesmo tempo que esse processo aumentaria a intersecção entre o espaço social, diminuiria aquela relativa ao espaço governamental. A intersecção dos espaços privado e público estaria limitada àquelas ações, pertencentes ao âmbito governamental ou social que, embora seja hoje a maioria, não podem ser realizadas com o concurso dos empreendimentos solidários.

É importante destacar que no "plano da gestão" da Figura 4 o espaço público se projeta em dois "subcampos", o da Gestão Social e o da Gestão Governamental. Na figura, o campo da Gestão Pública aparece quase que como uma união de dois conjuntos com contornos evidentemente difusos. Isto é, o subcampo da Gestão Social com aquele conjunto que resulta da exclusão da intersecção do campo da Gestão Privada com o subcampo da Gestão Governamental. Em que pese sua precariedade, espera-se que essa tentativa de modelização possa vir a ajudar o entendimento das "interfaces, delimitações" entre a GP e a GS.

Considerações finais

A argumentação aqui desenvolvida permite reconhecer a GS e a GG como partes constitutivas da GP. E que Gestão Privada deve ser entendida como um conjunto formado pela gestão dos negócios da empresa, desde logo, e da gestão dos negócios que ela possui com o Estado, inclusive daqueles cujo objetivo se relaciona à implementação, formulação e avaliação das políticas sociais.

Duas conclusões podem ser extraídas desta argumentação. A primeira, um tanto arriscada, é a de que a discussão acerca das interfaces e delimitações referentes à GP e à GS careceria de sentido, uma vez que precisá-las quando um conjunto contém o outro é pouco produtivo. Mas esta conclusão é, sobretudo, inócua, uma vez que o entendimento da GP e da GS como conjuntos e não da segunda como um subconjunto contido na primeira está solidamente estabelecido.

A segunda conclusão pode ter importantes implicações em termos da agenda de pesquisa e de ensino da universidade pública. A proposição de que a GP é um conjunto que, além de disjunto em relação à Gestão Privada, é composto tão-somente por outros dois (a GS e a GG), implica, por um lado, um distanciamento ("crítico", inclusive) dessa agenda daquela usualmente explorada pela área de Administração (em particular pela de Administração de Empresas). Implica, por outro lado, que a formação de gestores públicos, que em função do que se enfatiza neste trabalho tenderá a ganhar considerável impulso, deverá ocorrer de modo integrado. Isto é, individualizando e ao mesmo tempo integrando, no âmbito da GP, a GS e a GG.

Esse resultado suscita imediatamente uma pergunta: quem (e como) formará os profissionais que, em empresas e em organizações do "terceiro setor", deverão atuar na implementação das políticas sociais formuladas pelo Estado? E os profissionais que, nas empresas, estão envolvidos com ações de "responsabilidade social empresarial" e que participam nas de-

cisões acerca de como deverão ser utilizados os recursos oriundos de renúncia fiscal ou de outra natureza?

A resposta a essas perguntas tem que estar balizada, por um lado, pelo desafio de capacitar gestores públicos, que deverão estar, desde o início de sua formação, contaminados pelos valores do "público" e, por outro, pelo grande número de escolas de Administração existentes no setor privado de nosso ensino superior. Com base nisso, pode-se afirmar, de forma simples e taxativa, que as universidades públicas deverão concentrar-se decididamente na formação dos gestores públicos e que os destinados a gerir os negócios privados deverão ser formados nas universidades privadas.

Referências

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. & PERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública:* Visões do Brasil Contemporâneo. São Paulo: FGV, 2006.

DINIZ, P. *Responsabilidade Social Empresarial e Sociedade Política:* elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo. Universidade Federal de Uberlândia, 2007. (Mimeo.)

DRUCKER, P. *Peter Drucker on the Profession of Management.* Boston: Harvard Business School Press, 1998.

FALEIROS, V. P. *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FISCHER, T. A Difusão do Conhecimento sobre Organizações e Gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o decênio 2000/2010. In: SANTOS, R. S. (Org.) *A Administração Política como Campo do Conhecimento.* Salvador: Mandacaru, 2004.

LACOMBE, F. J. & HEILBORN, G. L. J. *Administração:* Princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAXIMIANO, A. C. *Introdução à administração.* São Paulo: Atlas, 1992.

O'DONNELL, G. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos*

do Departamento de Ciências Políticas, v. 3, n. 151. Belo horizonte: UFMG, 1976.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia,* n. 9. Caracas: CLAD, 1997.

SANTOS, R. S. *et al. A Administração Pública como campo do conhecimento.* São Paulo: Mandacaru, 2004.

CAPÍTULO 3

Incorporando a crítica à neutralidade da tecnociência ao campo da Administração; ou o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?

Incorporando a crítica à neutralidade da tecnociência ao campo da Administração; ou o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?[1]

Politizar o ambiente da "Administração" para tornar a Administração Política um vetor da melhoria das políticas públicas demanda, entre outras coisas, reforçar seu campo de análise e preocupação acerca do conhecimento tecnocientífico. Mais do que isso, supõe explicitar o caráter não neutro, enviesado por valores e interesses do capital e a necessidade de reprojetá-lo na direção de uma sociedade mais justa. A resposta à pergunta-título se desenrola mediante argumento fundamentado num percurso histórico, iniciado no momento de constituição do modo de produção capitalista e segue o processo de co-organização engendrado pela tecnociência capitalista, e outro, com um viés analítico, que formula um conceito genérico de tecnociência que, ao ser particularizado para denotar a que é produzida no capitalismo, torna explícita a sua especificidade capitalista. À guisa de uma quase-provocação resolvida com o desenrolar do argumento, se questiona a *démarche* de pesquisadores que, reclamando para a "Administração" um *status* científico, pretendem outorgar-lhe um caráter neutro e universal.

1. Este capítulo se apoia num conteúdo anteriormente publicado em DAGNINO, R. Incorporando a crítica à neutralidade da tecnociência ao campo da Administração; ou o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?. Revista Brasileira de Administração Política. 5(2) p. 13-45, 2013.

Introdução

O objetivo deste trabalho, como seu título indica, é propor (o que envolve desconstruir e renovar) conceitos atinentes à Administração Política de modo a permitir que ela cumpra sua finalidade de politizar o ambiente da "Administração" e melhorar as políticas públicas.

Esperando poder contribuir com outros aspectos em mais trabalhos, começo tratando um tema que é central em minhas preocupações. E o faço de modo radical, desconstruindo alguns mitos que cercam o conceito de Ciência & Tecnologia (C&T), guiado pela pergunta-título "o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?".

Para respondê-la, vou expandir e aprofundar algumas ideias desenvolvidas em trabalhos prévios. Argumento que a hoje chamada C&T é "tão-somente" um conhecimento produzido sob a égide do capital com o objetivo de assegurar a sua reprodução. Portanto, esse conhecimento ou conjunto C&T, ou ainda o que passarei a chamar de tecnociência deveria vir sempre adjetivado pelo termo capitalista.

Uma dessas ideias é a convergência entre a produção acadêmica (e também a prática política) de administradores e economistas sobre o tema. Ou, mais precisamente, a internalização, pelos primeiros, do instrumental analítico, das avaliações acerca do comportamento dos atores envolvidos com o desenvolvimento tecnocientífico e da tendência que tem sido proposta pelos últimos, conhecida como Economia da Inovação. Algo que se verificou em nosso país no bojo de um processo mais generalizado ocorrido em nível internacional e que abarcou outros olhares sobre os aspectos normativos desse desenvolvimento, relacionados à política de C&T.

Não obstante a diferença entre as referências disciplinares, o fato de surgirem no interior da mesma visão da conjuntura internacional e, também, da mesma matriz ideológica que privilegia o mercado como ente regulador principal da relação entre a geração de conhecimento tecnocientífico e a empresa, levou a uma significativa convergência das perspectivas desses dois tipos de profissionais.

A difusão da Economia da Inovação deu-se de um modo tão pervasivo, convincente e apelativo que o argumento que sustenta passou a ser o novo "senso comum" acerca daquela relação. Elemento indutor desse movimento é o fato de que, bem ao gosto enviesado dos administradores, ela adotou como um dos seus embasamentos metodológicos os estudos de caso de sucesso. Suas "lições" e "iluminações" fundamentam proposições que funcionam ao mesmo tempo como direções de pesquisa da realidade observada, como imagens de um futuro tendencialmente projetado pelos atores envolvidos em função do resultado esperado de suas ações, da idealização de processos que julgam ter ocorrido em outras latitudes e, também, como conclusões provisórias que orientam a formulação de recomendações de política. O que faz com que os âmbitos da pesquisa e do *policy making* se entrelacem, sinalizando suas descobertas e diretivas, e gerando, por um lado, um processo de cooptação da comunidade de pesquisa e, por outro, maior direcionalidade e aplicabilidade dos resultados que se alcança.

A colocação do processo inovador que ocorre na empresa e das relações que se estabelecem entre ela e seu entorno como determinante da competitividade dos países, num momento em que a globalização neoliberal se afirma com o único e virtuoso caminho possível para o desenvolvimento da humanidade, informa um novo senso comum. Conforma-se a partir dele um "pensamento único", uma proposta normativa para o conjunto das políticas públicas de um Estado "gerencial" que se pretende moderno e eficaz. E, no seu âmbito, um conjunto de conceitos, relações, formas de entender e atuar sobre a realidade social – um marco analítico-conceitual e um conjunto metodológico-operacional – aparentemente abrangente, totalizador, universal e, acima de tudo, neutro.

Um movimento semelhante, que já vinha ocorrendo há mais tempo, se acentua, não por acaso, nesse período, no âmbito da Administração.

Mesmo uma análise superficial do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos mais recentemente criados, permite evidenciar a adoção da ideia de existência de uma "Administração Geral" – entendida

como neutra e capaz de atender tanto as empresas quanto o Estado – como diretriz para a sua concepção. Em vários cursos, as disciplinas iniciais, denominadas Introdução à Administração, Teoria da Administração etc., são de fato um conjunto de ideias, princípios etc., que, embora derivados ou "destilados" da Administração de Empresas são apresentados como portadores de um conteúdo universal. É comum a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como Administração da Produção, Gestão da Qualidade etc., e de disciplinas que buscam implementar a denominada "Nova Gestão Pública", como as que tratam das parcerias público-privado, projetos com o Terceiro Setor, Responsabilidade Social Empresarial etc. Nota-se, também, que disciplinas cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas, dando aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, desde o final dos anos 1990. Influenciou esse movimento a leitura das obras consideradas como clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva oferecida por economistas marxistas. Em que pese à radicalidade da crítica à ideia do que aqui denominamos "Administração Geral" por muitos dos autores que integram a coletânea organizada por aquele professor (Souza, 2004), e pelo caráter seminal que o movimento pode vir a representar num processo de renovação como o que aqui defendo, considero que ela está ainda marcada por uma visão de neutralidade da ciência que é hoje criticada, inclusive, na esfera das ciências consideradas duras (Dagnino, 2008).

Segundo essa visão, que apesar de contrariar até mesmo a visão marxista convencional (para não falar da liberal) é crescentemente aceita, até mesmo as ciências duras seriam influenciadas de modo quase irreversível pelos valores e interesses predominantes no ambiente (e no próprio momento) em que ocorre a sua produção. A menos que um processo de desconstrução e

reconstrução (que naquele livro denomino Adequação Sociotécnica) seja efetivado, o conhecimento tecnocientífico, desenvolvido segundo a lógica da apropriação privada do excedente econômico, não poderia ser utilizado em empreendimentos pautados por outra lógica, como a imposta pela propriedade coletiva dos meios de produção.

De fato, mesmo a visão contida na coletânea, aparentemente mais próxima àquela que apresento, não consegue abandonar a ideia de que existiria um conteúdo capaz de ser aplicado indistintamente a organizações públicas e privadas. Tomo como exemplo o texto de um dos autores da coletânea (França Filho, 2004) no qual ele enuncia sua preferência pelo subcampo dos Estudos Organizacionais (integrariam o conjunto outros dois subcampos: as Técnicas Gerenciais e as Áreas Funcionais) e considera seriamente a opção de que a Administração deva ser tida como ideologia (e não como arte ou ciência), o que é sem duvida uma postura promissora. Não obstante, ao orientar sua reflexão para a controvérsia acerca de qual deveria ser o objeto da Administração (a gestão ou a organização), e talvez angustiado em apresentar uma solução de compromisso, embora incremental, capaz de debilitar o viés privado que apresentaria a Administração, o autor não penetra no espaço de politização que me parece conveniente para alcançar seu propósito.

É no campo que acabo de delimitar com essa última consideração que se situa este trabalho. O objetivo é justamente contribuir para estabelecer um diálogo entre essas duas abordagens críticas – da Administração Política e do que chamo de Adequação Sociotécnica – que leve à concepção de uma síntese capaz de conformar um novo marco analítico-conceitual adequado para a construção de uma sociedade melhor.

A ideia de que para incorporar conceitos relacionados ao campo dos Estudos Sociais da C&T à Administração Política é conveniente começar por responder à pergunta-título do trabalho (o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?) é a linha condutora de seu desenvolvimento.

A argumentação se dá mediante dois percursos até certo ponto independentes. O primeiro, de natureza histórica, focaliza o momento de constituição

do modo de produção capitalista e o processo de co-organização através do qual se engendra a tecnociência capitalista. O segundo percurso busca fundamentar o argumento com um viés analítico mediante a formulação de um conceito genérico de tecnociência que, ao ser particularizado para denotar o conhecimento produzido no capitalismo, torna explícita a sua especificidade capitalista. Antes de iniciar o leitor a esses dois percursos, pareceu conveniente justificar por que me dispus a tentar responder à pergunta que dá título ao texto.

Justificativa

Este trabalho é motivado por uma insatisfação acerca dos termos – ciência e tecnologia – que representam os objetos cognitivos com os quais venho trabalhando há décadas. Ao longo dessa trajetória, fui conjeturando objeções, algumas das quais já expressadas, principalmente em Dagnino (1978, 2008, 2009 e 2010a e b).

Há muito tempo, como aluno da Escola de Engenharia, me incomodava o conceito de tecnologia: "a tecnologia é a aplicação da ciência (a "verdade que avança") para produzir mais, melhor, mais barato, e beneficiar a sociedade".

A história que meus professores contavam para explicar esses dois conceitos era mais ou menos assim:

A ciência avança sempre, inexoravelmente, desde que o Homem, intrinsecamente curioso, se encontrou com uma natureza infinitamente bela. Alguns até romanceavam dizendo que a ciência era a "filha" desse casamento e, portanto, era bela como a mãe e curiosa como o pai.

O Homem produz a ciência buscando a verdade que está na natureza (que é perfeita e intrinsecamente verdadeira) apoiado no método. Ao fazê-lo, ele descobre a lógica imanente da natureza. A lógica da natureza é, também, a da Ciência, que dela se apropria e se conforma como algo igualmente bom e orientado à verdade e à perfeição. Essa lógica é a que o Homem deve buscar aplicar para alcançar uma sociedade melhor.

Ademais, a ciência, por ser verdadeira e boa, faz com que a tecnologia, que resulta de sua aplicação, maximize a eficiência e possa assim servir melhor à sociedade. Afinal, o Homem era movido por uma "vontade natural" de diminuir o tempo de trabalho necessário para obter um produto, seja para dispor de mais tempo livre, seja para envolver-se com outros processos de trabalho.

Nossos professores diziam também que a sociedade, por razões externas ao mundo da ciência e da tecnologia, às vezes, usa essa tecnologia «para o mal"... E a enorme eficiência da tecnologia (naquela época vivíamos sob o espectro de uma guerra nuclear) pode causar o mal quando usada de modo "incorreto", sem "ética", sem "humanidade". E assim, para que a Ciência e a Tecnologia não fossem usadas "para o mal", nós, que estávamos aprendendo a dominá-las deveríamos nos guiar pela ética. Da mesma forma que a ciência deveria se guiar pelo método, e a tecnologia pela eficiência, a sociedade deveria guiar-se pela ética.

Finalmente, diziam que como o impacto da Ciência e da Tecnologia na sociedade é inevitável, esta deve adaptar-se à primeira para aproveitar todo o seu potencial positivo.

Mas isso tudo parecia irrealista porque eu já estava descobrindo, lendo sobre história, que aquilo que se denomina tecnologia não é a aplicação do que se conhece como ciência. E que havia muitos exemplos de "partes" da Ciência que explicavam o funcionamento de uma máquina tinham aparecido bem depois da máquina mesma e da Tecnologia que tinha sido usada para construí-la.

E a história parecia também mistificadora. Eu já estava descobrindo, lendo sobre o marxismo, que o que se denomina tecnologia não estava levando a que se produzisse mais, melhor, mais barato, para beneficiar a sociedade. Eu já sabia que o capitalista, proprietário dos meios de produção, para se apropriar de uma parcela maior do valor da mercadoria que o trabalhador fabricava tinha que reduzir o tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la e era para aumentar a mais-valia relativa e o seu lucro que introduzia a tec-

nologia. Parecia convincente a explicação que dava o marxismo para o rápido desenvolvimento da tecnologia no capitalismo. Eu o estava presenciando e era razoável a ideia de que ele fosse o resultado do interesse dos empresários em elevar a produtividade do trabalho passível de ser apropriada por eles, em função da existência de um Estado que legalizava essa apropriação.

Mas, ao mesmo tempo, havia uma parte da história que o marxismo que eu aprendia não questionava. Era aquela do desenvolvimento inexoravelmente das forças produtivas que, depois de estarem durante algum tempo sintonizadas com as relações sociais de produção capitalistas começavam a se chocar com elas e terminavam por gerar as condições para que a revolução "acendida" pela faísca da consciência da classe trabalhadora permitisse o passo ao socialismo.

É verdade que não me convencia a visão otimista dos meus professores – positivistas, "liberais" e conservadores – que C&T eram ícones da modernidade e do progresso, produzidas em busca da verdade e da eficiência e que, submetidas ao controle externo e a posteriori da Ética, poderiam ser usadas para satisfazer infinitas necessidades da sociedade.

Mas também não me convencia àquela outra, igualmente otimista, dos que me iniciavam no marxismo. Eles esvaziavam o questionamento "tecnológico" que eu já fazia à maneira como nos ensinavam Engenharia subsumindo-o no plano estritamente político. A ideia de que C&T eram elementos centrais das forças produtivas que, apesar de estarem momentaneamente colocadas a serviço do capital, moldam e empurram inexoravelmente a sociedade mediante exigências de eficiência e progresso que elas próprias estabelecem. E que embora elas sejam opressoras, amanhã, quando "apropriadas" pela classe trabalhadora, a liberariam e a conduziriam ao socialismo.

Mas essas questões seguiam me preocupando, ficaram como um pano de fundo enquanto passei a me dedicar, há três décadas, não a trabalhar "com" ciência ou "com" e tecnologia, mas "sobre" ciência e tecnologia.

Seguia rejeitando conceitos que não me convenciam e pareciam provir de outras manifestações de senso comum relacionadas à Tecnologia. Por isso,

não reconheço como válidas expressões como "alta tecnologia", "tecnologia de ponta" ou "tecnologia baseada em conhecimento". Simplesmente porque, talvez ao contrário dos que aceitam essas expressões, não consigo imaginar como seria uma tecnologia "baixa", "rombuda" ou que não esteja baseada em conhecimento.

O mesmo ocorre em relação à distinção entre tecnologias "intensivas em trabalho" ou "em capital" ou àquela que propõe a ainda mais ingênua ou (ideologicamente) dissimulada separação entre tecnologia avançada e atrasada.

Tampouco concordo com a distinção entre "tecnologia empurrada pela ciência" e "puxada pela demanda", ou classificações como, por exemplo, a que decorre da taxonomia de setores industriais com base em escala, em ciência etc. proposta por Pavitt (1984). Também não aceito a ideia de "transferência", ou "difusão" de tecnologia, uma vez que cada vez que ocorre a aplicação de conhecimento (qualquer que seja sua natureza) para modificar um processo de trabalho se tem como resultado uma nova tecnociência.

A distinção que tenho proposto entre formas tecnológicas – *hardware*, *orgware* (modo de organização do processo de trabalho) e *software* (modelos mentais criados para conceber e viabilizar as outras duas formas) – faz aumentar o ruído que, à semelhança da taxonomia dos animais da enciclopédia chinesa, envolve a babel conceitual da tecnociência.

Ingressando num terreno no passado bem trilhado pelos estudiosos latino-americanos, também não parece útil para meu objetivo a distinção entre "tecnologia nacional", "autóctone", "endógena", e "estrangeira", "importada" ou "exógena".

Mas em relação à distinção entre ciência e tecnologia, algo também passou a me incomodar há cerca de uma década. Eu estava percebendo cada vez mais claramente que a ciência e a tecnologia estavam se convertendo em objetos inseparáveis e suas atividades, quase indistinguíveis. Era cada vez mais difícil saber se os que trabalhavam num laboratório de Pesquisa e

Desenvolvimento (P&D) de uma multinacional estavam fazendo ciência ou desenvolvendo tecnologia. E se o que faziam os pesquisadores na universidade dos países avançados era muito diferente. Eu percebia que a imagem da ciência que meus colegas das "ciências duras" faziam de uma atividade de indivíduos isolados em busca da verdade, sem interesses além dos cognitivos, não se coadunava com a realidade que eu estava presenciando.

O que eu via era uma tecnociência sendo motorizada pelas grandes potências, lutando pela hegemonia mundial e suas gigantescas multinacionais que "fabricavam" o consumismo exacerbado e promoviam o obsoletismo planejado. E foi a partir desse problema que comecei a usar o conceito de tecnociência.

A ideia de tecnociência que vou tratar aqui é um "animal" (me refiro aqui a pouco útil, e por isso mesmo muito interessante, classificação dos animais que Borges [1999] disse ter encontrado numa antiga enciclopédia chinesa) que não pode ser associada a nenhuma daquelas taxonomias ou não se enquadra em nenhum dos tipos que essas classificações incomensuráveis propõem. Mas, o conceito de tecnociência que vou desenvolver deve ser tal que permita seu enquadramento em qualquer uma delas sem que isto implique perda de suas características.

O conceito de tecnociência parte de uma ideia simples, que reconhece – de modo pragmático e ideologicamente orientado – a intencionalidade política das ações humanas. De acordo com ela, a tecnociência capitalista visa à reprodução do capital. E é por isso que passa por cima ou cruza ortogonalmente, transcendendo, as classificações usuais que apontei anteriormente. Significa que ela pode ser classificada por aqueles que preferem as taxonomias citadas como "pertencendo" a qualquer um dos tipos que elas propõem como excludentes.

Finalmente, para terminar esta justificativa em forma de um *racconto* de minha relação com a C&T chego aos dias atuais.

Preocupa-me a constatação da fragilidade analítico-conceitual com que se tem abordado a questão do desenvolvimento de tecnologias alternativas à tecnologia convencional (produzida pela e para a empresa privada) e adequa-

da ao que se tem denominado, em nosso meio, de empreendimentos solidários. É uma das dificuldades enfrentadas pelos que de uma perspectiva acadêmica se alinham com os movimentos sociais que buscam a inclusão social para tratar esse tema. Essa dificuldade não tem permitido a concepção de um conjunto de indicações de caráter sociotécnico alternativo ao atualmente hegemônico capaz de viabilizar esse objetivo. E que, em consequência, não se disponha de uma "planilha de cálculo" capaz de orientar as ações de desenvolvimento tecnocientífico dos atores envolvidos com esses empreendimentos: gestores das políticas sociais e de Ciência e Tecnologia (C&T), professores e alunos que atuam nas incubadoras de cooperativas, técnicos de institutos de pesquisa, trabalhadores etc. A isso, também, se deve a elaboração deste texto.

O percurso histórico

Os processos que conformam a tecnociência capitalista serão descritos a partir de idealizações sobre como se teriam desenvolvido as trajetórias históricas esquematizadas segundo uma perspectiva marxista. A apresentação que se faz a seguir, neste caso do processo de transição de uma economia não capitalista (ou feudal, segundo a visão mais aceita) para a capitalista, é uma sistematização – nada original, breve, grosseira, e enviesada pelo propósito deste trabalho – de fragmentos daquilo que sobre ele pode ser entendido a partir dessa perspectiva.

Em paralelo à "acumulação originária" que levou à concentração da posse da terra e ao surgimento de uma classe social cuja sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho para a classe proprietária dos meios de produção, ocorreu a concentração do conhecimento produtivo antes difundido na população.

A sociedade capitalista se diferencia de regimes de produção anteriores por se basear na convivência conflituosa de proprietários dos meios de produção, de um lado, e vendedores de força de trabalho, do outro. É uma sociedade pautada na reprodução – todos os dias, de forma naturalizada – de

uma relação social de produção antagônica e desigual entre compradores e vendedores de força de trabalho. Estes últimos por terem o acesso aos meios de produção (que permitiriam auferir a totalidade do valor do trabalho que incorporam às mercadorias que produzem) vedado pelo contrato social capitalista vigente. Nessa sociedade que se constitui no noroeste do mundo, o propósito de garantir, naturalizar e "pacificar" essa situação de exploração, engendra um terceiro ator: o Estado capitalista, que tem como objetivo primordial a reprodução dessa relação social de produção. O mais das vezes, é evidente, em benefício da classe dominante: os proprietários dos meios de produção que se beneficiam da situação.

Essa sociedade se caracteriza, também e cada vez mais, por uma tendência à propriedade privada do conhecimento. Se analisarmos a transição do feudalismo para o capitalismo, é possível observar como nesse período da história ocorre uma crescente apropriação privada da terra, dos meios de produção e do excedente econômico e, também, uma cada vez maior apropriação privada do conhecimento.

O capitalismo traz consigo a possibilidade de que o trabalhador direto, que já não sofre violência física no ambiente da produção (pelo menos como ocorria nos regimes escravocratas), adquira a consciência de que a forma como produz já não pode ser controlada por ele. Isso se dá quando ele percebe que, embora não sofra coerção física, existe um controle a ele externo. Uma perspectiva analítica, ainda que não necessariamente histórica, nos permite imaginar que no longo período que medeia a transição do feudalismo para o capitalismo, uma pessoa – o capitalista – passou a ser responsável pela segmentação e hierarquização do processo de trabalho que os antecessores do trabalhador direto, individual ou coletivamente, controlavam desde a fase de concepção do produto ou processo até a de determinação do destino do que era produzido. Essa subordinação se materializa cada vez mais em máquinas e normas de produção.

Enquanto a forma de produzir típica do feudalismo é marcada pela intermediação de uma relação de poder coercitivo que se manifesta como tal

no ambiente da produção, a correspondente ao capitalismo é baseada na contratação de um trabalhador duplamente livre, como enfatiza Marx. Livre dos meios de produção que não mais lhe pertenciam e livre para vender sua forca de trabalho para quem quisesse.

Durante certo tempo, essa forma (capitalista) de controlar o trabalho do produtor direto era uma alternativa (nova) àquelas então existentes. Não apenas ao feudalismo, mas também às que hoje chamaríamos autogestionárias (associativas, solidárias ou cooperativas). Ela só pôde se impor mediante uma coerção que não se manifestava, como ocorria em momentos históricos anteriores, no ambiente da produção. Ela se situava no contexto externo a esse ambiente.

O processo tipicamente capitalista que implicou a expropriação do conhecimento do trabalhador individual pode ser ilustrado pensando nos ofícios que, passados de geração em geração, ao longo do tempo haviam dado origem aos sobrenomes das famílias. Daquele Schumacher, cujos avôs ou bisavôs sabiam fazer um sapato desde a concepção do *design* até a última costura, ou do Smith cuja família de ferreiros desde há muito trabalhava com o metal, ou do Taylor que fazia roupas. As pessoas conheciam esses ofícios, que até então lhes permitia seguir subsistindo em uma economia ainda não monetizada e assalariada, se veem privadas desse saber.

O desenvolvimento do capitalismo faz com que esse conhecimento, antes propriedade do indivíduo ou de coletivos de produtores diretos, passe, pouco a pouco, a ser codificado, sistematizado e privatizado. O neto do sapateiro, ainda que possua o sobrenome Schumacher, já não sabe fazer sapatos. Ele foi convertido num operário "especializado" e mais "eficiente" (para o dono dos meios de produção, é claro) que só sabe furar o couro, que alguém cortou para outro costurar. Depois da introdução da maquinaria possibilitada pela segmentação do trabalho, irá operar a furadeira, primeiro a vapor e depois elétrica, que junto com muitas outras máquinas encadeadas dará a impressão de que são elas, e não os trabalhadores, as responsáveis pela geração do valor incorporado às mercadorias.

A expropriação do conhecimento do trabalhador direto, que abrangia sem distinção desde a concepção do produto (o que passou a chamar-se trabalho intelectual) até a produção de todos os seus detalhes (trabalho manual), foi possibilitada pela segmentação e hierarquização do processo de trabalho que permitiu sujeitá-lo ao controle capitalista e incrementar o ritmo do trabalho (extrair mais-valia relativa).

É possível argumentar que a separação estrita, generalizada, sacramentada, e "sem retorno" entre trabalho intelectual e manual tem muito a ver com a sucessão, fabricada pelo capitalismo, de territórios, hoje separados ainda que fronteiriços, que vão da arte à ciência, passando pelo artesanato, pelo que se conhece como técnica e tecnologia.

Ao longo desse processo histórico, o capitalista que já era temido por concentrar a propriedade dos meios de produção torna-se, decorridas várias gerações, respeitado: sem o "seu" saber a produção e o salário do trabalhador não existiriam. Passa a ocorrer uma crescente naturalização da monopolização do conhecimento.

Também parece ser possível argumentar que foi quando o sapato produzido como mercadoria – síntese de valor de uso e valor de troca – para um mercado que passava a exigir um couro mais macio, colorido, flexível, que tenha se iniciado a especialização do conhecimento. Estava "inaugurada" a indústria química. Agora, separada da de sapatos, ela iria desenvolver um conhecimento específico: a química dos couros. E, dado que isso deveria ser feito de forma econômica e confiável, "inventou-se" o laboratório. Ali se testava em pequena escala e em condições controladas, o que iria seguir um processo sistemático de *scaling up* que conduziria, evitando o alto custo associado à tentativa-e-erro, às inovações pretendidas à produção.

A crescente separação entre conhecimento "científico" e "tecnológico" e sua segmentação interna teria então ocorrido devido às demandas cognitivas associadas à produção. Elas contribuíram também para assegurar a hegemonia do capital conforme o aumento do volume de produção e do tamanho das plantas, motorizada pela propensão do capitalista para au-

mentar sua massa de lucro (apesar de manter a taxa de lucro constante) a tornava, devido a questões de escala e de custo, cada vez menos acessível ao pequeno produtor; seja uma pequena empresa privada ou um coletivo agrupado numa cooperativa.

O fato de os processos de geração de conhecimento se sujeitarem, desde o surgimento do capitalismo, ao imperativo da maximização do lucro e da reprodução ampliada do capital, que exige cada vez mais a apropriação privada do conhecimento, torna suas características obscurecidas e naturalizadas. A exploração capitalista não aparece, ela não é visível e identificável, no processo de produção do conhecimento (capitalista); muito menos no conhecimento em si mesmo.

E, por isso, também não se explicita a possibilidade de que outro conhecimento (não capitalista) possa existir. Assim, o conhecimento, sobretudo o denominado científico, aquele que persegue incessantemente a "verdade", passa a ser entendido como único e universal. Não importa o quão impregnado pelos interesses capitalistas e pelos valores eurocêntricos (o que, pelo menos no início do processo de expansão do capitalismo, não é muito diferente) esteja esse conhecimento científico.

No que respeita ao âmbito tecnológico, do qual se destaca paulatinamente o científico, ocupa o lugar da "verdade", o mito da "eficiência". E no terceiro âmbito, o da produção, que anteriormente formava com os outros dois uma totalidade submetida à vontade (valores e interesses) dos produtores diretos, mas que agora é o que mais explicitamente concentra o interesse econômico do capitalista, surge outro mito; o da "produtividade". Associado ao anterior a ponto de poder ser entendido como uma particularização, para o "recurso" força de trabalho, daquilo que genericamente vale para todos, ele se converte no critério e no padrão de eficiência da produção capitalista.

Conforme se expande o modo capitalista também se generaliza (e, mais do que isto, se impõe) a maneira de produzir capitalista. Aquela que subordina os interesses do produtor direto que antes possuía os meios de produção com que trabalhava (e que constituía a maioria da população) à busca

do lucro do capitalista. Essa maneira de produzir transforma a relação que os homens tinham entre si e com a natureza. Certas "coisas" – materiais e imateriais, naturais ou produzidas pelo Homem, relações sociais e as instituições que as legitimavam etc. – passam a ser valorizadas enquanto outras perdem o valor que antes possuíam com respeito à esfera da produção dos bens e serviços (que é a que concentra minha atenção) que satisfaziam as necessidades da sociedade. O exemplo mais simples e conhecido talvez seja o de um minério que, embora sempre tenha existido na natureza, passa a ter valor econômico quando uma mudança tecnológica, provocada, é claro, por um interesse econômico, torna viável a sua extração. Outro situado num plano bem distinto é o da docilidade ou lealdade de um empregado quando o patrão adota um sistema de organização da força de trabalho que traz internalizada a coerção. Outro ainda, mas no sentido inverso é o que vem ocorrendo com o lixo doméstico que passa a ter valor econômico ou com os créditos de carbono.

O modo capitalista de produzir, num processo sutil que tende a passar tão despercebido a ponto de parecer natural, inevitável, legítimo e racional, engendra, através de um processo de co-organização ou auto-organização o seu próprio critério de eficiência valorizando algumas "coisas" e desvalorizando outras.

Apesar de muito distinta, como era de se esperar, daquela eficiência que possuía o produtor direto não submetido à lógica do capital que passa a lhe obrigar a vender sua força de trabalho, ela também se torna universal. Não há diferença, nesse sentido, em relação a tantos outros construtos epistemológicos, noções, ideias etc. que vão se alterando conforme transcorria aquele processo de co-organização.

Tem atuado de modo extremamente eficaz para legitimar esse conceito de eficiência que transforma em externalidades os custos associados ao uso da natureza com o propósito de viabilizar a acumulação capitalista a síntese cosmogônica judaico-cristã, que para os efeitos desta análise se confunde com a eurocêntrica, que o capitalismo engendrou. De fato, ao contrário de tantas outras, originadas no velho e no novo mundo, que

viam o Homem como um ser integrado na natureza, cujo bem-estar dependia de sua capacidade de com ela viver em comunhão, essa cosmogonia o entendia como um filho privilegiado de um deus que o havia criado a sua imagem e semelhança. E que, por isso, era superior a todos os outros seres animados e inanimados também criados por ele. E que, finalmente, estava "autorizado" a explorar a natureza para satisfazer suas necessidades e, mais do que isto, seus desejos e caprichos.

Muitos filósofos, desde Platão, têm tentado mostrar que não somos como outros animais, que vivem explorando o mundo com o olfato, meio às cegas. Essa antiga crença que vem do platonismo e do cristianismo foi renovada pelo iluminismo quando sustentou que os humanos não pertencem ao mundo natural e que a humanidade poderia se livrar dos limites que cercam todas as outras espécies animais. E, desde o seu surgimento como tal, a tecnociência tem sido usada para respaldar a ideia fantasiosa de que os humanos são diferentes de todos os outros animais e que possuem uma habilidade excepcional para entender o mundo (GAY, 2006: 72).

Ao contribuir para fortalecer o antropocentrismo, este traço característico da nossa cultura, a tecnociência nos encoraja a crer que somos diferentes (e superiores) de qualquer outro animal. De que podemos entender o mundo natural e, por isso, conquistar o direito de curvá-lo à nossa vontade.

Essa formulação, profundamente arraigada na cultura judaico-cristã foi incorporada ao pensamento e à práxis socialista. A concepção da natureza como inimiga do homem porque o condenava à extinção e que o único projeto humano de valor era uma luta titânica pela imortalidade apoiada na tecnociência era aceita por muitos dos intelectuais que moldaram o socialismo soviético. Consolida-se ao longo do processo de construção do socialismo soviético a ideia de que o homem estava destinado a ter domínio sobre a natureza e que a tecnologia poderia emancipar a humanidade da própria Terra. E fica impregnado no sentido comum daqueles que, defendendo o ideal do socialismo, eram levados a aceitar o que se veiculava como correto na experiência do socialismo real, a ideia de que a humanidade era a espécie escolhida,

destinada a conquistar a Terra e derrotar a mortalidade (GAY, 2006:153).

No plano cognitivo, uma consequência dessa concepção, derivada da não problematização dos custos associados ao uso da natureza, foi a não necessidade de desenvolver conhecimentos científico-tecnológicos (parâmetros, relações, variáveis, modelos, algoritmos) capazes de possibilitar sua consideração no ambiente da produção de bens e serviços. Como é usual em processos de coorganização, inclusive neste, causa e efeito se confundem. A inexistência de conhecimentos é consequência da não problematização e, ao mesmo tempo, causa da impossibilidade de, problematizando a questão dos custos associados ao uso da natureza para viabilizar a acumulação capitalista, evitar a degradação ambiental em curso.

Uma "leitura econômica" dessa concepção conduz à externalidade. Como para todos os efeitos práticos os custos associados ao uso da natureza eram inexistentes, irrelevantes ou imensuráveis, associá-los à ideia de externalidades era absolutamente normal e legítimo. Maximizar a produção em função dos recursos "escassos" ou custosos, segundo o critério capitalista, ainda que implicasse uso intensivo e predatório de outros, que para todos os efeitos não envolviam custos econômicos mensuráveis, era um comportamento tido como racional.

A eficiência capitalista, ao converter em externalidades o que as sociedades anteriores entendiam e valoravam como custos inerentes à produção, mas que deveriam ser controlados em benefício da manutenção do ecossistema que proporciona os recursos que ela emprega, leva inevitavelmente à degradação ambiental. Pode-se dizer, inclusive, que uma parte considerável da riqueza acumulada pelas classes proprietárias decorre da apropriação e uso intensivo e predatório de recursos naturais que ela realizou em detrimento da oportunidade de vida de outros seres vivos, humanos e não humanos.

No que respeita ao terceiro mito, aquele que incide diretamente no âmbito da produção, o da produtividade, é necessário salientar como ele agrava, particularizando, as consequências do anterior, da eficiência. De

fato, se o mito da eficiência atinge o conjunto da população (e das gerações futuras), o da produtividade, por se referir a um "recurso" particular, a força de trabalho, afeta em particular a classe trabalhadora. Maximizar a produção em função do custo do trabalho vivo, um recurso de utilização incômoda, por poder reivindicar e reagir, é também um comportamento racional. Novamente, neste caso, não importa à lógica capitalista que o modo como se utiliza a força de trabalho ameace a reprodução do sistema em que esta está inserida e que possa implicar na sua degradação.

Vale aqui ressaltar duas particularidades, dramáticas, diga-se de passagem, do recurso força de trabalho. A primeira, é que sua degradação, por ser a contrapartida de um aumento do lucro capitalista, encontra-se ideologicamente "blindada" e não é percebida como tal; pelo contrário, é vista e justificada como uma condição do progresso econômico. Na verdade, usar a força de trabalho dessa maneira abusiva é um modo de, tornando abundante este recurso pela via da manutenção de um "exército industrial de reserva", diminuir ainda mais o seu preço. Há que observar, nesse sentido, como a classe dominante e seus meios de comunicação têm logrado conscientizar a opinião pública em torno da degradação ambiental enquanto a degradação do recurso força de trabalho passa despercebida.

A segunda particularidade é que ao contrário do que ocorre em relação aos recursos naturais, o "ponto de ruptura" do recurso força de trabalho não é uma característica intrínseca e natural e sim ideológica, social e politicamente determinada. Em consequência, essa degradação pode chegar a níveis que, no caso dos recursos naturais, configurariam situações de não retorno ou colapso sistêmico.

Aproximando-se do final desta extensa digressão, é interessante fazer um contraponto ao que expressei acima a respeito da trajetória que teria seguido, ao longo do processo de transição do feudalismo para o capitalismo, a conformação da matriz tecnocientífica deste modo de produção mostrando uma perspectiva distinta da que informa os parágrafos anteriores. O conhecido ambientalista indiano, Claude Alvares (2000:55), assim se

expressa a respeito da tecnociência que chamo capitalista e que ele denomina "o projeto ideológico europeu [...] conhecido como ciência moderna":

> Todo império é intolerante e gera violência. A arrogância da ciência com respeito à sua epistemologia levou-a a substituir, pelo seu próprio conhecimento, qualquer outra forma de saber alternativo, impondo à natureza processos novos e artificiais. Como era de se esperar, esse exercício gerou uma violência endêmica e o permanente e muitos sofrimentos, à proporção que as percepções da ciência moderna se intrometeram abrupta e inadequadamente nos sistemas naturais. Assim, da mesma forma que, para abrir espaço para sua própria gente, os europeus mataram milhões de índios norte e sul-americanos e outras populações indígenas de outras regiões, e assim como sua medicina eliminou outros tipos de medicina, e suas sementes desalojaram outras sementes, assim também seu projeto ideológico, *conhecido como ciência moderna*, tentou ridicularizar e eliminar todas as outras formas de ver, de fazer e de possuir (grifo meu).

Ainda com o objetivo de ilustrar como a partir de uma perspectiva também bastante distinta da que defendo, reproduzo a seguir o pensamento de John Gray (2006) em Cachorros de Palha; um livro que desde a sua publicação em 2002 vem sendo considerado como uma síntese brilhante dos argumentos levantados pelas correntes críticas ao cientificismo.

Tentando responder a pergunta de "Por que a humanidade nunca poderá dominar a tecnologia", ele afirma que "Humanidade não existe. Existem apenas homens impulsionados por necessidades e ilusões conflituosas e sujeitos a todo tipo de condições debilitantes da vontade e do julgamento" Gray (2006: 28). E segue escrevendo que embora os "fundamentalistas científicos" afirmem que a ciência é a busca desinteressada da verdade, representar a ciência dessa forma é ignorar as necessidades humanas às quais ela serve (*idem*: 35). Em outra passagem, vai mais além ao afirmar que:

> A ciência nunca será usada prioritariamente para a busca da verdade ou para aprimorar a vida humana. Os usos do conhecimento

> serão sempre instáveis e corrompidos como são os próprios humanos. Os humanos usam o que sabem para satisfazer suas necessidades mais urgentes – mesmo que o resultado seja a ruína (*idem*: 44).

Buscando explicar o prestígio que alcançou a ciência (e a tecnologia) na atualidade, ele escreve que "Hoje apenas a ciência apoia o mito do progresso e se as pessoas se agarram à esperança do progresso não é tanto por uma crença genuína, mas pelo medo do que possa a advir se abrirem mão dela" (*idem*: 35). Credita esse prestígio também ao fato de que os projetos políticos do século 20 falharam ou ficaram muito aquém do que haviam prometido e que, em contrapartida, os resultados da ciência (e da tecnologia) são diariamente experimentados e confirmados cada vez que compramos um novo aparelho eletrônico ou usamos um novo medicamento. E conclui afirmando: "A ciência nos dá um senso de progresso que a vida, a ética e a vida política não podem dar".

Num sentido oposto, ele procura explicar como a visão dominante a respeito da ciência (e da tecnologia) é capaz de deslegitimar visões alternativas. "A ciência tem o poder de silenciar hereges". Segundo ele, a ciência é, hoje, a nunca expressão que pode reivindicar autoridade. Como a igreja no passado, ela tem o poder de destruir ou marginalizar pensadores independentes! (*idem*: 35). E isso, sutilmente, sem estabelecer a priori padrões muito rígidos. Ao censurar pensadores que se afastam excessivamente dos paradigmas correntes, ela alimenta a ilusão de que existe apenas uma a única visão de mundo legítima.

Num outro contexto, e retomando a analogia entre ciência e religião colocada por outros autores, Gray afirma que:

> Hoje, para a maioria da humanidade, a ciência e a tecnologia são a materialização de "milagre, mistério e autoridade». A ciência promete que as mais antigas fantasias humanas serão finalmente realizadas. Como o cristianismo no passado, o moderno culto da ciência vive da esperança de milagres. Mas pensar que a ciência pode transformar a sorte humana é acreditar em magia (*idem*:139).

E completa dizendo: "A ciência é um lugar onde nos refugiamos da incerteza. Ela nos promete em alguma medida produzir o milagre de nos livrar de pensar, enquanto as igrejas passaram a ser lugares de proteção e refúgio para as dúvidas." (*idem*:36). Concluindo esta incursão no pensamento crítico não marxista sobre a tecnociência, reproduzo uma provocativa frase de Gray a respeito da comunidade de pesquisa:

> Como os cristãos dos tempos antigos, os cientistas estão presos às malhas do poder; lutam para sobreviver e ter sucesso; suas visões de mundo são um amontoado de crenças convencionais. A ciência não pode trazer «milagre, mistérios e autoridade» para a humanidade, quando mais não seja porque – como no caso daqueles que serviram para a igreja no passado – seus servos são extremamente humanos (*idem*: 141).

Para encerrar essa caricatura acerca de como o desenvolvimento do capitalismo condicionou o que temos chamado de ciência e tecnologia, faço duas considerações.

A primeira aproveita a deixa da última citação de Gray, para lembrar a contribuição inestimável que deram as elites ilustradas situadas nos espaços onde se produzia e cultuava o "saber" para legitimar pela via ideológica o processo através do qual o conhecimento científico capitalista logrou impor sua "verdade". Processo que demandou, inclusive, fazer desaparecer aqueles que produziam as sociedades antes existentes, o que era compartilhado quase sem exceção pelos seus integrantes.

Apenas para lembrar, uma vez que isso já foi abordado antes, neste e em outros trabalhos (Dagnino, 2008) o processo de coerção entranhado na trajetória do conhecimento tecnológico foi bem menos sutil.

A segunda consideração nos traz de volta ao presente para nos darmos conta de como esse processo, que é muito antigo, vem se radicalizando a ponto de que hoje 70% das pesquisas do mundo são feitas em empresas (e 50% nas transnacionais). E, também, de como a associação de dos termos

"ciência e tecnologia" é cada vez menos apropriada para fazer referência ao conhecimento que essa pesquisa produz. O conceito de "tecnociência" parece mais adequado. Dentre outros motivos, porque não é apenas no plano da prática concreta que a distinção entre eles se mostra cada vez mais sutil: hoje os países de capitalismo avançado não fazem mais política científica e tecnológica, mas sim política de tecnociência; claro que em benefício das empresas.

O corte espacial – ciência se faz na universidade e tecnologia se faz nas empresas – já não tem sentido. As universidades realizam desenvolvimento tecnológico, e as empresas fazem pesquisa científica. Uma das empresas importantes do setor de informática já teve dez prêmios Nobel na sua folha de pagamento se dedicando a fazer pesquisa. Isso nos faz revisar a distinção entre a ciência e a tecnologia, e dizer que a tecnologia é ciência aplicada, ou que a ciência precede a tecnologia, ou que a ciência pode ser utilizada, como tecnologia, para o bem ou para o mal.

O corte temporal tampouco sobrevive. No passado, as ideias novas demoravam muito tempo para chegar ao mercado; as invenções tardavam para se transformar em inovações. Atualmente, no entanto, esse tempo vem se reduzindo a ponto de que hoje somente as regulações – como as que estabelecem o Departamento de Saúde norte-americano, que exige que uma nova molécula seja testada durante um período retardando sua entrada no mercado farmacêutico – fazem com que as invenções não se transformem mais rápido em inovações.

Segui um caminho partindo da suposição que os cortes espacial e temporal um dia existiram para mostrar que hoje já não são válidos. E que é hora de passarmos a entender a dinâmica de produção do conhecimento do capitalismo atual, cada vez mais, como produção de "tecnociência". Na realidade, tal como indicado anteriormente, a separação entre os conhecimentos denominados científicos dos tecnológicos é improcedente e só foi instituída e naturalizada porque era funcional para legitimar, pela via cognitiva, a acumulação capitalista. A ideia que reside na base do conceito de

tecnociência permite a sua extensão para outro espaço que não o capitalista. A "inextrincabilidade" ou "indissociabilidade" daqueles dois conhecimentos (no sentido de que nunca estiveram dissociados, ou de que nunca existiram como tais) permite com muita propriedade sugerir que para a resolução de problemas sociais – para a inclusão social – é necessária uma "outra tecnociência". A ideia de um conhecimento integrado (não dissociado ou indissociável), que fazendo uma concessão poder-se-ia denominar tecnocientífico, seja capaz de incorporar os valores e interesses dos segmentos excluídos ganha, então, plausibilidade. Se aceitarmos que a tecnociência existente guarda, internalizados, os valores e interesses do capital, temos que aceitar que uma tecnologia, para resolver problemas sociais e alavancar a inclusão social, terá que ser contaminada por outros interesses e outros valores. Essa é uma das ideias centrais que tenho defendido.

O percurso analítico

Convém iniciar conceituando tecnociência como o resultado cognitivo da ação de um ator social sobre um processo de trabalho no qual, em geral, atuam também outros atores sociais que se relacionam com artefatos tecnológicos visando à produção. Levando em conta apenas a forma de propriedade, isto é, como a modificação no produto é apropriada pelo ator social, pode-se ampliar o conceito dizendo que tecnociência é o resultado cognitivo da ação de um ator sobre um processo de trabalho que permite uma modificação (qualitativa ou quantitativa) no produto (no sentido genérico de *output*) gerado passível de ser apropriada segundo o seu interesse.

Ainda para esclarecer o conceito, vale a pena apresentar uma primeira tentativa de caracterizar a tecnociência capitalista. Ela seria o resultado cognitivo da ação do capitalista sobre um processo de trabalho que permite uma modificação no valor de troca do produto (ou da produção) gerado passível de ser por ele apropriada (sob a forma de mais-valia relativa). Modificação essa que pode ser em termos de quantidade (mediante a introdução do que

se conhece como tecnologia de processo) ou de qualidade (mediante a introdução do que se conhece como tecnologia de produto).

Antes de prosseguir com esse percurso analítico que nos levará a lançar as bases de um marco analítico-conceitual adequado ao desenvolvimento de Tecnologia Social, processo que se inicia aqui pela proposição de um conceito alternativo de tecnologia, abordo uma variante desse percurso tratando, a partir de um viés analítico (não histórico), a relação entre a tecnologia capitalista, a fábrica e o mercado.

Bens e serviços produzidos para serem usados por indivíduos que produzem outros bens e serviços no âmbito de uma dada relação social de produção adquirem, no capitalismo, um valor que transcende a satisfação que seu uso possibilita. Seu valor de troca, formado mediante um processo de produção tipicamente capitalista pela soma dos materiais empregados, pelo salário pago e pelo lucro do empresário, é aquele em torno do qual irá flutuar seu preço efetivamente realizado no mercado.

E é para diminuir o tempo durante o qual o trabalhador direto "retribui" com o trabalho que realiza o seu salário, que cada empresário utiliza o conhecimento tecnocientífico. Como o aumento da produtividade do processo de trabalho derivado da adição de conhecimento numa empresa tende a dar-se também em cada ramo da produção, o efeito direto buscado pelo empresário, de aumentar a sua taxa de lucro individual, se soma a efeitos indiretos de barateamento dos bens consumidos pelos trabalhadores e dos materiais necessários à produção.

Se, depois de ser bem-sucedido no emprego de conhecimento em sua empresa aumentando sua taxa de lucro, o empresário conseguir impedir que outros o imitem, ele permanecerá indefinidamente auferindo o lucro adicional resultante da diminuição do tempo durante o qual o trabalhador "retribui" (ou "paga") o seu salário; isto é, do aumento da taxa de exploração que pratica.

Como manter esse tipo de segredo tecnológico é difícil, é natural que ele realize o que pode ser entendido, no plano analítico, como um segundo movimento. Abrirá mão de uma parte de sua margem de lucro baixando

o preço que pratica, e expulsará alguns de seus concorrentes do mercado. Assim, e como resultado colateral e *ex-post* (embora provavelmente desde o início pretendido) de um bem-sucedido emprego de conhecimento na sua empresa, o empresário, ademais do lucro adicional oriundo do aumento da produtividade do trabalho que executam seus empregados, poderá aumentar seu mercado. E, assim, novamente, sua margem de lucro. O resultado de um terceiro movimento será a diminuição do custo de produção de outros empresários, em outros ramos.

Esse mecanismo dinâmico, causado por processos de emprego de conhecimento de natureza atomizada e não coordenada que permitem aumentar a taxa de mais-valia do empresário, incessante e ciclicamente perturba o "equilíbrio" concorrencial gerado no mercado. Sua natureza, ao mesmo tempo localizada e generalizada, se manifesta no nível macroeconômico de duas formas: gerando, entre os empresários, perdedores e ganhadores; e, entre o conjunto dos indivíduos envolvidos com a produção de mercadorias – empresários e trabalhadores – uma potencial redundância de mão de obra e de diminuição dos salários unitários e da massa salarial (o que Marx denominou "exército industrial de reserva").

É compreensível que o mecanismo de concorrência intercapitalista, que tem possibilitado a expansão do capitalismo, seja posto em evidência pelo empresário beneficiado por ele como pertencendo ao nível macroeconômico da concorrência intercapitalista. Imputá-lo a um movimento microeconômico, ao invés de situá-lo como um vitorioso entre os seus pares, desnudaria o resultado buscado, de aumento da taxa de exploração de seus empregados.

Originado no âmbito de um processo de trabalho que ocorre na empresa, esse mecanismo é caracteristicamente capitalista. Sua manutenção é garantida pela ordem capitalista, legitimado pelo sistema de dominação ideológica que dela emana e naturaliza as formas de contratação e subordinação do trabalhador direto e viabilizado também no plano financeiro pela ampla gama de subsídios que o Estado proporciona à acumulação de capital.

Tudo isso contribuiu para obscurecer o caráter moralmente questionável do comportamento empresarial e o consentimento da classe subordinada; contrapartida necessária no processo de construção da hegemonia (ideológica) e do capitalismo, a qual confere legitimidade a essa forma de utilização do conhecimento gerado pela sociedade.

O objetivo primeiro da produção e utilização desse conhecimento – aumentar o trabalho não pago na órbita da produção – não é o que aparece com destaque na órbita da circulação. E, tampouco, é o que parece conferir dinamismo àquele mecanismo. De fato, o emprego de conhecimento na produção se evidencia para a sociedade, mediante uma operação discursiva ideologicamente manipulada, como fruto de uma saudável e "empreendedora" compulsão concorrencial que leva a um dinamismo visto como intrinsecamente positivo no plano macroeconômico.

O fato de o lucro adicional só se realizar na órbita da circulação dá a impressão de que a causa primeira desse mecanismo é a concorrência intercapitalista; da mesma forma, o valor da mercadoria só se realizar no mercado obscurece seu caráter de relação social. Como a concorrência intercapitalista se expressa no mercado via preços e leva à expulsão dos empresários (inferiores), que não foram capazes de empregar o conhecimento (e, por isso, merecem ser eliminados), a sociedade tende a "esquecer" o que ocorre dentro das empresas, na órbita da produção. Origina-se, por essa via, um fetichismo que frequentemente se verifica quando o senso comum procura explicar situações nas fronteiras entre o social, o econômico e o ideológico. As mesmas explicações esdrúxulas baseadas em "evidências" pertencentes ao mundo animal, do tipo "o maior come o menor", ou em "teorias científicas" evocadas de modo ilegítimo e descontextualizado, do tipo Darwin e a "evolução das espécies", que servem de justificativa para a exploração dos trabalhadores, são usadas para legitimar a superioridade do empresário inovador.

A causa do mecanismo que estamos analisando, que é o ato gerador da mais-valia extraordinária, se situa, entretanto, na órbita da produção. É ali onde o lucro que se irá realizar no mercado é efetivamente gerado

mediante o emprego do conhecimento, desestabilizando, continuamente, de modo localizado, mas também generalizado, o balanço de forças entre empresários e trabalhadores e entre os segmentos dessas classes sociais que se situam em diferentes setores da economia.

Mas como outros fetichismos, esse leva também à legitimação e ao favorecimento de um ator presente no cenário político. Ele aparece como associado às duas facetas inerentes ao "espírito do capitalismo". A primeira é o "espírito empreendedor" (aquilo que hoje se repete à exaustão usando o termo apologético "empreendedorismo"), que levaria o empresário, inquieto e sempre desejoso de melhorar a maneira como se realiza a produção, a aumentar a produtividade do processo de trabalho em que estão envolvidos seus empregados. Mediante a introdução de conhecimento nesse processo torna-se possível produzir, sem aumentar a jornada de trabalho, um maior volume de produto. Situação que costuma ser interpretada, em função daquele fetichismo, como um ganho para o trabalhador, sobretudo se o conhecimento incorporado à produção torna o seu trabalho menos penoso. De fato, caso esse maior volume fosse de propriedade do trabalhador, a nova situação implicaria que seu esforço estaria "rendendo" mais, ou que, por unidade de produto, ele seria agora menor. Ou ainda, que se ele tivesse o controle daquele processo, ele poderia produzir a quantidade original em menos tempo e, assim reduzir sua jornada de trabalho ou fazer aumentar sua remuneração.

A outra faceta inerente ao "espírito do capitalismo" que se encontra associada àquele fetichismo é o "espírito competitivo" do empresário (aquilo que hoje se repete à exaustão usando o termo apologético "competitividade"). A par da qualidade do "bom empresário", que o levaria a buscar o aumento da produtividade, mas que pode ser entendida como uma batalha contra seus empregados visando à apropriação de uma parcela maior do tempo de trabalho, haveria outra compulsão ainda mais virtuosa. Ela o levaria a competir incessantemente com seus concorrentes em busca de uma parcela maior do mercado. E em situações que, embora cada vez menos

frequentes, tendem a ser vistas como a regra, a aumentar a mão de obra ocupada em sua empresa e a baratear seu produto.

Antes de encerrar essa digressão sobre a relação entre a tecnologia capitalista, a fábrica e o mercado, vale ressaltar que independentemente da perspectiva ideológica a partir da qual se visualiza esses dois "espíritos", é importante que os dois movimentos que eles originam não se confundam. Distingui-los de uma perspectiva analítica é uma condição para melhor entender os resultados que frequentemente, mas nem sempre, aparecem de forma combinada na dinâmica de reprodução capitalista.

O que não implica pensar que historicamente, ao longo da expansão do capitalismo, eles tenham ocorrido em sequência, um depois do outro. E nem, por exemplo, caricaturalmente, que o empresário se ocupe nos dois primeiros dias de sua semana de trabalho com a frente interna da sua batalha da acumulação do capital que ele trava todos os dias no interior da empresa com seus empregados. E que, nos dois seguintes, se preocupe com a frente externa, na qual ele se enfrenta periodicamente, quando há uma conjunção de situações favoráveis na órbita da produção – da sua empresa – e da circulação – do mercado, do ambiente macroeconômico –, com outros empresários. E que, no quinto eleve suas preces aos céus para que tudo dê certo.

Retomando agora o "fio da meada", vou avançar um pouco mais a análise para chegar a um conceito mais adequado de tecnologia (ou como tenho ressaltado, de tecnociência). Para isso, vou levar em conta aspectos dos três espaços ou ambientes em que está inserido o ator social que atua sobre o processo de trabalho.

Mais adiante o Quadro 1 ilustra, partindo do ambiente produtivo, o seu primeiro e mais importante elemento: o controle. Entendido como a habilidade relativa ao uso de um conhecimento intangível ou incorporado a artefatos tecnológicos, ele é uma característica inerente a qualquer processo de trabalho. O segundo, também pertencente ao ambiente produtivo, é o de cooperação (ato de agir em conjunto com outro(s) visando a um benefício percebido como mútuo), verificado em processos de trabalho grupais.

O terceiro, relativo ao contrato social engendrado por um dado contexto socioeconômico, é o de coerção (ato de compelir alguém a uma ação ou escolha diretamente ou por meio de mecanismos ideológicos). O quarto, pertencente a esse contexto, é a forma de propriedade dos meios de produção ou do trabalho morto (a qual, nos processos de trabalho grupais pode ser coletiva ou privada, resultando, neste caso, na venda de força de trabalho ou trabalho vivo).

Fazendo uma leitura na vertical do Quadro 1, estão indicados na sua primeira linha os três ambientes, cujas peculiaridades resultariam os tipos de tecnociência. Na segunda, os quatro elementos, ou variáveis, adstritos a esses espaços. Na primeira coluna os atores típicos (um individual e três grupais) das quatro situações que se aborda. O quadro resume como é possível, em cada uma das quatro situações, derivar as características da tecnociência a partir dos "valores" atribuídos a cada uma das variáveis.

Quadro 1: Aspectos dos três espaços ou ambientes em que está inserido o ator social que atua sobre o processo de trabalho

Ator que controla o processo de trabalho	contexto socioeconômico	contrato social	ambiente da produção	
	Forma de propriedade ➡	Coerção ➡	Controle ➡	Cooperação
produtor direto	-	-	individual	-
coletivo de produtores	coletiva	associativismo	autogestão	voluntária participativa
senhor de escravos	privada	física, pelos proprietários dos meio de produção	coercitivo direto	forçada
comprador de força de trabalho	privada	ideológica, pelo Estado	imposto assimétrico	taylorismo, toyotismo

Fonte: elaboração própria.

A forma de propriedade dos meios de produção não é a responsável direta pelas características da tecnociência capitalista. Ela é um elemento exógeno ao ambiente produtivo e, por isso, não é capaz de determinar di-

retamente as variáveis de controle e cooperação que são as que efetivamente definem essas características. Isso fica claro quando comparamos, por exemplo, os modos de produção escravista ou feudal com o capitalista. Em todos eles, a propriedade dos meios de produção é privada. Não obstante, o modo como se desenvolve a produção no ambiente produtivo é consideravelmente diferente. Entre outras coisas, e principalmente, pela impossibilidade de que, no capitalismo, exista ali a violência física que caracteriza, sobretudo, o escravismo. O que explicaria essa diferença seria a forma como se apresentam as relações entre Estado e sociedade, que envolvem e permeiam o ambiente produtivo. Ou, em outras palavras, o tipo de contrato social que essas relações estabelecem e legitimam.

Existiria, então, uma categoria de mediação entre a variável forma de propriedade (adstrita ao contexto socioeconômico) e as variáveis "controle e cooperação" (adstritas ao ambiente produtivo). Essa categoria de mediação seria a variável coerção (adstrita ao contrato social) que seria também responsável pela determinação das características da tecnociência.

A consideração desses aspectos leva a entender a tecnociência como o resultado cognitivo da ação de um ator social sobre um processo de trabalho controlado por ele e que, em função das características do contexto socioeconômico, do acordo social, e do ambiente produtivo no qual atua, permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo o seu interesse.

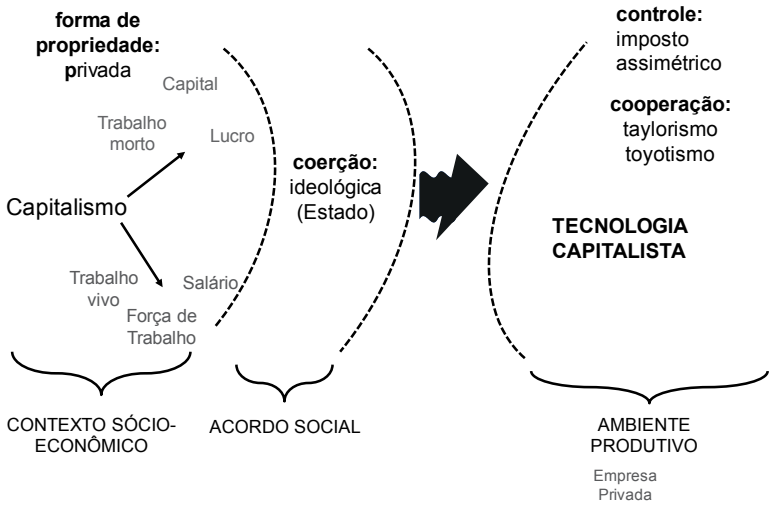
O Diagrama que segue, apresenta outra visualização da abordagem, agora particularizada para a tecnociência capitalista (ou tecnociência capitalista). Ele evidencia que a propriedade privada dos meios de produção não é a responsável direta pelas características da tecnociência capitalista. Ela é um elemento exógeno ao ambiente produtivo e, por isso, não é capaz de determinar as variáveis de controle e cooperação que são as que efetivamente definem essas características.

A propriedade privada dos meios de produção implica uma forma de cooperação que preside a concepção e utilização da tecnociência capitalista; a qual guarda características impostas por esses tipos de controle e coope-

ração mesmo quando deixa de existir aquele elemento exógeno: a propriedade privada dos meios de produção.

Um resultado importante dessa tentativa de entender as especificidades da tecnociência capitalista é a proposição de que aquilo que caracteriza a tecnociência capitalista não é apenas a propriedade privada dos meios de produção, mas o tipo de controle que esta determina ou faculta. Situar a propriedade privada dos meios de produção como um elemento exógeno ao ambiente produtivo, que condiciona o tipo de acordo social necessário para que exista a cooperação para a produção (que qualquer configuração do processo de trabalho demanda), possibilita entender as características do tipo específico de controle que irá presidir a concepção e utilização da tecnociência capitalista.

Diagrama 1: Características da tecnociência capitalista



Fonte: elaboração própria.

Em termos conceituais, a particularização do conceito genérico de tecnociência para o contexto socioeconômico capitalista leva à seguinte definição de tecnociência capitalista: Ela é o resultado cognitivo da ação do

capitalista sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (engendra a propriedade privada dos meios de produção) e de um acordo social (legitima um tipo de coerção estabelecido por meio do mercado de trabalho e pela superestrutura político-ideológica mantida pelo Estado uma coerção ideológica por meio do Estado capitalista) que ensejam, no ambiente produtivo, um controle (imposto e assimétrico) e uma cooperação (de tipo taylorista ou toyotista), permite uma modificação no produto gerado passível de ser por ele apropriada.

A coerção no capitalismo é exercida através do mercado de trabalho caracterizado pela existência de um grande contingente de desempregados (o "exército industrial de reserva") que se traduz em constante pressão sobre os trabalhadores para que aceitem as condições impostas pelos capitalistas. Esse tipo de coerção, embora muito efetivo, é mais sutil do que o existente em sistemas econômicos prévios; o que faz com que tenda a ser percebido como natural e inevitável.

Apresentado o conceito genérico de tecnologia, é interessante retornar àquele que critiquei inicialmente para mostrar a conveniência de sua adoção. Despido do seu conteúdo mais apologético, o conceito de tecnologia aparece na literatura especializada como a capacidade originada pela aplicação prática de conhecimento métodos, materiais, ferramentas, máquinas e processos para combinar recursos visando a produzir produtos desejados de modo mais rápido ou em maior quantidade ou ainda proporcionando um produto mais barato e com maior qualidade.

Como o leitor pode constatar, o conceito aqui proposto se diferencia do usual em vários sentidos. Em primeiro lugar porque este não se refere ao ator que modifica o processo de trabalho (e que está interessado em beneficiar-se deste fato) e, por isso, não deixa claro que se ele não o controla (no sentido "técnico", do ambiente produtivo) não haverá como efetivar a introdução de conhecimento; por mais interessante, novo, atrativo, ou "científico" que ele seja. Em segundo, porque o conceito usual implicitamente supõe que qualquer conhecimento que permita aumentar

a quantidade de produto gerado durante o tempo a ele dedicado poderá ser utilizado pelo ator que controla o processo de trabalho, enquanto o que aqui se propõe evidencia que isso irá ocorrer somente se o ator tiver a possibilidade de dividir a produção resultante de acordo com seu interesse. Em terceiro lugar porque chama a atenção para o fato de que essa possibilidade é facultada por um acordo social que legitima certa forma de propriedade. E que se esse acordo deixar de existir, ou se existir alguma razão que ameace a sua manutenção, ainda que o ator siga controlando o processo de trabalho ele não terá interesse em introduzir conhecimento novo no ambiente produtivo.

É fácil perceber, comparando o conceito genérico apresentado com o usual e tendo em conta as considerações acima, como este último, explícita ou implicitamente – por omissão –, abstrai (naturalizando) o contexto capitalista que o envolve e dá sentido. Essa característica, como se sabe, é comum a muitos outros conceitos das ciências sociais e também das ciências duras que, por terem sido definidos sob a égide do capitalismo não fazem a ele referência. E, nessa medida, propositalmente ou não, emprestam a eles um estatuto de universalidade e atemporalidade que mascara seu caráter de construções históricas, sociais e politicamente determinadas.

Ainda com o objetivo de esclarecer o conceito, vale a pena caracterizar a tecnociência capitalista e TS mostrando que ela é o resultado cognitivo da ação do capitalista sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade privada dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima um tipo de coerção que se estabelece por meio do mercado de trabalho e pela superestrutura político-ideológica mantida pelo Estado uma coerção ideológica por meio do Estado capitalista) que ensejam, no ambiente produtivo, um controle (imposto e assimétrico) e uma cooperação (de tipo taylorista ou toyotista), permite uma modificação no produto gerado (ou no valor de troca da mercadoria produzida) passível de ser por ele apropriada (sob a forma de mais-valia relativa). Note-se que o conceito exclui a possibilidade de que um

ator que não controla o processo de trabalho – o produtor direto, no caso da economia capitalista – venha a modificá-lo, uma vez que a ação concreta, independentemente de sua intenção, não pode ser tomada por ele.

Mantendo o foco na questão das possíveis alternativas à tecnologia capitalista, é necessário salientar que qualquer tentativa de orientar a trajetória tecnológica do capitalismo no sentido de satisfazer a outro conjunto de valores e interesses que não os que são dominantes nos espaços em que a tecnociência é desenvolvida – isto é, com aqueles coerentes com um estilo de desenvolvimento alternativo –, deverá enfrentar dois tipos de obstáculo.

O primeiro – a propriedade privada dos meios de produção – é externo ao ambiente produtivo e bem conhecido. Seu enfrentamento é uma condição genérica para a viabilização de muitos outros aspectos desse estilo de desenvolvimento alternativo.

O segundo – as características da tecnologia associadas ao controle capitalista – é interno ao ambiente produtivo e ainda não é visto pelos partidários desse estilo de desenvolvimento alternativo como uma condição para a sua viabilização.

Assim, além do obstáculo genérico da propriedade privada dos meios de produção, a reorientação da trajetória tecnológica do capitalismo no sentido de alavancar um estilo de desenvolvimento alternativo, terá que enfrentar outro, não menos complexo. De caráter, interno, específico e limitado ao ambiente produtivo, ele tem raízes profundas e bem plantadas e, mesmo que o primeiro seja superado, tal como ocorre hoje em empreendimentos solidários, o segundo obstáculo ainda precisará ser vencido.

Considerações Finais

No início deste texto, manifestei minha insatisfação com a ideia de senso comum de que "a tecnologia é a aplicação da ciência (a "verdade que avança") para produzir mais, melhor, mais barato, e beneficiar a sociedade". E, fazendo um *racconto* do meu próprio contato com o tema, procurei jus-

tificar que era necessário realizar dois percursos até certo ponto independentes, de naturezas histórica e analítica, para mostrar porque isso que hoje chamamos de C&T deveria vir sempre adjetivado pelo termo capitalista.

Após apresentar esses dois percursos, espero ter convencido alguns leitores de que a tecnociência, por ser produzida sob a égide do capital, guarda com ela, como outros tipos de conhecimento de natureza semelhante, os valores morais e os interesses econômicos e políticos dominantes nos ambientes – capitalistas – em que foram gerados. E que o tema da tecnociência tem que ser tratado segundo um viés politizado que, inclusive, permita abordar a política de C&T segundo uma perspectiva que entenda seu caráter de *policy* a partir de sua natureza de *politics*. E que o problema da construção de uma plataforma cognitiva que sustente a sociedade distinta que queremos não pode ser reduzido, como entendem os marxistas ortodoxos, à mera "apropriação" do conhecimento (dado que capitalista) produzido por e para o capital. E, ainda, que qualquer tentativa de produzir um conhecimento que sirva a outros propósitos além de assegurar a reprodução do capital tenderá a ser frustrada caso não consiga gerar um marco de referência analítico-conceitual alternativo (incluindo aqui o próprio conceito de tecnociência ou de C&T) àquele que, por ser produzido sob a égide do capitalismo (agora não no nível do ambiente produtivo, mas do correspondente à superestrutura político-ideológica), tem mantido o pensamento crítico preso na armadilha cognitiva que, embora implicitamente, reproduz os valores e interesses do capital.

Por essa mesma via e por consequência, espero ter convencido esses leitores da necessidade de alterar o quadro de fragilidade analítico-conceitual com que se tem abordado a questão do desenvolvimento de tecnologias alternativas à tecnologia convencional (ou capitalista), que se tem enfeixado em nosso meio sob o conceito de tecnologia social, entendida como adequada aos empreendimentos solidários.

Ela é uma das dificuldades enfrentadas por aqueles que, de uma perspectiva acadêmica, tratam esse tema a partir dos interesses dos movimentos

sociais em busca de inclusão social. Essa dificuldade não tem permitido a concepção de um conjunto de indicações de caráter socio-técnico alternativo ao atualmente hegemônico capaz de viabilizar esse objetivo. E que, em consequência, tem contribuído para que não se tenha ainda formulado uma "planilha de cálculo" capaz de orientar as ações de desenvolvimento tecnocientífico dos atores envolvidos com esses empreendimentos: gestores das políticas sociais e de Ciência e Tecnologia, professores, pesquisadores e alunos que atuam nas incubadoras de cooperativas, técnicos de institutos de pesquisa, trabalhadores etc.

Finalmente, espero ter convencido os leitores já envolvidos com os movimentos da Economia Solidária e da Tecnologia Social de que o conceito usualmente empregado que define Tecnologia Social como compreendendo "produtos, técnicas ou metodologias transformadoras, reaplicáveis, desenvolvidos na interação com a população e apropriados por ela, que representam efetivas soluções de transformação social", pode ser mais bem operacionalizado caso concebido da maneira como aqui proposto. Isto é, que Tecnologia Social (ou para todos os efeitos práticos, aquilo que seria a "Tecnociência Social") é o resultado cognitivo da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima o associativismo), os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (de tipo voluntário e participativo), permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo.

Referências

ALVARES, C. Verbete Ciência. Em SACHS, W.: *Dicionário do Desenvolvimento*, Vozes, 2000.

DAGNINO, R. (org.). *Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia e Política de Ciência e Tecnologia* – Alternativas para uma nova América Latina. Eduepb, 2010.

_____. Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. In: DAGNINO, R. (org) *Tecnologia Social:* ferramenta para construir outra sociedade. 2. ed., Komedi, 2010.

_____. *Mais insumos metodológicos para a análise, a pesquisa e o desenvolvimento de Tecnologia Social.* Texto para Discussão do Projeto IDRC, GAPI-UNICAMP, 2010.

_____. *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico.* Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.

_____. *Tecnologia Apropriada:* uma alternativa? Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 1978.

GRAY, John. *Cachorros de Palha.* Record, 2006

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory". *Research Policy*, v.13, 1984, p.343-373).

FRANÇA FILHO, Genauto. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: Reginaldo Souza Santos. (Org.). *A administração política como campo do conhecimento.* Salvador: Mandacaru, 2004, p. 119-143.

SANTOS, Reginaldo Souza. (Org.). *A administração política como campo do conhecimento.* Salvador: Mandacaru, 2004.

CAPÍTULO 4

Metodologia de diagnóstico de problemas

Metodologia de diagnóstico de problemas[1]

Este capítulo trata de um instrumento metodológico-operacional que, como os que serão abordados em seguida, tem como objetivo contribuir para gerar uma configuração de Estado capaz de consolidar as cidadanias que estão além da cidadania política. Ele foi concebido de modo a enfrentar a escassa possibilidade que temos de especificar a cena de chegada, às incertezas associadas ao processo e à necessidade de que esteja sempre submetido à vontade de coletivos participativos com crescente poder de decisão. Fazendo uma analogia náutica, podemos dizer que como não temos um farol para alinhar nossa proa, foi necessário conceber uma "bússola" para aumentar a probabilidade de alcançar o porto. Isto é, um resultado coerente com os valores e interesses do conjunto de atores envolvidos com esse processo.

Com certeza você sabe o que é uma bússola, mas para que ela serve? A bússola é um instrumento que nos permite navegar mesmo quando as condições de visibilidade não nos permitem enxergar o farol. Especialmente quando:

- ao estarmos numa embarcação à vela, é inconveniente manter um rumo fixo;
- é necessário aproveitar uma lufada de vento forte que nos permite avançar mais rápido, mesmo sabendo que temos que bordejar

1. Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo: Metodologia de Diagnóstico de Situações. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. 2. ed. Campinas, SP; Alínea, 2014. p. 239-263.

depois para recuperar a direção em que estávamos; afinal velejar é aproveitar a força do vento e da maré;

- percebemos que não é conveniente tentar manter o rumo para chegar a um ponto rigidamente predeterminado (farol); e
- o mais importante, naquela conjuntura, é chegar logo à costa, ainda que num ponto distinto do que se havia programado, de maneira segura e aproveitando as condições que se apresentarem.

A BÚSSOLA É O QUE NOS PERMITIRÁ, INCLUSIVE, SABER O QUANTO NOS ESTAMOS AFASTANDO DAQUELA DIREÇÃO E QUAIS OS INCONVENIENTES QUE ISTO NOS PODERÁ CAUSAR.

Gerar um "produto acabado" uma proposta associada à implementação de um cenário postulado como desejável (farol) numa situação em que o contexto socioeconômico e político é cambiante, bemcomo os interesses e projetos políticos dos atores que se quer favorecer, sobretudo quando é difícil visualizar sua provável evolução, não é o mais sensato. O que não quer dizer, é claro, que devamos deixar o barco à deriva.

Nossa bússola é, justamente, os instrumentos metodológico-operacionais que apresentamos neste documento. Ela é mais eficaz do que qualquer "farol" que *a priori* possamos divisar, pois, trabalha com situações-problema que derivam do ambiente socioeconômico e político em que estamos "velejando" e que também são definidas no âmbito dos atores sociais que nos interessa promover e, sendo assim, trazem embutidos seus valores e interesses.

Ela começa com a construção de um mapa cognitivo de um determinado problema. Este mapa pode ser considerado, para todos os efeitos, como um modelo descritivo de uma realidade complexa sobre a qual, num momento normativo posterior, com o emprego da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e da Metodologia de Análise de Políticas (MAP), elaborar-se-ão estratégias especificamente voltadas a alterar a configuração atual.

A Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para a Gestão Estratégica Pública (GEP) e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública, de governo, mas, também, em organizações da sociedade em que a gestão social se impõe, cada vez mais, como um requisito de sucesso.

Do ponto de vista mais formal e enfatizando seu caráter pedagógico mais do que o de ferramenta de trabalho que ela possui, a MDP pode ser considerada como uma variação da metodologia do estudo de caso ou do "método do caso", amplamente utilizada desde o início do século XX nas Escolas de Direito e de Administração (pública e de empresas) em todo o mundo. Sem pretender comparar esse método com a MDP, mesmo porque esta possui um caráter que almeja transcender em muito esta condição, ou criticar[2] a forma como foi concebido ou tem sido utilizado, cabe enfatizar que os esforços iniciais para a sua concepção e utilização, realizados por Carlos Matus, se dão em ambientes de governo para resolver problemas concretos e não para a "construção" ou idealização de casos úteis para o ensino de Administração.

Buscando um maior aproveitamento e entendimento, dividimos esta seção em quatro partes distintas. São elas:

- primeira, que engloba as duas primeiras partes, onde apresentaremos conceitos como Ator Social e Jogo Social, como também as diretrizes para a ação estratégica;
- segunda, onde apresentaremos uma visão sobre os condicionantes da ação de governo a partir de alguns conceitos como: projeto de governo, governabilidade, capacidade para governar, tempo e oportunidade. Daremos destaque ao Triângulo de Governo como ferramenta para a análise de Governabilidade;
- terceira, momento em que mostraremos a maneira como se dá o tratamento de problemas no âmbito da metodologia. Apresenta-

2. Kliksberg (1992), Costa e Barroso (1992) e Aragão e Sango (2003), entre outros, sistematizar algumas dessas críticas de modo bastante acertado e que se mostraram úteis para a concepção das melhorias que fomos ao longo do tempo introduzindo na MDP.

remos o conceito de problema (em tudo análogo ao problema) e exemplificaremos os procedimentos adotados para sua identificação e formulação adequada; e

- quarta, e última, onde traremos os procedimentos para a construção do fluxograma explicativo do problema, deixando evidente a relação que essa metodologia possui com a Metodologia de Mapas Cognitivos e com os trabalhos sobre Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvidos pelo professor Carlos Matus. O diagnóstico de um problema é a base para a definição das ações em um plano estratégico, assunto que é desenvolvido na seção que segue, referente à Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP).

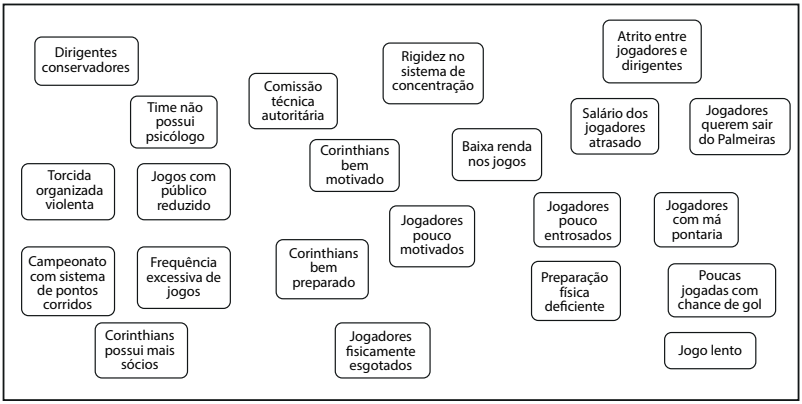
Uma visão preliminar do resultado

Uma visão preliminar do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) pode ser obtida através de um exemplo bem simples, ainda que sofrido pelos Palmeirenses, que mostra os problemas identificados por um ator – o time do Palmeiras – no âmbito de um problema, a sua derrota frente ao Corinthians.

Diante da derrota, os jogadores do Palmeiras se reuniram para entender porque o time foi derrotado e buscar soluções. Cada um escreveu numa folha o que considerava a causa da derrota através de uma frase objetiva, curta, direta, com poucas palavras. Não colocaram mais de um problema na mesma folha; quando quiseram indicar mais de um problema, usaram outra folha.

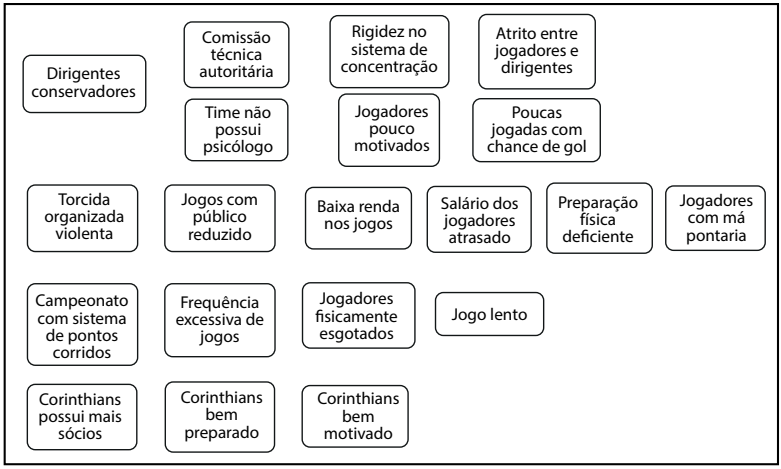
Vejamos, na Figura 1, o que eles conseguiram.

Figura 1: Mapa cognitivo coletivo dos jogadores do Palmeiras sobre as causas da derrota



Em seguida, eles tentaram ordenar os problemas identificados colocando as causas mais determinantes à esquerda. Observe o resultado na Figura 2.

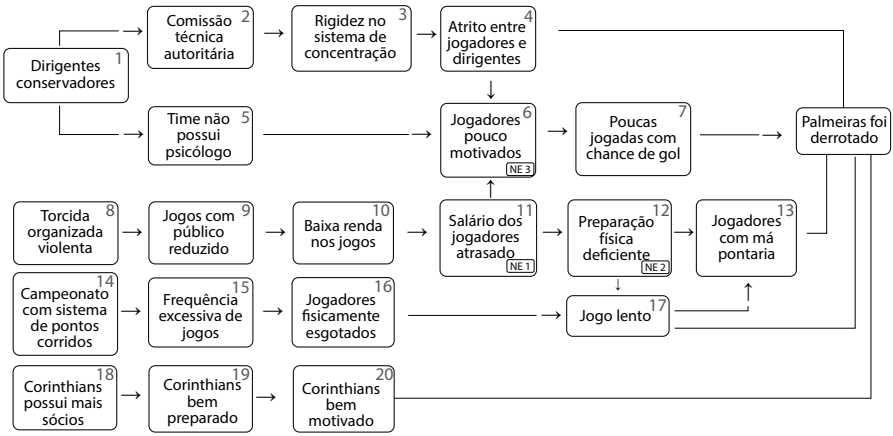
Figura 2: Ordenamento das causas (ou problemas) identificados



Depois, organizaram as causas de modo a explicitar as "relações de causalidade" que existiam entre elas e chegaram ao que na terminologia da MDP chamamos um Fluxograma Explicativo do Problema, conforme

exemplificado na Figura 3. Ou o que, de forma mais genérica, conhecemos por um mapa cognitivo de como os jogadores do Palmeiras explicam a sua derrota, ou ainda, utilizando o jargão da Análise de Sistemas, um modelo de um sistema complexo (a derrota).

Figura 3: Fluxograma explicativo do problema
(derrota do Palmeiras)



Pressupostos para ação estratégica em ambiente governamental

Diante da mesma situação podem ser construídas diferentes explicações ou diagnósticos válidos. Verifique se o fluxograma contém algum nó explicativo que não seja causado pelo que está a sua esquerda ou que não cause o que está a sua direita. Há algum nó explicativo que não "pertença" à cadeia causal em que está situado? Os jogadores consideram que o nó explicativo 17 "Jogo lento" causa o 13 "Jogadores com má pontaria". Você concorda?

Cada ator social tem a sua visão da realidade das ações que deve empreender para resolver o problema que declara e dos resultados que deve alcançar. Para avançar na elaboração de um Diagnóstico é conveniente incorporar uma ideia mais apurada de análise de situações e, compreender como o ator que declara o problema pode interagir com outros

atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências.

A partir de uma "caricaturização" como a apresentada no Quadro 1 se pode ver como o mesmo fato – "acidentes de trânsito" – tenderá a ser visto como um problema por diferentes atores envolvidos com a gestão pública.

Quadro 1: Percepção do fato "acidentes de trânsito" (ou como o mesmo fato gera problemas diferentes para atores diversos)

Ator (afetado) que declara o problema	Problema a explicar	Exemplo de ação concebida para alterar um Nó Estratégico
Secretário da Saúde	Acidentados no trânsito superlotam hospitais	Abrir espaço nos hospitais mediante a transferência de atendimento para os centros de menor complexidade
Diretor do Detran	Insatisfação da opinião pública com acidentes de trânsito desestabiliza minha gestão	Criar campanha junto à mídia para convencê-la que o Detran não tem atribuição sobre o assunto
Diretor do órgão municipal de trânsito	Acidentes de trânsito agravam congestionamentos	Sugerir a parlamentares a criação de uma lei que permita multar pesadamente as empresas cujos veículos em pane mecânica (por insuficiência de manutenção) provoquem congestionamento
Secretário de Obras	Obras para minimizar acidentes de trânsito perturbam meu planejamento	Convencer autoridade a deslocar para o órgão municipal de trânsito a responsabilidade de contratação e fiscalização de obras visando à minimização de acidentes
Encarregado da sinalização de trânsito	Sinalização em locais sujeitos a acidentes demandam recursos de difícil obtenção	Contatar as empresas comerciais das redondezas visando a que colaborem com o custeio da sinalização
Encarregado do serviço funerário	Aumento dos óbitos em acidentes sobrecarrega folha de pagamentos	Solicitar às autoridades suplementação de recursos para fazer frente ao aumento de gastos
Secretário de Justiça	Processos envolvendo acidentes de trânsito congestionam a agenda dos órgãos de Justiça	Criar instância específica para tratar situações envolvendo acidentes de trânsito
Secretário da Educação	Campanha de educação de trânsito nas escolas exigirá suplementação de recursos	Solicitar ao MEC recursos específicos para a educação de trânsito
Secretário da Segurança	Acidentes de trânsito desviam pessoal do policiamento	Aumentar pessoal dedicado especificamente a atender acidentes de trânsito
Secretário do Turismo	Acidentes de trânsito afastam turistas	Mobilizar empresas para que criem serviços de *city tour* que atendam locais turísticos, hotéis, aeroporto etc.
Secretário da Fazenda	**Não há problema**: acidentes de trânsito aumentam a atividade econômica	

Partimos da hipótese realista e minimalista de que o ator que planeja está inserido no objeto planejado e não tem controle sobre o contexto

socioeconômico e político onde vai agir. A GEP supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incerteza, em que surpresas podem ocorrer a todo o momento e que a possibilidade de insucesso está sempre presente e deve ser incorporada no cálculo político.

Agir estratégico

Apresentada essa visão preliminar do resultado da aplicação da MDP, podemos iniciar o detalhamento dos conceitos e relações que ela compreende. O foco da ação estratégica é tornar possível, no futuro, o que hoje parece impossível ou improvável, e manter atenção sobre o que é mais importante fazer para atingir os objetivos traçados. Nossa concepção de planejamento implica, portanto, enfrentar problemas planejando para construir viabilidade.

O conceito de ator social

Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum "jogo social", possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (MATUS, 1996). Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerando e mudando estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder. O diagnóstico inicial de problemas que conformam uma situação a ser enfrentada por um ator pode ser visto como o resultado do jogo realizado por um conjunto de atores num momento pretérito.

Características do jogo social

É possível caracterizar o agir social como um jogo que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. Num jogo social, diferentes jogadores têm

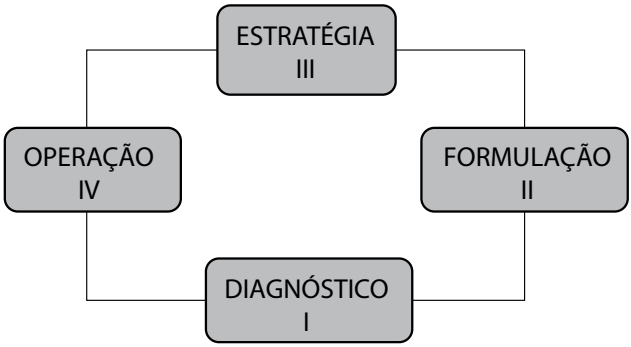
perspectivas que podem ser comuns ou divergentes e controlam recursos que estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. Um conjunto de jogos sociais conforma um contexto que pode ser entendido como um sistema social. Mas, diferentemente de jogos esportivos, por exemplo, no jogo social, ou no jogo político que tipicamente ocorre nas atividades de GEP, as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e de acumulações dos jogadores.

Os momentos da gestão estratégica

A Gestão estratégica pode ser entendida como uma composição de quatro momentos principais.

O que você entende por momentos? Segundo Matus (1996, p. 577), momento é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim. O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos. Observe a Figura 4.

Figura 4: Momentos da Gestão Estratégia



Adotamos aqui a nomenclatura “momento” conforme proposta por Matus, como crítica à concepção de planejamento convencional como

sendo composto por um conjunto de etapas ou de fases separadas e estanques. Os momentos indicados no diagrama e as atividades que implicam podem ser caracterizados em:

- Diagnóstico: explicar a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar; foi, é e tende a ser.
- Formulação: expressar a situação futura desejada ou o plano; o que deve ser.
- Estratégia: verificar a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo; é possível? Como fazer?
- Operação: agir sobre a realidade; fazer, implementar, monitorar, avaliar.

A análise de governabilidade – O triângulo de governo

O conceito de Governabilidade pode ser entendido através de uma ferramenta simples e muito útil para a análise de viabilidade política de projetos e de ações de governo: o Triângulo de Governo.

Esse modelo é formado por três variáveis interdependentes que se encontram nos seus vértices. Correndo o risco da simplicidade excessiva, podemos dizer que Governar é controlar de forma adequada essas três variáveis. O Triângulo de Governo que expressa o balanço entre elas pode ser esquematicamente concebido como a área da figura.

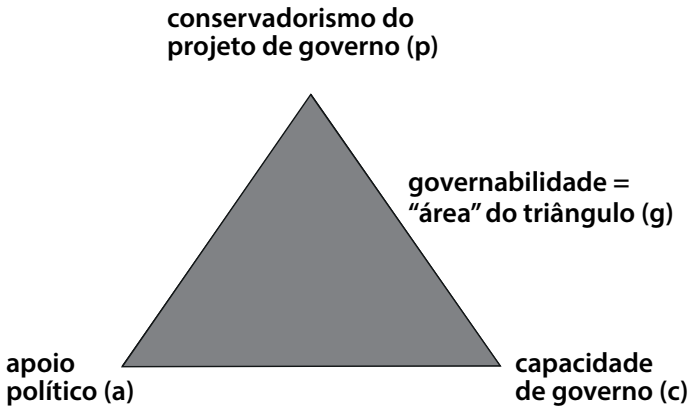
Um grupo político que pretende governar formula um Projeto de Governo, que pode ser entendido como o conjunto dos objetivos que ele possui e expressam os desejos da parte da população que o elegeu, conferindo assim, Apoio Político ao governo eleito. É intuitiva a ideia de que o Apoio Político, em qualquer mandato de um governo eleito, começa alto e tende a diminuir. Assim como a de que um Projeto de Governo que não pretende mudar a situação previamente existente – um projeto meramente "administrativo" – não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação. Ao contrário, um Projeto de Governo "transformador", que expressa uma grande

ambição do ator social de mudar a situação previamente existente, exigirá alta governabilidade. Então, o grau de Governabilidade que um ator social precisa para governar é inversamente proporcional ao Projeto de Governo, entendido este como a ambição de mudar a situação previamente existente.

O sistema em que está inserido o Projeto de Governo não é passivo. As resistências e os apoios indicam uma relação de forças que expressam a maior ou a menor sustentação política do que o ator social que governa possui para implementar seu projeto de governo.

Esse "Apoio Político" que a sociedade confere ao governante e ao seu Plano de Governo pode ser entendido também como a força (que o ator possui) para "fazer acontecer", e está representado no vértice esquerdo do Triângulo. É também intuitiva a ideia de que a Governabilidade é diretamente proporcional ao Apoio Político com que conta o ator social. Veja a Figura 5.

Figura 5: Balanço de governabilidade



A equipe dirigente deve analisar, para cada projeto ou programa de governo, qual é o efetivo apoio/rejeição/desinteresse de atores políticos. No caso de um governo municipal: prefeito, secretariado, movimentos sociais e sindicais, apoio partidário, opinião pública, legislativo, meios de comunicação, formadores de opinião etc.

O controle dos aspectos que integram o sistema depende da capacidade que o dirigente possui para implementar seu projeto, construindo resultados, mudando a realidade e ampliando, assim, sua Governabilidade.

Mas a análise deve informar, também, para cada projeto ou programa de governo, qual é a capacidade de governar[3] da equipe dirigente, sua experiência de gestão, seus métodos de trabalho, sua organização interna, suas habilidades pessoais, seu controle de meios para empreender o projeto, e seu controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado, capacidade para formar opinião, para gerenciar ou para coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio).

A Capacidade de Governo (ou governança) é o recurso cognitivo (saber governar) com o qual conta a equipe de governo, deriva desse conjunto de fatores.

Essa capacidade de análise de viabilidade é essencial para a Governabilidade, que é diretamente proporcional à Capacidade de Governo. Ela é uma avaliação sistemática sobre a força (ou Apoio Político) necessária para implementar ações de governo e a Capacidade de Governo. A Governabilidade depende, a cada momento, e para um dado projeto, das situações específicas proporcionadas pela ação sob análise. Dois fatores importantes que afetam a Governabilidade são o tempo, entendido como o recurso mais escasso do governante, e a oportunidade política para empreender uma dada ação de governo. Em termos mais formais, podemos escrever que $g = f(a, c, 1/p)$. Onde:

g – Governabilidade;
a – Apoio Político;
c – Capacidade de Governo; e
p – Ambição do Projeto de Governo.

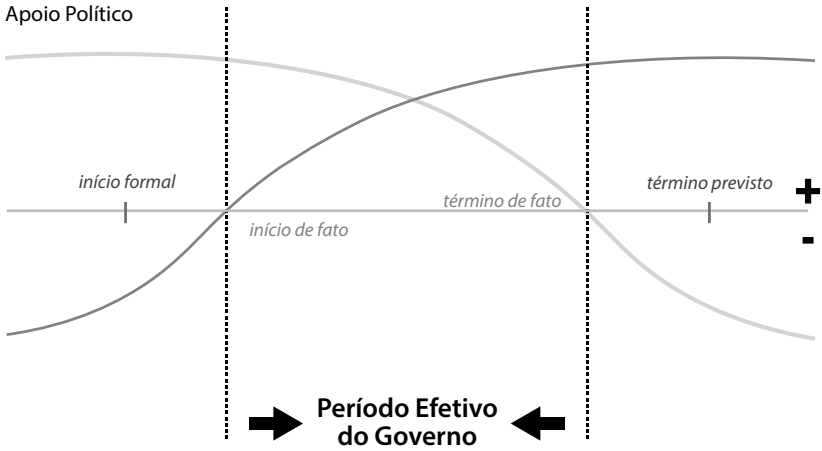
3. Representada na Figura 5 no vértice direito do triângulo.

Para deixar o conceito de Governabilidade ainda mais claro, vamos analisar dois casos tendo como referência gráficos,coma indicação de Apoio Político e a Capacidade de Governo no eixo vertical, e o tempo de governo, no eixo horizontal. Vamos lá?

A curva da Capacidade de Governo se inicia baixa e negativa, indicando que a equipe do governo eleito, em geral, não sabe governar. E só o faz, de fato, quando ela atravessa o eixo horizontal. A curva do Apoio Político se inicia positiva e alta, indicando que a equipe do governo eleito conta sempre, no início, com muita aprovação da população.

No primeiro caso, se a equipe dirigente não possuir suficiente Capacidade de Governo, demorará para começar a governar de fato. E por isso, o Apoio Político, que em geral tende a diminuir, se verá reduzido pela incapacidade da equipe de satisfazer ao interesse da população. Nesta situação, o governo terminará antes do término previsto. Ou então, para manter a Governabilidade, a equipe terá que reduzir o seu Projeto de Governo, isto é, a ambição de mudar a situação previamente existente. Ele terá que ser sacrificado de modo a obter apoio político das forças conservadoras. Veja na Figura 6:

Figura 6: Tempo efetivo de governo de uma coalizão com baixa capacidade do governo



No segundo caso, a equipe dirigente consegue adquirir Capacidade de Governo mais rapidamente e, em consequência, o período efetivo de governo começa mais cedo e seu projeto poderá ser mantido até o fim. Isso significa que o governante não irá ser obrigado a diminuir sua expectativa de mudar a realidade. Essa equipe, por começar a governar com uma capacidade de governo maior, pode fazer com que o apoio político aumente ao invés de reduzir, contribuindo para que seja promotora do perfil de sua sucessora a qual terá a mesma linha política de projeto bem sucedido e que tenha o apoio da população. A equipe, por saber governar, faz com que o resultado que alcança promova uma ampliação do mandato previsto. Todavia, para que isso ocorra é preciso que haja capacidade de governo. Quem não der a devida atenção à capacidade de governo (que é um dos recursos mais importantes para se governar), não conseguirá governar. Poderá até pensar que está governando, ou mesmo governar durante certo tempo, porém a partir de um dado momento não irá mais fazê-lo.

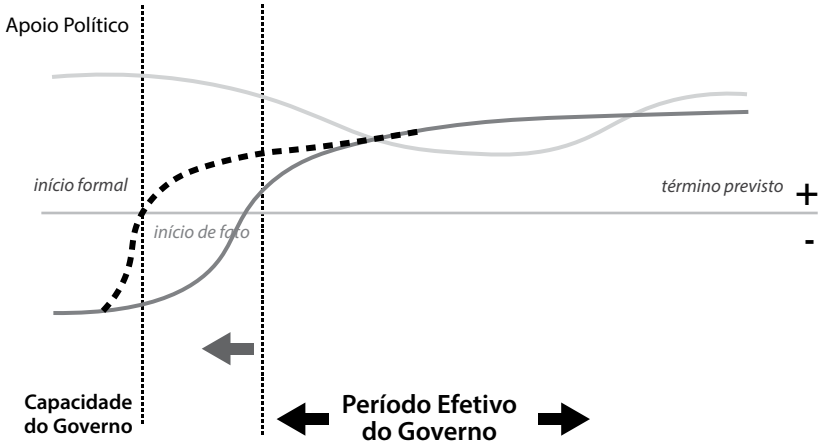
Antes das eleições, a população pode votar num candidato porque acha que ele sabe governar, por ele falar bem, ser simpático, defender uma mportante da população etc.

Contudo, o apoio político inicialmente não depende da capacidade de governo. Você concorda?

No momento posterior, se assumir o mandato, o apoio político não será um mero reflexo da plataforma política ou da simpatia da população pelas ideias da equipe que governa. Depois que o governo está em execução, a simpatia não é tão importante como era quando da eleição. A partir desse momento, o apoio político se torna proporcional à capacidade de governo.

E, neste segundo caso, como se pode ver no gráfico, a partir de um determinado momento, a curva de apoio político começa a subir. Para manter a Governabilidade a equipe não precisará sacrificar o Projeto de Governo (ambição de mudar a situação existente). Ele poderá ser mantido até o fim e o governo acabará depois do término previsto. Ou seja, a equipe poderá fazer a sua sucessora. Observe a Figura 7.

Figura 7: Tempo efetivo de governo de uma coalizão com média capacidade de governo (O apoio político é proporcional á capacidade de governo)



Dessas evidências surge o argumento de que o tempo que a equipe de governo demora a adquirir capacidade de governo é uma variável crítica. Tempo este que, na realidade, não pode ser considerado como um tempo de governo. Enquanto a equipe está adquirindo capacidade de governo, enquanto a curva não ultrapassa a linha horizontal mostrada no gráfico, alguém, que não ela, está de fato governando. É um tempo durante o qual a tendência é de perda de apoio político.

O problema como objeto da gestão estratégica pública

Introduzido o conceito de Governabilidade, podemos aprofundar o entendimento do conceito de problema e o papel que ela desempenha na GEP. Aqui parte-se da ideia de que qualquer situação pode ser entendida pelo ator envolvido como o resultado, o "placar" de um jogo, e que esta situação pode ser por ele encarada como um problema a resolver. Ou seja, o êxito em um jogo será a solução de um problema ou a mudança do placar.

Podemos entender a realidade social como um grande jogo integrado por muitos jogos parciais e que possuem suas próprias regras, em que atores se veem envolvidos ou procuram se envolver.

Nos jogos há alguns jogadores e alguns espectadores: nenhum ator social participa de todos os jogos. O governante, o ator que planeja ou o encarregado da gestão de uma situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações procurando alterar o resultado do jogo. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial.

Este é o mecanismo básico através do qual se acumula ou se desacumula poder e se produz, ou não, mudanças significativas sobre um dado problema.

Observar a ação de governo, que gera acúmulos de poder e resultados socialmente valorizados, é uma atividade-chave da GEP.

Essa observação exige:

- identificação dos jogos e dos problemas em que o ator que planeja está envolvido;
- determinação de sua relação com outros problemas e jogadores;
- identificação de suas manifestações sobre a realidade ou das evidências que permitam verificar se o problema está se agravando ou sendo solucionado pela ação de governo; e
- diferenciação entre as causas e as consequências do problema.

Conceito de problema

O elemento central do momento de Diagnóstico, mostrado no esquema que segue é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada situação (instituição etc.) em um determinado momento. Por exemplo, de um problema podemos destacar o resultado de um jogo. O problema pode ser:

- Estruturado: quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta.
- Quase-estruturado: quando se podem enumerar apenas algumas das variáveis que o compõem, precisar apenas algumas das relações entre as variáveis, entender suas soluções como, necessariamente, situacionais, isto é, aceitáveis para um ator e vistas com restrições por outros.

Os problemas produzidos pelos jogos sociais e por inclusão, os alvos da GEP, são problemas quase-estruturados. Um problema quase-estruturado pode conter, como elementos parciais, problemas estruturados, isto é, os problemas estruturados não existem na realidade social, salvo como aspectos ou como partes de problemas quase-estruturados.

Tipos de problemas

No jogo social são produzidos três tipos de problema. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado para um determinado ator, o problema pode ser:

- uma ameaça, isto é, um perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
- uma oportunidade, ou seja, a possibilidade de que o jogo social abra e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; ou
- um obstáculo, isto é, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso.

Podemos também classificar os problemas quanto:

- ao tempo, fazendo referência se estes são atuais ou potenciais;
- à governabilidade no que se refere ao controle, podendo ser total, baixo e fora de controle;

- à abrangência, fazendo menção se este é no âmbito nacional, local, específico, estadual ou municipal;
- à estruturação, já que os problemas podem ser estruturados ou quase-estruturados.

O enfrentamento de problemas já criados ou presentes é um ato reativo. O enfrentamento das ameaças e das oportunidades é um ato propositivo. A ação de caráter propositivo é um objetivo a ser perseguido permanentemente pelo ator que busca os melhores resultados e mais possibilidades de êxito. Tais possibilidades, no entanto, não estão usualmente sob controle dos dirigentes públicos.

Ao assumir a frente de uma organização ou instância de governo, a escala e a gravidade dos problemas já detectados exigem soluções imediatas que costumam ser tão abrangentes, que a ação do governante tende a ser de caráter reativo. Simultaneamente, entretanto, é necessário vislumbrar as novas ameaças e oportunidades, procurando evitar o agravamento da situação (ação de caráter propositivo).

Conformação de um problema

Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto ocorre devido ao mal-estar claramente percebido que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido. Ou, em menor medida, à identificação de que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo. Antes que isso ocorra, o resultado deste jogo é, para o ator, um mal-estar impreciso ou uma mera necessidade sem demanda política. O diagnóstico do problema supõe:

- listar os problemas declarados pelos diversos atores sociais relevantes;
- avaliar os problemas segundo a perspectiva desses atores;
- situar os problemas no tempo e no espaço;

- verificar se existe complementaridade ou contradição entre os problemas declarados;
- identificar fatos que evidenciam e precisam a existência de problemas;
- levantar suas causas e consequências;
- selecionar as causas críticas que podem ser objeto de intervenção.

Como formular um problema?

A formulação correta de um problema é condição essencial para seu equacionamento. Um problema mal formulado pode levar a uma visão distorcida da situação e à tomada de decisões equivocadas, que podem debilitar o ator.

Um problema pode ser uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade.

É necessário identificar e precisar problemas atuais ou realmente potenciais, e evitar exercícios de futurologia e de imaginação dispersiva; um problema não é a "ausência de uma solução". Exemplos de como formular os problemas imersos numa situação podem ser observados no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2: Formulação de Problemas: exemplos e observações

Exemplo	Crítica	Redação mais adequada
Faltam professores	Formulações iniciadas em "Falta de" não explicitam o problema, apenas registram um mal-estar impreciso	Formação escolar incompleta (ou inconclusa, ou não atinge aprendizagem e conteúdos mínimos necessários)
Burocracia	Palavra isolada, não é uma frase completa, não esclarece de que problema se fala	Ex.: Morosidade no andamento de processos relativos a licitações Ex.: Lentidão e atrasos nas respostas a demandas dos cidadãos
Burocratização (devido a interesses corporativos)	Palavra isolada ou duas ideias para problemas na mesma frase, inclui uma possível causa do problema	Ex.: Burocratização de processos administrativos (ou na tomada de decisões políticas)
Pouco uso de defensivos agrícolas	Indica uma entre possíveis soluções, mas não um problema	Produção agrícola prejudicada por parasitas do tipo "A"
Falta água na cidade	Formulações iniciadas em "Falta de" não explicitam o problema, ao contrário apontam a solução	Insuficiente fornecimento de água na região norte da cidade no mês de março de 2016
Comunicação do sindicato é falha	O adjetivo " falha" não aponta o problema que se pretende analisar	Alto índice de desconhecimento da categoria sobre as ações do sindicato
Ausência de capacitação dos dirigentes sindicais	"Ausência de" tem o mesmo sentido de "Falta de " ou "Inexistência"... indicam uma solução entre muitas possíveis e não apontam qual é o problema	Direção do sindicato opera de forma desarticulada
Organizar governo com cobrança de compromissos	Indica uma ação ou objetivo, não está formulada como problema, não identifica um problema	Baixa responsabilização sobre as ações dos secretários municipais do governo.
Dificuldade com a manutenção de parques e jardins públicos	Indica uma necessidade sem uma demanda clara e não aponta um problema	Alto índice de defeitos de tipo X e Y e casos de má conservação em equipamentos e áreas ajardinadas de parques e jardins públicos.

É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas. Exemplo: saúde, transporte etc. É também conveniente evitar listar objetivos, como atingir 50% de imunização, concluir a estrada entre A e B.

Perguntas para verificar se a seleção de problemas é apropriada

Partimos do princípio de que a ação de um governo pode ser pior, mas nunca superior à seleção de problemas efetuada pelo dirigente e sua equipe. Os critérios de seleção enunciados não devem ser aplicados problema por problema, mas sim, na avaliação do conjunto de problemas selecionados.

Convém verificarmos a seleção do conjunto de problemas, respondendo às seguintes perguntas:

- Qual é o valor político dos problemas selecionados *versus* o valor dos problemas postergados?
- Há concentração ou dispersão de esforços para enfrentá-los?
- Qual é a proporção de problemas que exigem continuidade frente aos que exigem inovação?
- Qual é a proporção de problemas cujos resultados irão amadurecer dentro do período de gestão ou mandato?
- Qual é o balanço entre os recursos necessários para o enfrentamento dos problemas selecionados em relação aos recursos disponíveis?

Algum dos problemas selecionados pode dissolver-se num problema maior que o compreende?

A descrição de um problema

Um problema deve ser descrito por intermédio de fatos verificáveis através dos quais ele se manifesta como tal em relação ao ator que o declara. Esses fatos devem ter sua existência amplamente aceita para que possam ser validados.

A descrição de um problema é relativa ao ator que o declara: o resultado de um jogo pode ser um problema para um ator, uma ameaça para um segundo, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um quarto.

A descrição de um problema deve precisar seu significado e torná-lo verificável mediante os fatos que o evidenciam. Para tanto ela precisa:

- reunir suas distintas interpretações possíveis em um só significado;
- precisar o que deve ser explicado: definir seu significado em termos de quantidade e de qualidade, de tempo e de localização;
- evidenciar o problema de uma forma monitorável, isto é, que permita o acompanhamento de sua evolução; e

- permitir que sejam previstas ou definidas fontes de verificação para a descrição construída.
- Para você entender melhor a descrição de problemas elaboramos o Quadro 2 para lhe auxiliar.

Quadro 2: Descrição de problemas

1	Ator: Secretário de Saúde do Município de São Paulo Problema: Alto índice de desnutrição infantil em São Paulo Descrição (descritor): d1= 40% dos menores de 7 anos, de famílias com renda inferior à 2 salários mínimos, em SP, apresentou desnutrição de grau "C" em 1994. Fonte de verificação: Anuário de Saúde do Município de São Paulo, 1994.
2	Ator: Presidente do Clube de Lojistas de Campinas Problema: Alto nível de desemprego em Campinas Descrição (descritor): d1= a taxa de desemprego urbano alcançou 15% em jan./00; d2= a taxa de subemprego atingiu 54% no mesmo período. Fonte de verificação: Informativo do CESIT Unicamp, abril, 2000.

Fonte: elaboração própria.

Explicação do problema

O conceito de diagnóstico aqui adotado está referido à forma como os atores participantes de um jogo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos. Toda explicação pressupõe reflexão. É ela que permite que o ator perceba possibilidades para transformar ou para manter uma dada situação.

Para explicar um problema, é necessário fazer uma distinção entre:

- causas (o problema se deve a);
- descrição (o problema se verifica através de); e
- consequências (o problema produz um impacto em).

As causas imediatas da decisão de um jogo são as jogadas (fluxos ou movimentos). Para produzir jogadas, é necessário ter capacidade de "produção" (acumulações ou potenciais que os jogadores possuem ou utilizam). Mas as jogadas válidas são aquelas permitidas pelas regras estabelecidas para cada jogo.

Assim, podemos afirmar que explicar uma situação ou um problema consiste em construirmos um modelo explicativo[4] de sua geração e de suas tendências. Logo é necessário precisar as causas diferenciando-as e indicando se são fluxos (jogadas), acumulações (capacidades ou incapacidades) ou regras.

A diversidade das explicações situacionais

Uma mesma realidade pode dar margem a diversas explicações. A carga de subjetividade que anima o diagnóstico de situações implica em distintas:

- respostas para uma mesma pergunta;
- perguntas sobre um mesmo problema (as perguntas relevantes são distintas para os distintos jogadores); e
- seleção do foco de atenção sobre a realidade.

Logo, para explicarmos uma realidade precisamos distinguir suas explicações. Para explicar um problema que me afeta preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto maior for a nossa capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito de nossas jogadas além de ser mais potente nossa ação.

4. O modelo explicativo se completa quando as causas são inter-relacionadas.

Retomando o fluxograma explicativo: os nós estratégicos

A visualização gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) é a mesma proposta por Matus (1993) para o seu fluxograma explicativo situacional.

O fluxograma é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre um determinado problema. A sua estruturação é baseada no estabelecimento de relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam.

Mas, qual o objetivo de um fluxograma? Você sabe definir?

Considere por exemplo, um fluxograma de problema como o apresentado no início desta seção, referente à derrota do Palmeiras. Este modelo, específico, permite uma rápida interação entre a equipe que realiza o trabalho de análise de problemas e o tomador de decisões que a solicitou. Ele mostra, num golpe de vista, as características do problema.

A elaboração, por uma equipe, de um modelo explicativo do problema que vá além de um mero mapa cognitivo, faz com que ela construa uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis. O que facilita a permanente adaptação da explicação à mudança da situação facilita também a compreensão, restringindo a possibilidade de ambiguidades devido ao uso de uma simbologia simples e uniforme.

Seleção de nós estratégicos

A GEP tem por objetivo permitir que o gestor atue sobre problemas e situações de modo preciso e operacional. De outra maneira, a reflexão como suporte à tomada de decisões não leva à ação efetiva nem se revela prática.

Você pode estar se perguntando: como elaborar um diagnóstico claro e conciso? Um fluxograma bem elaborado deve responder às seguintes perguntas:

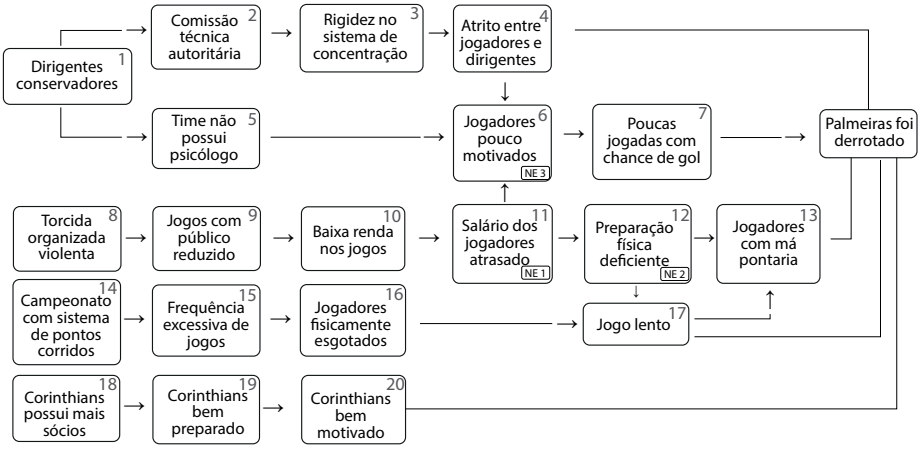
- Como e onde atuar para mudar o caráter negativo de um problema?
- As ações concebidas são suficientes para equacioná-lo?

Muito dificilmente o ator que declara um problema poderá atuar sobre todos os "nós explicativos" de um fluxograma (encadeamento de causas ou cadeias causais do problema).

Para resolver o problema, o ator que o declara deve escolher, dentre os nós explicativos um número pequeno de Nós Estratégicos. Para ser escolhido como Nó Estratégico, um nó explicativo deve atender a três requisitos: (1) se resolvido ou "desatado", terá alto impacto no equacionamento do problema; (2) o ator que declara o problema deve poder atuar sobre ele (possuir governabilidade); (3) seu equacionamento não deve implicar um desgaste político excessivo para o ator.

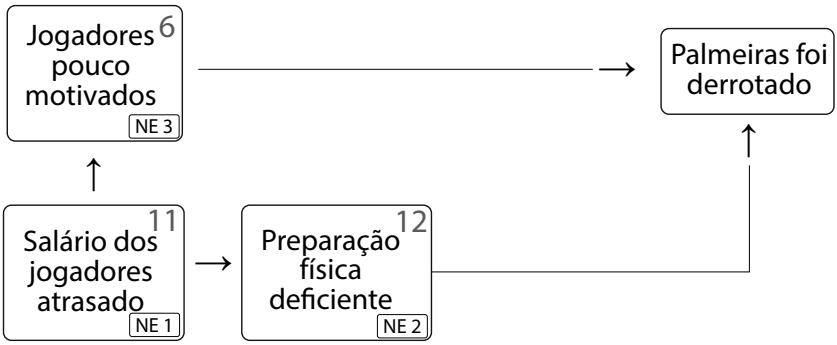
Para melhor precisar um Nó Estratégico devemos descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Com a seleção dos "Nós Estratégicos" de uma cadeia explicativa do problema (ou situação) o diagnóstico está concluído. Voltando ao jogo do Palmeiras, vamos observar a Figura 9.

Figura 9: Fluxograma explicativo do problema
(com os nós estratégicos assinalados)



Um último conceito importante da MDP é a árvore de problemas. Esta é formada pelo conjunto de Nós Estratégicos e o problema, e indica onde o ator deve concentrar a atenção. Observe na Figura 10.

Figura 10: Árvore de problemas
(problema + nós estratégicos selecionados)



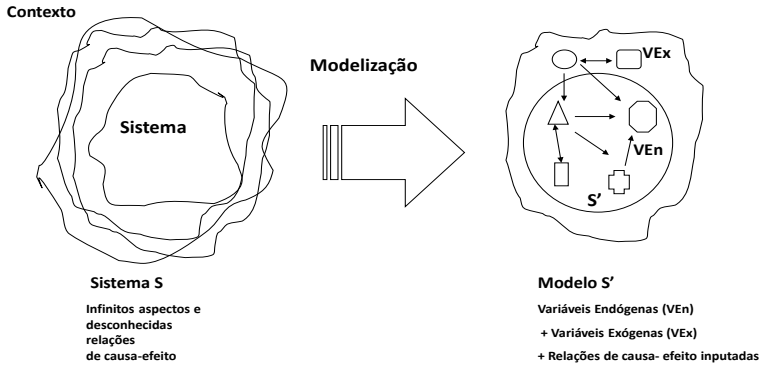
No exemplo do jogo de futebol, a árvore de problemas se apresenta conforme a Figura 10. Para ver se você entendeu bem o conceito de "Nó Estratégico", observe que o nó "poucas jogadas com oportunidade de gol" não é estratégico, portanto, não pertence à árvore de problemas. A ação de melhorar a pontaria poderia resolver o problema – "treinar chutes a gol" – mas, como o time permaneceria desmotivado e com má preparação, o resultado do jogo não mudaria.

Os "Nós Estratégicos" escolhidos indicam os centros onde se deve dar a ação de gestão sobre o problema. A definição dessas ações é realizada através da aplicação da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) que será apresentada na seção seguinte.

Observando o fluxograma obtido (Figura 3: Fluxograma explicativo do problema), podemos constatar que há, neste exemplo, quatro cadeias causais. A primeira delas se bifurca e a segunda se une com a primeira no final do fluxograma, quando elas convergem para o problema a fim de explicá-lo. Assim, observe como são as relações de causalidade das outras duas cadeias causais do fluxograma e dos nós explicativos.

O resultado obtido será um mapa cognitivo coletivo com características especiais. Será um fluxograma explicativo, isto é, um modelo de uma realidade complexa, o problema. Pode-se entender o processo ou a operação de modelização realizada através da Figura 11.

Figura 11: Modelização de um sistema



No fluxograma explicativo do problema – jogo de futebol – cada "caixinha" é uma variável do modelo que representa um aspecto importante da realidade ou sistema observado (problema). Cada "setinha" indica uma relação de causalidade que se considera existir na realidade. Ela representa uma "teoria" que se formula sobre a realidade.

O processo de modelização permite que a partir de um sistema (caracterizado por alta complexidade, infinitos aspectos e relações de causalidade desconhecidas) idealizemos um modelo (caracterizado pela simplicidade, número finito de variáveis e relações de causalidade imputadas) que nunca está a salvo de um conjunto de valores morais, interesses econômicos, crenças e visões dominantes. Esse conjunto é o que permite explicar a realidade através do modelo. É a "teoria" que se formula a respeito da realidade.

Finalmente, para verificarmos se o fluxograma é plausível, uma vez que já salientamos que a perspectiva situacional não admite os conceitos de certo ou errado, sugerimos as seguintes perguntas:

- As variáveis ("caixinhas" do fluxograma) correspondem a aspectos importantes da realidade?
- As relações de causalidade ("setinhas" do fluxograma) associam, de fato, as variáveis?
- O sentido delas corresponde à relação de causalidade imputada?
- Está claro e plausível o encadeamento lógico no interior de cada cadeia causal?

E o fluxograma explicativo como um todo explica realmente o problema escolhido?

Elaborando um mapa cognitivo

A formação em gestão pública proposta neste livro se baseia numa determinação heuristicamente concebida entre cultura, marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais para encontrar mediante simplificação o modo de operar sobre o sistema formado pelo Estadoe sua relação com a sociedade. Essa determinação entre esses três componentesé explorada, sincrônica e dialeticamente, nos cursos que motivaram a sua elaboração.

No final deste capítulo, e também nos dois que o seguem, vamos apresentar atividades que são realizadas nos cursos visando à fixação desse terceiro componente do esquema heurístico postulado. Isso será realizado buscando integrar o conhecimento oriundo da formação e da experiência dos participantes, e o adquirido durante o Curso, mediante a aplicação dos três instrumentos que estruturam metodologicamente nossa proposta de gestão pública.

Iniciamos com a elaboração de um mapa cognitivo tendo por o base no exemplo do jogo de futebol apresentado na seção "Uma visão preliminar do resultado" (Figura 1). Para isso, preparamos um roteiro composto de uma série de passos e observações a serem seguidos para elaborar um mapa cognitivo.

Como "ensaio" propomos uma atividade que pode ser realizada individualmente ou em equipe (grupo de gestores,grupo de funcionários etc.) perguntando:

- Você (s) considera(m) que a Gestão Pública está perdendo algum "jogo"?

ou

- Quais são as causas dessa "derrota"?
- Que causas estão levando a gestão pública a "perder o jogo"?
- Responda qualquer das perguntas (elas são equivalentes) indicando problemas ou causas.

Em seguida, estando em equipe, cada pessoa deve escrever em uma folha de papel com um pincel atômico preto, com letras maiúsculas (elas serão coladas na parede com fita crepe à vista de todos) uma causa da derrota com uma afirmação de conteúdo negativo, se alertando para as recomendações que seguem:

Para cada causa do problema:

a) Usar uma frase objetiva, direta; com poucas palavras; mas, completa (sujeito, verbo etc.); que, de preferência não comece com "falta...";

b) Não escrever o que considera ser a causa anterior ou o resultado posterior, só o problema! Se quiser, escreva em outra folha o que considera ser a causa ou consequência daquela que já escreveu.

c) Ter cuidado com o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y. E do tipo 2: eu acho que falei m, mas, na realidade, falei n.

d) Colocar as frases (causas do problema) na parede, lê-las em voz alta.

Ao final dessa atividade teremos o Mapa Cognitivo do grupo. Se fizermos esse mesmo exercício com outro grupo teremos outro Mapa Cognitivo que refletirá como pensam acerca do mesmo "problema".

Mais adiante, no próximo capítulo, vamos propor um outro trabalho em equipe. Neste caso, de elaboração de um fluxograma e de aplicação das Metodologias de Diagnóstico e de Equacionamento de Problemas.

Referências

ARAGÃO, Cecília; SANGO, Maria da Conceição. *O método do caso no ensino de administração pública*: um exercício prático. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Gestão social*: metodologia e casos. Rio da Janeiro: FGV, 2003.

COSTA, Marília Magarão; BARROSO, Dicléia. *O método de casos no ensino da administração.* Rio de Janeiro: Ebape/FGV, 1992.

KLIKBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado para além dos mitos e dogmas*. Brasília, ENAP, 1992.

MATUS, C. *Política, planificaçação e governo*. Brasília: IPEA, 1996.

CAPÍTULO 5

Metodologia de equacionamento de problemas

Metodologia de equacionamento de problemas[1]

Introdução

Este capítulo sintetiza os elementos e conceitos da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) necessários para apoiar o trabalho a ser desenvolvido. Retomando a analogia náutica que traçamos no capítulo anterior, ela corresponderia às ações que o gestor (velejador) teria que tomar para, utilizando a informação proporcionada pela MDP (bússola) e aproveitando a governabilidade propiciada pelas condições do contexto político e socioeconômico (vento, maré etc.), engendrar situações que permitam atingir seu objetivo (alcançar um ponto da costa o mais próximo possível daquele que havia inicialmente programado).

A MEP se baseia nos resultados alcançados com a aplicação da MDP apresentada na seção anterior, em especial, no fluxograma explicativo do problema (Figura 9). É sobre esta base que o trabalho de análise e de equacionamento de problemas tem início. Reflexões suscitadas em outras disciplinas são também essenciais, como também o são no caso da MDP, para fundamentar o processo de aplicação da MEP. São elas que irão comple-

1. Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo Metodologia de Planejamento de Situações. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato (Orgs.). *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. 2. ed. Campinas, SP. Alínea, 2014, p. 239-263.

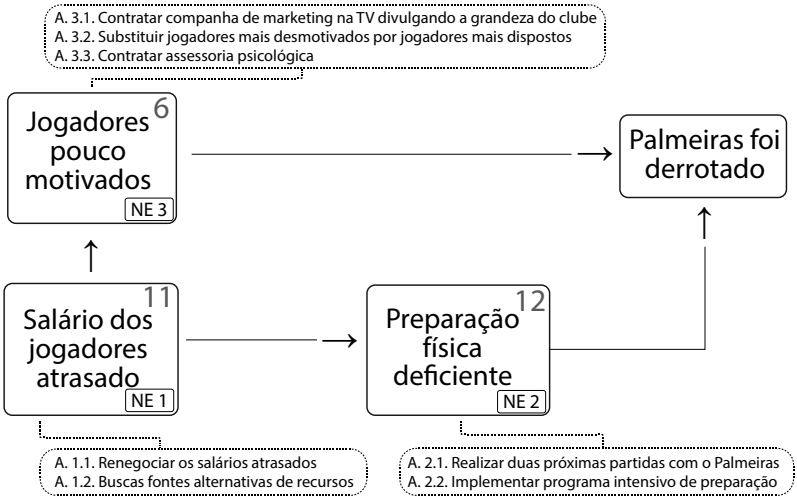
mentar e criar melhores condições para a formulação de ações, a fixação de recursos a utilizar e de resultados a atingir.

Da mesma forma que a MDP se dedica a elucidar os momentos descritivo e explicativo do tratamento de um problema, a MEP o faz em relação ao momento normativo.

Uma visão preliminar do resultado

Com base no exemplo do jogo do Palmeiras temos uma visão preliminar do resultado da aplicação da MEP. Observe que depois de terem selecionado os Nós Estratégicos e elaborado a árvore de problemas (Figura 10), os jogadores formularam, para cada Nó Estratégico, ações para atacá-los. Eles chegaram à formulação apresentada na Figura 15.

Figura 15: Nós Estratégicos e ações para "desatá-los"



Fonte: elaboração própria.

Em seguida, os jogadores definiram para cada ação de cada um dos três Nós Estratégicos, os atores envolvidos. Eles chegaram, então, aos resultados

mostrados nas Figuras 16, 17 e 18, que são o ponto de partida para o detalhamento das ações seguintes da MEP.

Figura 16: Atores envolvidos com ações para "desatar" o NE 1

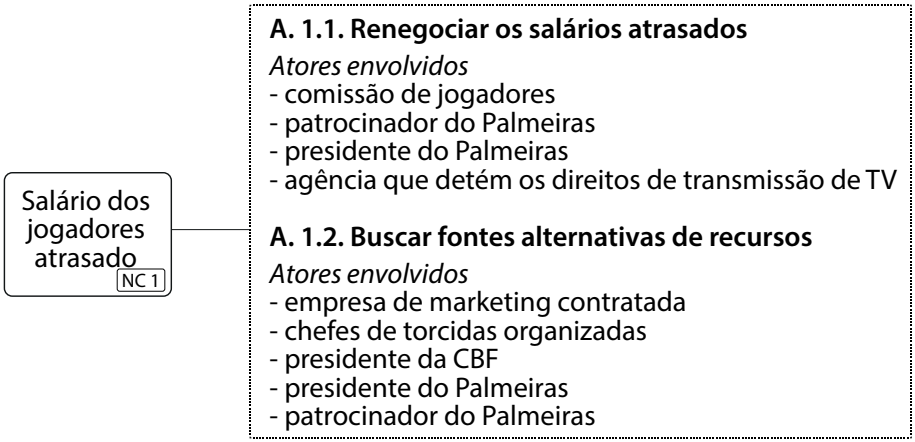


Figura 17: Atores envolvidos com as ações para "desatar" o NE2

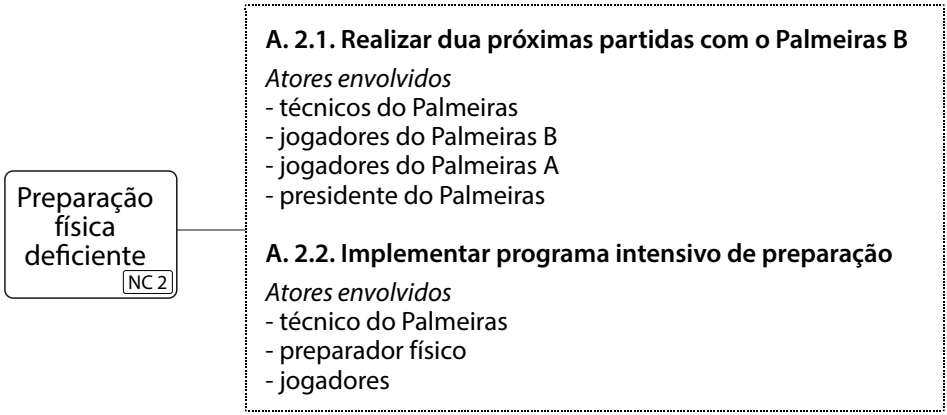
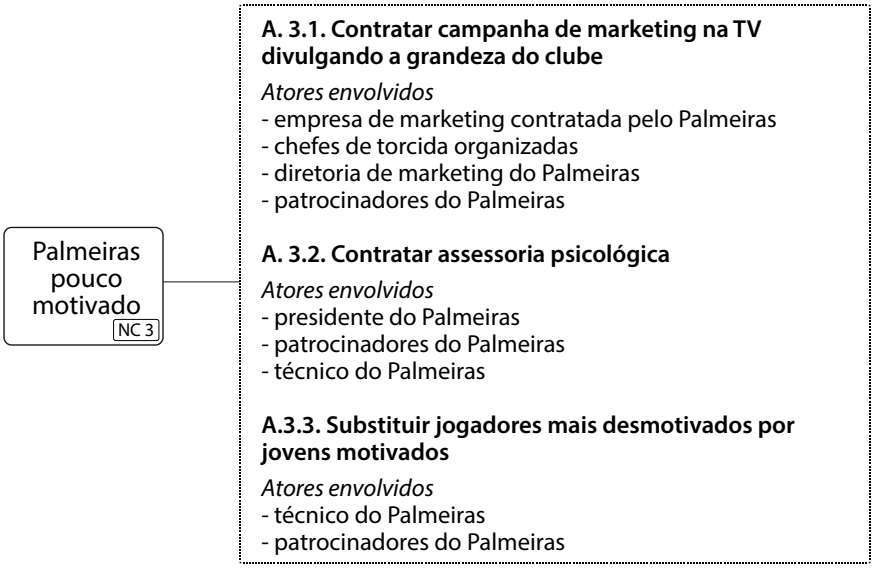


Figura 18: Atores envolvidos com ações para "desatar" o NE 3



"Planejar" por problema

Sabemos que o gestor público necessita de capacitação para jogar o jogo social e institucional. Mas, o que significa "jogar bem"?

Jogar bem depende de quatro capacidades (habilidades e conhecimentos) para o tratamento de problemas em âmbito público:

- explicar o problema que afeta uma instituição;
- formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza;
- conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto; e
- atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando um Plano de Ação.

Explicar a situação em que uma instituição ou um ator está ou pretende estar envolvido foi o assunto tratado pela Metodologia de Diagnóstico de

Problemas (MDP). A Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP)[2] proporciona conceitos para os outros três pontos acima indicados, a partir de uma estrutura lógica que centra a ação de governo na resolução de problemas.

A decisão de buscar soluções para um problema identificado permite:

- administrar o problema em um espaço menor;
- enfrentá-lo no espaço originalmente declarado; e
- dissolvê-lo em um espaço maior.

Para você entender melhor, preparamos um exemplo relacionado ao aumento do número de crimes cometidos por adolescentes. Veja o Quadro 3:

Quadro 3: Aumento do número de crimes

Espaço	Problema
Administrar o problema num espaço menor.	Ação: Ação sobre os adolescentes infratores. Espaço: Punição a delitos.
Enfrentar o problema no espaço originalmente declarado.	Ação: Ampliação da cobertura da assistência a crianças e a adolescentes. Espaço: Prevenção dos delitos.
Dissolver o problema num espaço maior.	Ação: Reforma do Sistema Educacional. Espaço: Garantia de direitos básicos que tenderá a evitar delitos.

A escolha entre estes três tipos de ação vai definir a estratégia geral, os contornos e a abrangência dos resultados que serão obtidos mediante a implementação de um conjunto de operações consignado num Plano de Ação.

Vale destacar: as principais categorias analíticas, tais como ator social, ação ou momento no processo de planejamento, devem ser definidas em função do conceito de problema.

O gestor público, ao atuar em contextos sujeitos à constante mudança, pode ser representado como um ator que se movimenta num jogo social. Todo ator social pode desempenhar um papel de protagonista e

2. Apresentada na anteriormente. Se você tiver alguma dúvida sobre este tema busque fazer uma releitura cuidadosa.

não de simples observador, mas para isto precisa compreender a realidade em transformação.

Como já destacado, cada "realidade" é percebida de modo distinto dependendo do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias etc.) do ator que planeja (ou, simplesmente, observa). Uma mesma realidade pode ser percebida de modo diferente dependendo de como está situado um observador específico; quais são seus interesses e seus objetivos. Dessa forma, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir da sua visão.

A explicação situacional resultante é autoreferenciada, ou seja, ela é condicionada pelo ponto de vista do ator. E, por isto, influenciado pelo tipo de inserção na realidade que possui o ator que planeja.

Uma explicação formulada por um ator social sobre um aspecto da realidade pode ser verificada ou refutada apenas em função da maior ou menor capacidade de sua cadeia de argumentos em sustentar seus questionamentos. Portanto, sempre haverá mais de uma visão acerca da realidade, sendo que os ideais de objetividade e as distinções entre verdadeiro e falso perdem força no trabalho do analista e na reflexão voltada para a ação que caracteriza a GEP.

Na situação-inicial, o ator declara sua insatisfação sobre uma dada realidade em um determinado momento e, por isto, tem demandas a viabilizar, necessidades a satisfazer e problemas a resolver. Esse ator constrói uma explicação que serve de base para a definição fundamentada de uma situação-objetivo. Ela envolve a explicitação de um conjunto de resultados que se espera atingir ao final de um determinado tempo e que resolverão os problemas iniciais formulados ou atenderão às demandas e às necessidades identificadas.

O esquema destaca a confiabilidade do plano[3] elaborado e o contexto

3. Plano: é uma construção que implica em uma estratégia e um conjunto de táticas a implementar, e que demanda gente em condições de realizar e de coordenar as ações a serem executadas.

em que ele será desenvolvido como elementos essenciais para a obtenção dos resultados desejados. Nesse sentido, um plano só se completa na ação[4], e este agir implica em permanente avaliação e revisão do que foi planejado. Para obter confiabilidade é necessário verificarmos a todo o momento a qualidade da proposta, a sua consistência e fundamentação, como também, garantir a boa coordenação da formulação e da implementação.

O monitoramento das alterações verificadas no problema e o acompanhamento do contexto em que elas se inserem são fundamentais, já que atingir uma determinada situação-objetivo não depende apenas da vontade do ator que planeja. Mas, também das ações e dos resultados que são obtidos, pois influenciam mudanças no contexto à ocorrência de surpresas e, principalmente, os planos e as ações de outros atores sociais.

Matriz Operacinal

A Matriz Operacional detalha o conjunto de procedimentos através do qual devem ser atingidos os resultados esperados nas operações. Cada ação poderá ser dividida em atividades que, por sua vez, podem ser detalhadas em tarefas, dependendo da complexidade da operação ou da ação e das características do cenário que pretende construir o ator que planeja. De qualquer forma, o enunciado das ações, das atividades e/ou das tarefas na Matriz Operacional deve vir acompanhado pelos respectivos produtos, resultados esperados, datas (início/fim), responsáveis, apoios e recursos necessários.

Operações

As operações podem ser entendidas como os grandes passos (conjunto de ações), ou como o conjunto de condições que deve ser criado para a viabilização do plano, que são elaboradas como a solução de cada Nó Estratégico identificado num fluxograma explicativo. Solução essa a ser al-

4. Os módulos de ação previstos em um plano são denominados de operações.

cançada no âmbito deste problema no prazo do plano. O conjunto deve ser suficiente para assegurar o cumprimento do plano.

As Operações podem também ser entendidas como atos linguísticos enunciados no espaço das declarações de compromissos visando à mudança da realidade. Sua formulação deve iniciar por "Comprometo-me a... (fazer algo)". Para tanto as operações precisam ser:

- bem-estruturadas (operações de resolução normalizada, sem deliberação);
- de risco calculado (operações com uma probabilidade precisa de êxito); e
- apostas operacionais (operações quase-estruturadas sob incerteza).

Além disso, é necessário que o compromisso visando à ação deve ser diferenciado de:

- uma recomendação (seria bom que...);
- um critério (deve-se...);
- um enunciado de um objetivo (devemos alcançar...);
- uma proposta de política (enunciado geral); e
- uma declaração de prioridade.

Cada uma das operações formuladas para enfrentar um problema determinado deve ser detalhado para viabilizar sua implementação.

A seguir, você vai conhecer os principais componentes deste detalhamento.

Ações, atividades, tarefas

São as unidades de implementação de um plano. Seu detalhamento deve ser feito até o nível necessário para uma compreensão clara da operacionalização de um plano ou projeto.

Se for necessário, até mesmo as tarefas podem ser subdivididas de acordo com o interesse ou a necessidade do ator que planeja.

O detalhamento das tarefas deve ser refeito periodicamente, em função das necessidades. A somatória das ações e tarefas, verificáveis em forma de produtos, deve garantir que se alcance os resultados.

São os impactos sobre as manifestações concretas do problema que está sendo atacado (avaliado pelos seus descritores); a mudança na realidade observada. A definição dos resultados possibilita uma avaliação do plano, assim como a condução precisa das ações no sentido da estratégia geral.

Produtos

São parâmetros concretos – quantidade, qualidade, tempo e lugar – que auxiliam na execução das atividades planejadas. Se os produtos estão sendo obtidos e os problemas identificados persistem é porque os resultados esperados não estão ocorrendo. Há então necessidade de rever as operações e as ações projetadas.

Recursos

Recurso é tudo aquilo que um ator pode mobilizar para viabilizar a consecução dos seus objetivos. A execução de um plano implica no gerenciamento de múltiplos recursos escassos.

Para o processo de planejamento que aqui propomos, é necessário trabalhar com um conceito bastante amplo de recurso. O Quadro 4 indica os recursos que podem ser utilizados para a viabilização de ações planejadas.

Quadro 4: Recursos e capacidade para viabilização de ações concebidas

Recursos	Capacidades
cognitivos	para formar opinião
políticos	para gerar legislação ou regulamentações
financeiros	para agenciar pessoas e organizações
organizacionais	para gerenciar ou coordenar processos de trabalho
pessoal capacitado ou tempo	para gerar capacidade de mobilização

Para cada ação prevista, devemos detalhar quais recursos de diferentes tipos serão necessários, ajustar a utilização dos recursos à sua disponibilidade e especificar os custos para cada ação/tarefa.

A partir desta informação será possível uma alocação realista dos recursos. Para tanto é fundamental avaliarmos em que medida as atividades previstas em um plano necessitam consumir os diferentes tipos de recursos para avaliar sua eficiência.

Prazos

O tempo talvez seja o recurso mais escasso com os quais lidam os dirigentes públicos e os seus planos de governo. A determinação dos prazos das operações e das ações marca a trajetória do plano, com os pré-requisitos, as concomitâncias, os intervalos ou os pontos predeterminados de confluência (datas simbólicas etc.).

A indicação de prazos é indispensável para o acompanhamento e a avaliação do plano, e indica o compromisso do responsável com a execução das ações. Os prazos estão relacionados à data limite para a finalização da ação (para ser mais preciso, ao intervalo entre o início e o fim da ação).

Responsáveis

Envolve todos os coordenadores e os articuladores de tarefas a serem desenvolvidas no plano. As responsabilidades devem ser nominais ou no mínimo por função, evitando a diluição de responsabilidades.

Quando todos são responsáveis por tudo, ninguém é responsável por nada. É também importante distinguirmos entre o responsável (aquelas pessoas que estão comprometidas diretamente com a realização da ação) e eventuais apoios (pessoas que contribuem para a realização da ação).

Etapas para a formulação de um plano de ação

Buscando auxiliar você, participante, preparamos um resumo de elementos fundamentais para formulação de um plano. São eles:

- identificação do ator que planeja;
- descrição do problema onde se quer atuar;
- problemas precisos a enfrentar;
- objetivos bem definidos;
- identificação de interessados e de beneficiários;
- nome do plano (aspecto comunicacional);
- principais ações a realizar, trajetória, encadeamento;
- definição de responsáveis, rede de ajuda e parceiros;
- previsão de recursos necessários, produtos e resultados esperados;
- indicação do prazo de maturação dos resultados;
- indicadores para verificação do andamento dos trabalhos, produtos, uso de recursos, contexto e resultados;
- clareza ao atuar em relação a aliados e a oponentes;
- clareza ao atuar em relação a mudanças no contexto;
- previsão de procedimentos para acompanhamento das ações, cobrança e prestação de contas; e
- previsão de procedimentos para avaliação e para revisão durante a execução do que foi planejado.

Como complemento, a partir da análise do balanço entre apoios e oposições previsíveis a um plano de ação formulado, cabe identificarmos um tipo especial de operação a ser planejada.

Um tipo de operação que apresenta um caráter mais político do que operacional. Aquele que tem como objetivo construir viabilidade para a implementação de um projeto através do apoio ou da contraposição à resistência percebida. Esta modalidade de análise estratégica leva em conta o

estudo de motivações e de interesses de atores envolvidos com os problemas que a equipe dirigente pretende enfrentar.

Gestão do Plano

O plano só se completa na ação, nunca antes. E a ação de governo frequentemente exige adaptações de último momento que completam e viabilizam o plano. Essas adaptações são uma forma de improvisação necessária e quase inexorável.

Contudo, a questão consiste, no momento da ação, se o domínio será da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Não obstante, temos que reconhecer que as equipes dirigentes podem escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias do contexto em que deverão agir.

Atuar sob incerteza

O plano formulado mediante simples cálculo determinista inviabiliza, no limite, a avaliação do seu cumprimento e do compromisso com as responsabilidades assumidas. Isso porque é impossível valorarmos o significado dos resultados frente a metas previstas se são verificadas mudanças significativas no contexto em que ele deve ser implementado.

Considerando que surpresas sempre ocorrem e podem gerar alto impacto sobre o plano e os resultados esperados podemos afirmar que o plano é um conjunto de condições fora do controle do ator que planeja. Ele influencia o desenvolvimento e os resultados finais do plano. De acordo com esta concepção resumimos que planejar sob incerteza significa:

- não congelar o cálculo sobre o futuro; refazê-lo constantemente;
- utilizar recursos de cálculo como previsão, reação rápida diante da mudança imprevista, aprendizado com o passado recente;
- trabalhar com diferentes cenários, com visões alternativas sobre o futuro;

- estar preparado para enfrentar surpresas;
- dispor de sistema de manejo de crises; e
- afastar a incerteza evitável mediante ações preventivas.

Assim, planejar significa enfrentar as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade, alcançando os objetivos a que o plano se propõe. Outro aspecto que precisamos destacar faz referência aos cálculos realizados quando da elaboração do plano, que precisam ser refeitos permanentemente a partir da análise sobre:

- desenvolvimento dos fatos concretos;
- evolução do plano; e
- avanço da elaboração individual e coletiva na instituição.

Focos de debilidade de um plano

Concluindo a apresentação da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP), preparamos um conjunto de pontos (uma *check list*) para a verificação da qualidade de um plano de ação. São preocupações enunciadas de forma negativa, mas consideradas importantes para o planejamento e acompanhamento das operações, avaliação e replanejamento de um plano de ação. São elas:

- eleição de problemas inadequada ou desfocada;
- compreensão precária sobre a situação problemática a ser enfrentada: diagnóstico de situações mal formulado; má qualidade do projeto de ação elaborado; projeção mal formulada para resultados esperados;
- despreparo ou não previsão para ocorrência de surpresas ou mudanças no contexto;
- deficiente análise estratégica;
- suposições gerenciais otimistas.

Componentes de um sistema de Gestão Estratégica Pública

Para o ator que planeja, a informação é o meio que lhe permite conhecer a realidade na qual atua e verificar o resultado causado por sua ação. Disso depende sua capacidade para alterar oportunamente suas decisões, quando as metas alcançadas se distanciam das propostas. Sem informação oportuna, confiável e relevante não se identificam bem os problemas, não se pode atacá-los a tempo e posterga-se a ação corretiva[5].

O monitoramento, na GEP, responde ao princípio elementar de que não se pode atuar com eficácia se os dirigentes não conhecem de maneira contínua, e o mais objetiva possível, os sinais vitais do governo que lideram e das situações sobre as quais intervêm. Um sistema de informação casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro e sobrecarregado de dados primários irrelevantes é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma equipe dirigente de se sintonizar com as situações que busca enfrentar, de identificar os problemas atuais e potenciais, de avaliar os resultados de sua ação e de corrigir oportunamente os desvios com relação aos objetivos traçados.

O sistema de GEP é constituído por três componentes que garantem um acompanhamento e um processamento adequado dos fluxos de informação que alimentam as decisões de uma equipe dirigente. Conheça-os a seguir:

- Sistema de Constituição da Agenda: no qual se decide o uso do tempo e o foco de atenção dos dirigentes, o que, em síntese, constitui o menu de decisões. Nesse sistema, o fluxo contínuo de informações estabelece a luta entre a improvisação e o planejamento.
- Sistema de Cobrança e Prestação de Contas: em que se torna efetiva a responsabilidade de cada membro da unidade organizacional sobre as missões assumidas como compromissos. Com este sistema, conforma-se um processo de trabalho com base na responsabilidade. Ele não pode ser estruturado sem que informações confiáveis e oportunas estejam disponíveis.

5. Condicionante da eficácia das operações induzindo para que os resultados previstos não sejam alcançados.

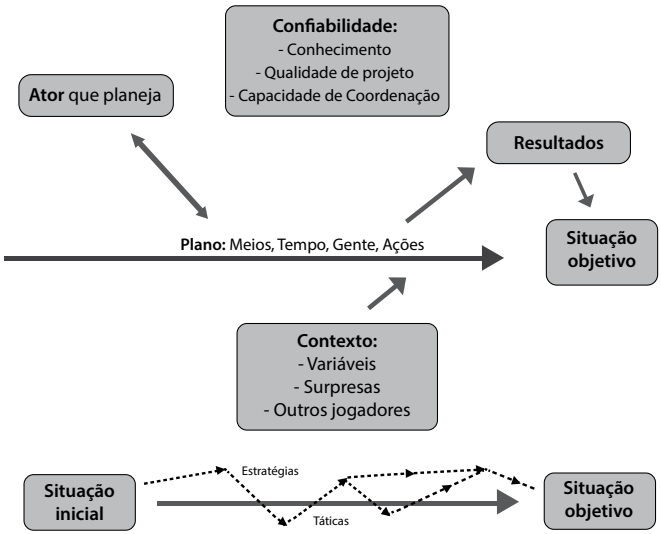
- Sistema de Gestão Operacional: onde é viabilizada a ação diária num processo em que se enfrentam a rotina e a criatividade. Na gestão predomina a ação sujeita a diretrizes, mas elas devem deixar um amplo campo à criatividade, à iniciativa e à inovação.

Esses três sistemas e alguns de seus subsistemas necessários para a criação de uma estrutura garantem a efetividade da GEP, como os de Gestão de Crises e de Comunicação Governamental, e são objetos de outros trabalhos sobre o tema.

Equacionar implica identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação, os diversos recursos necessários, poder político, conhecimento, capacidades organizativas, equipamentos e tecnologia e também, mas nem sempre, recursos econômico-financeiros.

Apresentamos a seguir, na Figura 19, um esquema que sintetiza a metodologia de planejamento baseado na análise de problemas, que é a que adotamos como eixo de nossa proposta de GEP.

Figura 19: Esquema para a Gestão Estratégica Pública



Fonte: Matus,1994.

Elaborando o fluxograma

Tal como indicado no final do capítulo 4, quando foi sugerida a atividade "elaborando um mapa cognitivo", que marcou o início da aplicação dos instrumentos metodológico-operacionais, vamos apresentar uma outra atividade que costumamos propor nos cursos e que também pode ser realizada individualmente ou em equipe (grupo de gestores, grupo de funcionários etc.).

Em um exercício de simulação de uma situação real de gestão, se propõe à equipe que imagine um problema que teria que ser enfrentado por ela para, empregando a Metodologia de Diagnóstico de Problemas, elaborar o um fluxograma explicativo do problema.

Para elaborar o fluxograma, se propõe que a equipe observe as seguintes orientações:

- colocar o problema bem à direita. Respeitar a ordem de causalidade da esquerda para a direita;
- cada problema ou causa ("caixinha"/nó explicativo) deverá ser identificado através de: uma frase objetiva, direta, com poucas palavras, mas completa (sujeito, verbo, complemento);
- o processo de elaboração do fluxograma não precisará (e, melhor, não deverá) iniciar com uma indicação aleatória tipo *brainstorming* semelhante àquela que fizeram os jogadores do Palmeiras;
- cada frase deve indicar claramente o caráter negativo (problemático) do problema;
- tentar reduzir o tamanho das frases e colocá-las na ordem direta;
- mostrar claramente as cadeias causais (todas deverão começar à esquerda);
- as setas não poderão indicar dupla causalidade;
- as setas não poderão apontar para a esquerda;
- as setas que conectam os nós explicativos das cadeias causais só deverão ser traçadas ao final;
- ficar com no máximo 20 nós explicativos (causas/"caixinhas");

- numerar todos os nós explicativos, exceto o problema;
- lembrar que este é o momento descritivo-explicativo. As soluções para os problemas virão no momento normativo ou prescritivo;
- caso seja possível, utilizar programa apropriado para a confecção de mapas cognitivos, como o Visio da Microsoft ou Bizagi Process Modeler[6] ou outro programa que elabora fluxograma.

Correndo o risco de sermos repetitivos, transcrevemos uma lista de recomendações que temos feito nas atividades que realizamos nos cursos. Seu objetivo é garantir que processo de elaboração do fluxograma e a sua posterior verificação conduza ao resultado desejado.

1. Para realizar o exercício de aplicação da MDP, da MEP e da MAP, estando em equipe, deve-se escolher um moderador que anotará as inscrições de fala e controlará o seu tempo e um relator que apresentará o fluxograma.

2. Como nossa cultura não é árabe ou nipônica, e escrevemos da esquerda para a direita, é mais intuitivo e fácil colocar o problema bem à direita e "perguntar" a ele quais são suas causas. Elas originarão as cadeias causais que o irão explicar.

3. A forma de elaborar o fluxograma é ir perguntando, da direita para a esquerda, a cada nó explicativo quem o causa. Atente para o "parentesco" existente entre as causas e para a necessidade de "inaugurar" novas cadeias causais.

4. É normal que o problema escolhido gere consequências; mas o fluxograma só deve registrar suas causas (como nós explicativos). Não registre as consequências do problema no fluxograma, elas poderão originar novos fluxogramas.

5. Explicite claramente o caráter negativo de cada uma das causas expressas nos nós explicativos ainda que o sentido tratado na cadeia possa denotá-lo.

6. Aplicativo para diagramas técnicos e profissionais, com imagens vetoriais, que podem ser ampliadas e manipuladas com facilidade. É possível ter acesso gratuitamente a esse programa em sites na internet.

6. A menos que você possa demonstrar, evite termos categóricos, do tipo "ausência", "desqualificado", etc. preferindo, respectivamente, "escassez", "pouco qualificado" etc.

7. Lembre-se que numa situação real o problema a ser explicado e também os nós estratégicos devem ter a eles associados indicadores que mostrem sua intensidade ou o "estágio" em que se encontram.

8. Distinção entre indicador, causa e consequência: Meu relógio está estragado: Por quê? Porque eu tenho me atrasado ou porque ele é "chinês"? – Estudantes brasileiros têm dificuldades com a Matemática: Por quê? Porque sua nota no "Pisa" é baixa ou porque os professores são mal remunerados?

9. Evite o uso de termos pertencentes ao jargão da equipe que, "solidarizando-se" com o ator que sofre (declara) o problema, o traz para dentro do Estado ou da organização. Quando isto for impossível, coloque-os entre aspas.

10. Estando em equipe, cada integrante deve escrever em folhas com pincel atômico o que lhe parecer pertinente e colocar sobre o papel Kraft. As manifestações de cada um serão discutidas a partir e depois que estiverem provisoriamente registradas (escritas) e não antes, quando ainda são apenas ideias.

11. Estando em equipe, cada integrante deve colocar "suas" folhas procurando, ainda que precariamente, formar cadeias causais a serem apreciadas pelos colegas (não é necessário um "*brainstorming*". O fluxograma é um instrumento de trabalho interativo e iterativo; sua elaboração é um processo de "tentativa e erro".

12. O fluxograma é um mapa cognitivo coletivo. Ele é um modelo de uma realidade complexa sobre a qual uma equipe quer atuar. Por isso expressa um acordo "negociado" explícita e sistematicamente no seu âmbito. E, não necessariamente, um consenso.

13. O fluxograma, além de ser um insumo para resolver problemas de gestão, é uma maneira de transformar informação tácita em infor-

mação codificada passível de ser registrada e comunicada como exige o ambiente da gestão.

14. Não se preocupe no momento descritivo-explicativo (MDP) em como você poderá (e se poderá) resolver o problema ou as causas que o condicionam Isso fica para o momento normativo ou prescritivo (MEP).

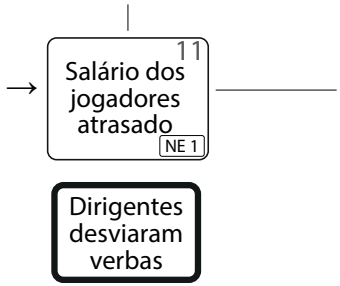
15. Certifique-se que a explicação de causalidade está clara: não confunda causa com consequência. Teste a direção de causalidade da esquerda para direita e de "consequencialidade" da direita para esquerda. A inequívoca distinção é essencial para fazer um bom fluxograma.

16. Verifique se o que foi colocado à direita de um nó explicativo é de fato uma consequência daquele que vai ficar à sua esquerda. "Pergunte" a cada "caixinha" se ela é realmente causada pela que está à esquerda e vice versa; e teste periodicamente a coerência das cadeias causais e do fluxograma verificando se as causas "pertencem" às cadeias em que estão provisoriamente situadas.

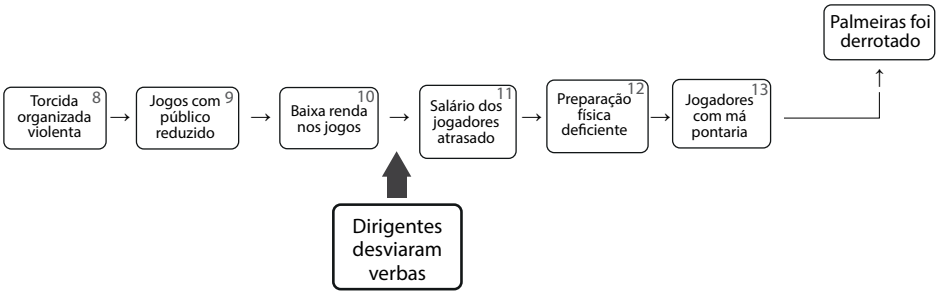
17. Ainda que a relação entre dois nós possa admitir uma dupla causalidade, só a que se considera mais significativa deve ser representada: não se admite "flechas com dois sentidos".

18. Pode ocorrer que um nó explicativo demande uma explicação (causalidade) adicional àquela expressa pelo nó que já o antecede.

Depois de tudo "pronto", os jogadores descobribram outro aspecto do problema que merece ser "trazido" para o modelo como uma variável.

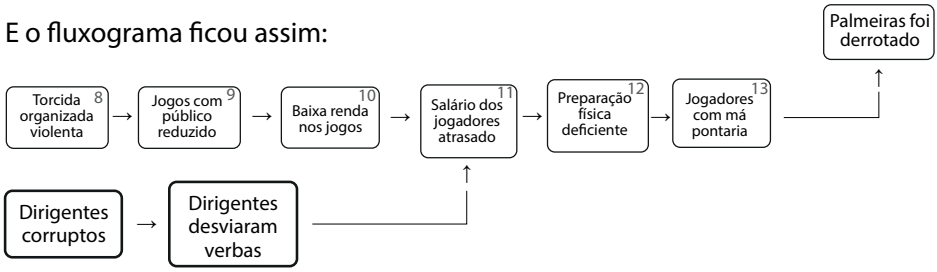


19. Se isto implicar a necessidade de um nó suplementar imediatamente anterior a ele e passível de ser intercalado, ele deverá ser adicionando à cadeia causal.



20. Se a explicação demandar um nó que não "pertence" à cadeia, será necessário criar outra cadeia que, tratando desta situação, convirja até o nó da cadeia previamente existente e anteriormente tratada.

E o fluxograma ficou assim:



21. Pode ser conveniente "explodir" uma causa de um dado problema elaborando um outro fluxograma que a considere como um outro problema; este fluxograma terá como problema a ser explicado a causa ("explodida").

22. Não deixe de colocar causas que sejam importantes para caracterizar (explicar) o problema mesmo que você já saiba de antemão que não poderão ser resolvidas dado que já ocorreram e "a história não volta para trás", ou sobre as quais o ator que declara o problema seguramente não possui governabilidade para tal (causas estruturais).

23. Revise periodicamente a frase que denota cada nó explicativo visando compactá-la, simplificá-la, colocá-la na ordem direta, torná-la mais pre-

cisa (evitando dubiedades ou mal-entendidos) e autoexplicativa (evitando explicações adicionais) etc.

24. Verifique se é conveniente adicionar causas mais à esquerda daquelas que dão início às cadeias causais; frequentemente elas são importantes (ainda que estruturais) para "politizar" o problema mostrando o que lhe origina e explicá-lo adequadamente. Utilize a MAP e lembre-se da frase em latim "*Quid prodest?*" (a quem interessa a situação analisada?) que usam os advogados.

25. As setas que conectam os nós explicativos das cadeias causais só deverão ser traçadas ao final.

26. Não esqueça de numerar os nós explicativos usando um tamanho de fonte igual ao da frase no canto inferior direito e, depois, os Nós Estratégicos no canto superior esquerdo (NE1, NE2 etc...).

27. Ao conceber ações para "desatar" os nós estratégicos, volte a analisar o fluxograma: é provável que aspectos ou relações de causalidade "pertencentes" à realidade não considerados inicialmente devam ser a ele incorporados.

28. Lembre-se que a política (*politics*), a elaboração de políticas (*policy*) e a gestão pública são jogos políticos (ou sociais), e por isto se algum ator está perdendo (o que declara o problema, ou o que é por ele prejudicado) é por que há alguém conseguindo colocar com mais força a sua agenda particular na agenda decisória. E por que está enfrentando com sucesso conflitos "abertos", mantendo alguns "encobertos" ("zerando coeficientes" na fórmula da agenda decisória), ou impedindo que outros se conservem "latentes" ou cheguem à consciência de quem está sendo prejudicado.

29. Lembre-se que o dirigente participa da elaboração de políticas públicas procurando cumprir seu projeto de governo (implementar sua agenda) até o término do seu mandato nomeando via livre provimento e atendendo a critérios de lealdade e competência servidores fiéis ou partidários; o gestor, atendendo aos seus três compromissos, participa resolvendo os problemas que este e outros atores sociais conseguem colocar na agenda

decisória e que, por isto, chegam até ele; o que é feito buscando soluções de longo prazo mediante a concepção de ações no seu âmbito de atuação para "desatar" nós estratégicos.

30. Lembre-se que se o exercício de elaboração do fluxograma for em torno de um problema hipotético escolhido, é provável que dificuldades que não se verificariam numa situação real ocorram ao, por exemplo, selecionar os aspectos da realidade que serão "transformadas" em variáveis do modelo (fluxograma), identificar causas e consequências ao longo de uma cadeia causal etc.

Referências

MATUS, Carlos. *El Método PES, Reingeniería Pública y La Teoria de Las Conversaciones:* Trabas y Problemas. Santa Fé, Colômbia: Fondo Editorial Altadir, Colección Ciencias y Técnicas de Gobierno.

CAPÍTULO 6

Metodologia de análise de políticas

Metodologia de análise de políticas[1]

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma visão panorâmica dos aspectos mais propriamente políticos envolvidos com a Gestão Estratégica Pública (GEP). Especificamente, ao apresentar a Metodologia de Análise de Políticas (MAP), ele se orienta a sistematizar a contribuição de autores que buscam melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado contemporâneo. Desta forma, pretende possibilitar aos profissionais ali situados, e interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e de métodos de análise apropriados à gestão pública.

Ele pode ser entendido como um auxílio metodológico para a pesquisa de situações – políticas, organizações, processos etc., – relevantes do ponto de vista da gestão pública.

Os dois instrumentos metodológico-operacionais apresentados nos capítulos anteriores são de aplicação relativamente fácil e imediata, e podem ser usados em praticamente qualquer situação em que um sistema possa ser descrito por um conjunto de características. Não obstante o fato do instru-

1. Este capítulo é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação de DAGNINO Renato; Thomas; Hernan; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. Metodologia de Análise de políticas públicas. In: Costa, GREINER; Dagnino, Renato (Orgs.) *Gestão Estratégica em políticas públicas*. 2. ed. Campinas, SP. Alínea, 2014, p. 51 – 114.

mento que trata este capítulo ser de aplicação mais complexa, os resultados que oferece para o entendimento dos ambientes de governo e para a elaboração de políticas públicas, compensa o esforço.

O conteúdo aqui apresentado constitui um subsídio para elaborar (formular, implementar e avaliar) políticas públicas e construir uma ponte entre as metodologias de planejamento usualmente adotadas por organizações públicas, cuja ineficácia tem sido insistentemente apontada.

Antes de começar vale a pena esclarecer que a expressão aqui utilizada – Análise de Políticas – é uma tradução daquela usada pelos autores de língua inglesa – *Policy Analysis* – que são os que podem ser considerados comunidade os fundadores deste campo. Nesse sentido, é necessário estabelecer desde o início a distinção entre dois termos ingleses, *policy* e *politics,* uma vez eles que fazem referência a dois conceitos bastante distintos, mas que possuem a mesma tradução em português: política. Ao utilizar a expressão "política" se estará aqui querendo fazer referência ao conceito de *policy* (que possui como uma das traduções possíveis para o português o termo planejamento). E qualquer utilização diferente será explicitada. Dessa forma, por exemplo, traduzimos *policy analysis* como "análise de políticas" ou "análise de política". Seguindo nesta linha, sempre que surgirem termos para os quais isto se faça necessário, será indicada especificamente, junto com o termo em português, a sua forma em inglês, com as expressões *policy* ou *politics* que aparecem na bibliografia em inglês.

Explorando o conceito de análise de políticas

A Análise de Políticas não necessariamente implica uma identificação do analista com os objetivos daqueles que controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento. A primeira parte desta seção procura dar conta da complexidade do conceito de Análise de Políticas introduzindo o leitor, simultaneamente, à bibliografia produzida pelos principais autores que se dedicam ao campo e à forma como se vão estabelecendo (e alterando) os demais conceitos com ele relacionados.

O conceito de política

Easton (1953, p.130) considera uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor. Mais especificamente, Jenkins (1978, p.15) vê política como um conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada. Para Heclo (1972, p. 84-85), o conceito de política (*policy*) não é "autoevidente". Ele sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou "não ação"), mais do que decisões ou ações específicas.

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que o termo "política" é usado para se referir a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

Ham e Hill (1993, p.13) analisam as implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão, destacando aspectos como:

- há uma rede de decisões de considerável complexidade;
- há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política;
- políticas mudam com o passar do tempo e, em consequência, o término de uma política é uma tarefa difícil;
- o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não decisões.

Os autores colocam, ainda, que o estudo de "não decisões" tem adquirido importância crescente nos últimos anos. Uma forma de resumir as características do conceito é dada por estes três elementos:

- uma teia de decisões e de ações que alocam (implementam) valores;
- uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;
- algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

Ao trabalhar com a Metodologia de Análise de Políticas (MAP) há que lembrar que o termo "política" pode ser empregado de muitas maneiras. Por exemplo, para designar:

- campo de atividade ou de envolvimento governamental (social, econômica), embora com limites nem sempre definidos;
- objetivo ou situação desejada (estabilidade econômica);
- propósito específico (inflação zero) em geral relacionado a outros de menor ou maior ordem;
- decisões do governo frente a situações emergenciais;
- autorização formal (diploma legal), ainda que sem viabilidade de implementação;
- programa ("pacote" envolvendo leis, organizações, recursos);
- resultado (o que é obtido na realidade e não os propósitos anunciados ou legalmente autorizados);
- impacto (diferente de resultado esperado);
- teoria ou modelo que busca explicar a relação entre ações e resultados;
- processo (os nove acima são "fotos", é necessário um "filme": enfoque processual).

As definições e os cuidados mostram que na MAP é preciso levar em conta que:

- os *political aspects* (aspectos políticos) são inerentes ao processo de elaboração de políticas (tradução para o termo em inglês *policy process*) e que;
- a política envolve uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão isolada.

Para resumir, pode-se criar um "decálogo", como o que segue.Para entender o conceito de política, é necessário considerar:

- a distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série

de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);

- a distinção entre política e administração;
- a política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
- tanto ação como não ação;
- pode determinar impactos não esperados;
- os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;
- ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
- envolve relações intra e interorganizações;
- é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
- é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Entendemos a política pública como sendo a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores que o governo tem que implementar mediante o Estado.

O conceito de Análise de Políticas

A Análise de Políticas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública (BARDACH, 1998).

Para Wildavsky (1979), a Análise de Políticas recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e as consequências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política. Ele considera, ademais, que Análise de Políticas é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas, sim, por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza

do problema. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações existentes.

Segundo Dye (1976), fazer Análise de Políticas é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz (p.1). Para ele, a Análise de Políticas é a descrição e a explicação das causas e das consequências da ação do governo (HAM e HILL, 1993). Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, tanto quanto o da Análise de Políticas. No entanto, ao procurar explicar as causas e as consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrou um deslocamento para um enfoque comportamental.

Para não esquecer: o que distingue a MAP do que usualmente se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz. O escopo da MAP, porém, vai muito além dos estudos e das decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas da esfera pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e os resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos, com algum grau de interesse pelas questões que têm, no aparelho de Estado, um lócus privilegiado de expressão.

A MAP engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas, de uma maneira ou de outra, com o exame das causas e das consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Políticas tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy makers*) e com o objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade.

Uma tipologia da Análise de Políticas: a tensão entre o descritivo e o prescritivo

Sobre a tensão entre descritivo e o prescritivo, Ham e Hill (1993) classificam os estudos de Análise Política (abordagens, perspectivas) em duas grandes categorias:

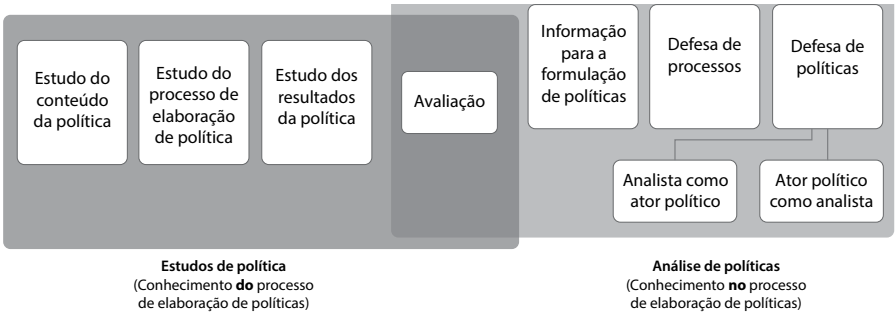
1. a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas – que revelam, portanto, uma orientação predominantemente descritiva;
2. a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando, assim, um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Para Dye (1976), a Análise de Políticas tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os "fazedores de política" (*policy makers*, no original) a melhorar a qualidade das políticas públicas. Com isso, ele corrobora a visão de outros autores, como Lasswell (1951) e Dror (1971), segundo a qual a Análise de Políticas é tanto descritiva, quanto prescritiva. Para Wildavsky (1979, p.17), o papel da Análise de Políticas é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria. Portanto, a Análise de Políticas está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*). Assim, dois termos que podem ser encontrados reiteradamente na literatura anglo-saxã são:

- *analysis of policy,* referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político;
- *analysis for policy,* referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

A Figura 20 propõe uma tipologia da Análise de Políticas que abrange um amplo espectro. Ele vai desde os estudos descritivos – análise do conteúdo da política – até os francamente normativos – defesa de políticas.

Figura 20: Tipologia da Análise de Políticas



Essa tipologia distingue sete tipos de Análise Política e esclarece muitos dos termos usados correntemente na área:

1. estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*), no qual os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;

2. estudo do processo das políticas (*study of policy process*): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;

3. estudo do resultado das políticas (*study of policy output*), no qual os analistas procuram explicar como os gastos e os serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros[2];

4. estudo de avaliação (*evaluation study*), no qual se procura identificar o

2. Tais estudos têm recebido muita atenção nos EUA, na Europa e no Reino Unido.

impacto que as políticas têm sobre a população[3];

5. informação para elaboração de políticas *(information por policy making)*: neste caso, o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;

6. defesa de processos (*process advocacy*): os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, de tarefas e de enfoques para avaliação de opções;

7. defesa de políticas (*policy advocacy*), atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou de opções específicas no processo de políticas.

A postura do analista de políticas

É possível identificar três tipos de analistas:

- o "técnico": interessado em pesquisa policy-oriented, é um acadêmico preocupado com a (ou atuando na) burocracia;
- o "político": interessado em Análise de Políticas na medida em que lhe permite aumentar sua influência política;
- o "empreendedor": interessado em usar a Análise de Políticas para influenciar a política.

O caráter de *policy orientation* da Análise de Políticas sugere que a preocupação do analista seja mais direcionada à "análise da determinação da política" (postura normativa) do que à "análise do conteúdo da política" (postura descritiva).

A posição não engajada, puramente acadêmica, é válida na medida em que a isenção permite uma análise mais rigorosa. Ela não deve impedir o cumprimento do objetivo maior (normativo): a melhoria do processo político. Esta não necessariamente implica uma identificação com os objetivos daqueles que

3. Esse tipo de estudo pode ser descritivo e prescritivo e marca a fronteira entre a Análise de Políticas e a Análise para Política.

controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento.

Vale lembrar: análises neutras, desprovidas de valores, são um mito. A pesquisa é sempre influenciada pelos valores do analista. É difícil, mas necessário, que ele não se converta num "político" (*policy advocate*).

A Análise de Políticas envolve um certo aprendizado, a partir da experiência, especialmente da experiência do fracasso e da correção dos erros cometidos. Os analistas não se deveriam restringir a examinar como políticas podem ser melhoradas, dentro das relações sociais e políticas já existentes: essas próprias relações deveriam ser parte do campo de investigação.

Se a análise está localizada na estrutura existente de relações sociais e se o escopo é limitado a questões já postas na agenda para discussão, então, questões significativas podem ser ignoradas e as necessidades de grupos particulares, negligenciadas.

É aconselhável uma postura cética, que questione os pressupostos dos tomadores de decisão. Não fazê-lo leva a uma posição conservadora. Buscar, simplesmente, a melhoria das políticas (e não do processo político), no âmbito das relações sociais e das políticas existentes, termina levando à adoção de um critério de qualidade enviesado:

Lembrando: A boa política é aquela que pode ser implementada (que é viável). Restringir o foco de análise aos problemas já contemplados pela "agenda (de discussão) política" leva a excluir questões que interessam a grupos política e socialmente desfavorecidos!

A percepção de que as políticas, mais do que o mercado, são as responsáveis pelo progresso social envolve o questionamento das relações sociais e políticas existentes, a consideração tanto das decisões tomadas como das "não decisões".

Mesmo a *analysis for policy*, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administração visando a sua consecução, demanda a *analysis of policy* como etapa prévia. Caso contrário, se

o *policy process* (processo de elaboração da política) não for entendido como um *political process*, esse instrumental será ineficaz (não adaptado ao mundo real).

A postura do analista deve, em suma, levar em conta que a Análise de Políticas envolve tanto a melhoria do entendimento sobre a política e o processo político, quanto as prescrições visando melhores políticas.

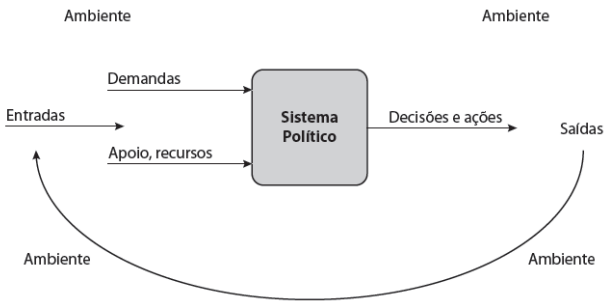
A Análise de Políticas e o contexto da política

Dado que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve, também, explicar as inter-relações entre Estado, política e sociedade.

Para entender o processo de elaboração de políticas, Easton (1953-1965) baseia-se num paradigma semelhante ao sistema biológico. Ele propõe que a atividade política seja analisada em termos de um sistema abarcando uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Assim, a teoria dos sistemas proposta por Easton considera a vida política como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente externo (econômico, religioso, cultural etc.), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas) – as decisões políticas – os quais, por sua vez, retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas (BOBBIO, 1993).

A Análise de Políticas, dado que se deve levar em consideração o contexto social, o econômico e o político no qual se inserem os problemas enfocados, tem seu objeto representado pelo esquema proposto por Easton, como segue:

Figura 21: Objeto da Análise de Políticas



Ham e Hill (1993) afirmam que uma das vantagens do paradigma adotado por Easton está em que a teoria dos sistemas oferece uma forma de conceituar complexos fenômenos políticos. Ao enfatizar os processos, em oposição a instituições ou estruturas, o enfoque de Easton representa um avanço, em relação a análises mais tradicionais, no âmbito da ciência política e da administração pública.

Esta visão permite que se defina um setor de política como um grupo de organizações complexas, conectadas umas às outras por dependência de recursos. Ela permite abordar a dependência de uma organização em relação a outra por meio do exame do fluxo de recursos financeiros. Ao fazê-lo, destacam-se três características da Análise de Políticas:

1. As organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam;
2. É necessário assegurar que a análise do Estado seja baseada na compreensão de sua relação com a sociedade;
3. As atividades do Estado nas sociedades modernas são, essencialmente, uma atividade organizacional.

De fato, aplicada às organizações, a teoria dos sistemas permite analisá-las como conjunto de entidades mais ou menos interdependentes e constituídas de partes que são variáveis mutuamente dependentes. Além disso, alguns temas são mais ou menos comuns às teorias da organização e dos sistemas: os agregados de indivíduos inseridos no sistema, as relações entre os indivíduos

e o ambiente do sistema organizacional, as interações dos indivíduos dentro do sistema e as condições necessárias para garantir a estabilidade do sistema.

Ham e Hill (1993), porém, fazem algumas críticas à concepção geral do modelo sistêmico. A primeira destaca que ele faz uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e de apoios convertidos em saídas, o que raramente ocorre de modo tão simples, no mundo prático da elaboração de políticas. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas.

Um segundo comentário ressalta que o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão – a caixa-preta (*black box*) –, isto é, da tomada de decisões e, no entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e aos apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas, também, na dinâmica da tomada de decisões. Uma terceira crítica refere-se ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da caixa-preta constituírem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico, quanto da mudança nas regras do jogo.

Para Ham e Hill (1993), a própria ênfase da teoria sistêmica na ideia da *black box* (caixa-preta) é ilustrativa: a imagem salienta que os processos implícitos na caixa-preta dificilmente são penetrados e pesquisados. Tomando os três modelos de Allison (1971) que ajudam a entender os processos, Hill lembra que há o modelo do ator racional, o do processo organizacional e o de políticas burocráticas.

No primeiro, os agentes devem escolher, entre alternativas, as metas e os objetivos da ação, de modo que suas consequências sejam as maiores

possíveis. No segundo, a ação é vista como resultado do comportamento organizacional, estabelecido pelas rotinas e pelos procedimentos operacionais. O terceiro considera a ação como resultado de acordos entre grupos e indivíduos no sistema político.

Uma outra contribuição importante à compreensão dos processos políticos abordados nesta pesquisa é a metodologia desenvolvida por Matus (1996) que tem uma preocupação implícita com a análise "para a política". Entretanto, algumas das suas críticas dos pressupostos básicos do planejamento sistêmico exibem elementos interessantes para a abordagem da Análise de Políticas. Como decorrência da discussão das falácias da teoria sistêmica, o autor introduziu dois novos conceitos, um dos quais foi adotado no presente estudo, como se abordará a seguir.

De acordo com Matus (1996, p. 72), o modelo sistêmico tradicional tende a tratar o próprio sistema como algo estático e incontestável ou, pelo menos, sujeito a raras mudanças fundamentais. Considera, como pressuposto, que, nesse modelo, o ator que planeja está fora ou sobre a realidade que planifica. O ator não coexiste nessa realidade com outros atores, que também planejam. Isso colocao planejador sistêmico, ao não aceitar que sua teoria se baseia neste pressuposto básico, diante do seguinte dilema: ou aceita o pressuposto mencionado, e tem uma teoria consistente, mas irreal nos seus pressupostos, ou o rechaça por ser irreal, mas então sua teoria é inconsistente. Apoiando-se na suposição anterior, Matus (1996) deduz, como postulados do modelo sistêmico, que:

- sujeito é diferençável do objeto;
- não pode haver mais de uma explicação verdadeira;
- explicar é descobrir as leis que regem o objeto;
- o poder não é um recurso escasso;
- não existe uma incerteza mal definida;
- os problemas a que se refere o plano são bem estruturados e têm solução conhecida.

Todos esses pressupostos têm regido as teorias em que se baseia a prática do planejamento, na América Latina e, exceto nos meios acadêmicos, não são questionados.

A explicação que se tem procurado para os irrisórios efeitos alcançados pelos planejadores passa ao largo da crítica a tais postulados, contentando-se com apontar a precária qualidade dos planos, as deficiências das estatísticas, o escasso poder dos órgãos de planejamento, a inexperiência dos economistas, a deficiência de sua formação e o desinteresse político. O trabalho de Matus vai mais além, ao sustentar que os poucos resultados do planejamento tradicional latino-americano devem ser procurados naqueles pressupostos que conduzem a um conceito restrito de planejamento e de planejador e a uma prática economicista e tecnocrática, que se isola do planejamento político e do processo de governo.

Matus rejeita, de início, a suposição de que o ator que planeja está fora da realidade e que a realidade planejada é um objeto planificável, que não contém outros sujeitos criativos, que também planejam. Com isso, abrem-se novas portas para reformular, teoricamente, o planejamento, a função do planejador e a Análise de Políticas.

Ao assumir que o ator está inserido numa realidade, em que coexiste com outros, que também planejam, Matus (1996) propõe alguns postulados:

- sujeito não é distinto do objeto;
- há mais de uma explicação verdadeira;
- os atores sociais geram possibilidades, em um sistema social criativo que, só em parte, segue leis;
- o poder é um recurso escasso e limita a possibilidade do "deve ser";
- existe uma incerteza mal definida, que domina todo o sistema social; consequentemente, os problemas, a que se refere o plano, são quase-estruturados[4].

4. "Problema quase estruturado" é o que não se pode definir nem explicar com precisão; por isso, não se sabe bem como enfrentá-lo e, muito menos, conhecem-se os critérios para escolher entre as opções concebidas para enfrentá-lo. A primeira dificuldade com

Com esses postulados, supera-se, também, a exigência de que o sistema esteja em equilíbrio, a fim de que a atividade sobreviva.

Se uma das vantagens do modelo sistêmico é que ele chama a atenção entre sistemas políticos e outros sistemas (HAM e HILL, 1993, p. 17), a abordagem de Matus, introduzindo uma nova conceituação de "meio ambiente", vai bem mais além, ao considerar que os atores e os outros sistemas são elementos intrínsecos ao modelo de planejamento. Matus ainda introduz dois conceitos importantes: o de situação e o de momento[5].

Este último será extensamente utilizado, dado que possibilita um recorte dinâmico e mais adequado ao enfoque analítico usado, a Análise de Políticas. Evitou-se a adoção do primeiro conceito, porquanto envolveria uma postura acadêmica um tanto controversa, na medida em que implica diferentes leituras e explicações de uma mesma realidade. Além do mais, a opção pela Análise de Políticas facultou uma compreensão satisfatória do problema proposto, nos termos do enfoque de Ham e Hill (1993), com o conceito de momento, de Matus (1996).

A Análise de Políticas e os níveis de análise

O analista das políticas públicas deve se situar fora do mundo do dia a dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

Para uma análise adequada, é necessário explorar três níveis que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como os que se dão realmente as relações

tais problemas está em reconhecê-los (MATUS,1996).

5. Estas duas expressões, adotadas e empregadas nesta seção, foram definidas por Matus (1996, p. 584) como: "Situação" é a realidade explicada por um ator, que vive nela e a interpreta em função de sua própria ação. Por isso, cada ator pode ter uma explicação diferente de uma realidade.'Momento' é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim bem demarcados". Em texto anterior, ele detalha esse conceito, explicitando que ele não tem uma característica meramente cronológica e que indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos.

políticas (*policy* e *politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

- do funcionamento da estrutura administrativa (institucional). É o nível superficial das ligações e das redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc., em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. É o que se pode denominar Nível 1: aparência ou superficial.
- do processo de decisão. É o nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento dela não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar Nível 2: interesses dos atores. Enfatiza que a passagem do processo por um momento determinado é apenas o domínio transitório desse momento sobre os outros, que sempre podem estar presentes.
- das relações entre Estado e sociedade. É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da "infraestrutura econômico-material". É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normalização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise. Este nível de análise trata da função das agências estatais que, em sociedades capitalistas avançadas é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar Nível 3: da essência ou estrutural.

Vale destacar: a análise deve se desenvolver de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro nível e vice-versa buscando responder as perguntas suscitadas pela pesquisa em cada nível. É no Nível 3: da essência ou estrutural onde as razões últimas destas perguntas tendem a ser encontradas, uma vez que ele é o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

O momento de formulação da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores com ela envolvidos cujo grau de explicitação, pelas razões que se explora nas seções que seguem, é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, em que há uma seleção "positiva" das demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e à resolução de conflitos abertos até uma de não tomada de decisão, que opera no nível negativo da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram, ou não, na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro. É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiterações, é possível conhecer o comportamento da "comunidade política" presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo envolve: examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos, explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

Para ilustrar este ponto, pode-se dizer que a análise de uma política implica, primeiramente, identificar as organizações (instituições públicas)

com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível (institucional) de análise, identificar as relações institucionais (isto é, as sancionadas pela legislação, públicas etc.) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

No segundo nível, passa-se a pesquisar as relações que se estabelecem entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, as coalizões de interesse, a formação de grupos de pressão, a cooptação, a subordinação etc. devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A determinação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e a sua identificação com outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc. de modo a conhecer os interesses dos atores é o objetivo a ser perseguido neste nível.

O terceiro nível de análise é, finalmente, o que permitirá, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua "infraestrutura econômico-material" e sua "superestrutura ideológica" –, explicá-lo.

É através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada, ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano), que se pode chegar a entender a essência, isto é, entender porque as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são.

Visões do estado e análise de políticas

A natureza do modelo que o analista utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que se obtêm ao se analisar (e elaborar) uma política pública. A tal ponto que os resultados podem

variar consideravelmente segundo a visão que se adote. É claro que a escolha da visão a ser adotada como guia para a análise não é neutra. Mesmo quando se trata apenas de descrever e não de prescrever, neste caso como em outros que envolvem uma escolha onde a postura ideológica dificilmente pode ser colocada de lado, a opção realizada não é simplesmente metodológica. Não obstante, a escolha deve se dar tendo em vista as características específicas da política em análise. O que implica dizer que mesmo a visão particular do analista acerca do conjunto dos órgãos e das políticas que conformam o Estado seja mais próxima a uma das quatro visões (entendidas sempre e como em outros casos em que modelos de análise são propostos de situações extremas), ele não deve descartar a possibilidade de que a análise da política em foco tenha, como guia metodológico, uma das outras visões. A seguir são apresentas as visões Pluralista, Marxista, Elitista e Corporativista.

A visão Pluralista

A visão pluralista enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas (embora nenhum possa ser considerado dominante), sendo estas um resultado das preferências destes grupos. O Estado (ou seus integrantes) é considerado, nesta visão, como um dentre estes grupos de pressão.

Esta visão tem como interlocutora a visão marxista clássica, contrapondo-se a ela e reafirmando a democracia como valor fundamental e o voto como meio de expressão privilegiado dos indivíduos. A poliarquia ("democracia real") e a ação de grupos de pressão é adotada, entretanto, como uma concepção mais realista.

A aceitação da interpretação pluralista implica na adoção de uma visão incremental (em oposição à racional) sobre o processo de elaboração de políticas, como se verá posteriormente.

A visão Elitista

A visão elitista pode ser considerada como uma derivação/extensão da pluralista. O esforço de superação das óbvias limitações (e irrealismo) da visão pluralista levou à aceitação da existência de elites, proposta como fundamento teórico da visão elitista. A visão elitista (ou neopluralista) ressalta o poder exercido por um pequeno número de bem organizados interesses societais e a habilidade destes para alcançar seus objetivos.

A visão Marxista

A visão marxista aponta a influência dos interesses econômicos na ação política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular. Entre as suas subdivisões é importante destacar:

- Instrumentalista: entende o Estado liberal como um instrumento diretamente controlado "de fora" pela classe capitalista e compelido a agir de acordo com seus interesses (ela rege, mas não governa). Capitalistas, burocratas do Estado e líderes políticos formam um grupo coeso em função de sua origem de classe comum, estilos de vida e valores semelhantes etc. (afinidade com a visão elitista) (MILIBAND, 1972).
- Estado como árbitro: quando existe relativo equilíbrio entre forças sociais, a burocracia estatal e os líderes político-militares podem intervir para impor políticas estabilizadoras que, embora não sejam controladas pela classe capitalista, servem aos seus interesses. Em situações normais (que não as de crise), o Estado atua como árbitro entre frações da classe dominante. A burocracia estatal é vista, diferentemente da corrente funcionalista, como um segmento independente/distinto da classe dominante, embora a serviço de seus interesses de longo prazo (POULANTZAS, 1990).
- Funcionalista: a organização do Estado e a *policy making* é condi-

cionada pelo imperativo da manutenção da acumulação capitalista. Funções: preservação da ordem, promoção da acumulação de capital e criação de condições para a legitimação. Os gastos governamentais para manter essas funções são: "gastos sociais", "investimento social" (para reduzir custos de produção), e "consumo social". Enfatiza os processos macro e não, por exemplo, a questão do caráter da burocracia ou das elites (O'CONNOR, 1977).

- Estruturalista: o Estado é visto como um fator de coesão social, com a função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos (ALTHUSSER, 1998).
- Escola da lógica do capital: deduz a necessidade funcional do Estado de analisar o modo de produção capitalista. O Estado é entendido como um "capitalista coletivo ideal". Ele provê as condições materiais gerais para a produção, estabelece as relações legais genéricas, regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho e protege o capital nacional no mercado mundial (ALTVATER, 1989).
- Escola "de Frankfurt": o Estado é entendido como uma forma institucionalizada de poder político que procura implementar e garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital. Combina as visões funcional e organizacional (OFFE, 1994).

A visão Corporativista

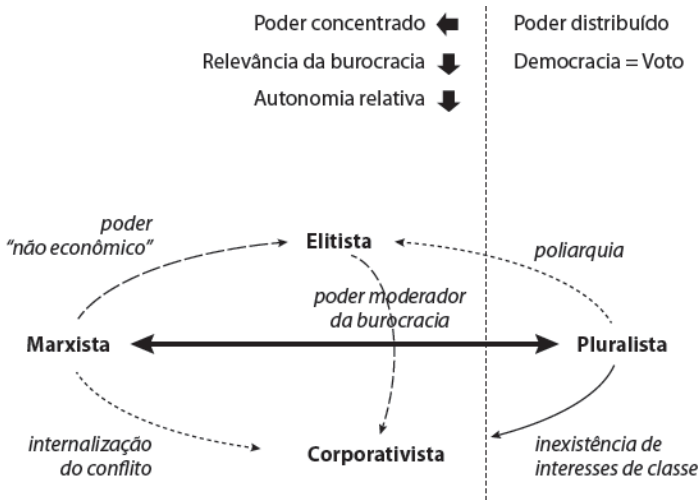
Navisão corporativista, mantendo a ênfase na atuação de grupos de pressão (organizações de trabalhadores e de patrões), estes passam a ser integrados no Estado. Este é entendido como um mecanismo de controle de conflitos entre os grupos, subordinando-os aos interesses mais abrangentes e de longo prazo dos Estados nacionais, num ambiente de crescente concorrência internacional e de busca de competitividade e de diminuição do crescimento econômico dos países capitalistas. Embora os primeiros

Estados corporativos tenham sido autoritários, depois de 1945, vários adotaram o neocorporativismo como forma de concertação.

A premissa em que se apoia esta visão é a de que os indivíduos podem ser melhor representados através de instituições funcionais/ocupacionais do que através de partidos políticos e mesmo do que unidades eleitorais geograficamente definidas.

Trabalhadores, através de sindicatos; empregadores, através de federações; fazendeiros, através de câmaras de agricultura. Estas entidades de categorias ou agremiações são reconhecidas pelo Estado como possuindo monopólio de representação (podendo, assim, ser por ele controladas) e sendo responsabilizadas por funções administrativas em lugar do Estado. A Figura 22 oferece um quadro sinóptico das visões caracterizadas.

Figura 22: Visões do Estado Capitalista Moderno



Fonte: elaboração própria.

Nele, as quatro visões estão colocadas em situações opostas, querendo indicar, com isto, as diferenças ideológicas que guardam entre si. O traço vertical separa – à esquerda – as que aceitam a hipótese de existência de um

poder concentrado. A importância da burocracia no controle do aparelho de Estado e a autonomia relativa deste em relação à classe dominante. As flechas, finalmente, indicam as possibilidades teóricas de derivação das visões. Assim:

- a visão elitista pode ser considerada como uma extensão da marxista, uma vez que considera outros fatores que não os econômicos como determinantes na formação de elites políticas.
- a visão corporativista pode ser considerada como resultado da ênfase colocada pelas interpretações neomarxistas no papel central do Estado no processo político.
- a visão elitista, por outra via, convergente, dá ênfase na interpretação do papel das state elites.
- as visões pluralista, elitista e corporativista são ao mesmo tempo visões/interpretações e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. A visão marxista, pelo contrário, constitui-se numa crítica à formação social capitalista. A proposta normativa que ela apresenta transcende os limites do capitalismo.

O papel da burocracia no estado contemporâneo

O estudo das organizações deve muito a Max Weber, com seu enfoque da burocracia no Estado moderno. Ele desenvolveu proposições sobre a estrutura das organizações, em que a administração se apoia na racionalidade formal. Segundo Ham e Hill (1993), Weber – objetivando estabelecer um tipo genérico de organização e explicar por que motivo ela cresce em importância – apontou as seguintes características definidoras de burocracia:

- uma organização contínua, com uma ou mais funções específicas, cuja operação é delimitada por certas regras – a consistência e a continuidade, no interior da organização, são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização;
- a organização dos funcionários está na base da hierarquia – o esco-

po da autoridade, no interior dessa hierarquia, é claro, definindo os direitos e os deveres dos funcionários, em cada nível hierárquico então especificados;

- os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e de produção – eles são livres, estando sujeitos à autoridade somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais, enquanto funcionários de uma organização;
- os funcionários são indicados, não eleitos, baseando-se essa indicação em critérios impessoais e são promovidos por mérito;
- pagam-se salários fixos aos funcionários e as regras de emprego e de relações de trabalho são previamente definidas – a escala de salários é graduada de acordo com a posição dos funcionários na hierarquia e o emprego é permanente, estando garantida certa estabilidade e previsto o pagamento de pensões após a aposentadoria.

A discussão sobre o papel da burocracia no Estado capitalista contemporâneo pode ser entendida a partir do ideal Weberiano, nele introduzindo os "desvios" impostos pela realidade. Balizam esta discussão perguntas como:

- Quem controla a burocracia? Os políticos, as elites, a opinião pública?
- Ela está submetida apenas a controles internos?
- Como atua a burocracia?
- Ela age segundo seus próprios interesses (*bureau maximazing*, *bureau shaping*)?
- Em termos econômicos, funciona como um monopólio administrador de preços e de quantidades em seu próprio interesse (*public choice*)?
- Como se organiza?

À pergunta de como se afasta a burocracia "real" do paradigma ideal Weberiano, ou o que é, hoje, um bom burocrata, alguns autores, respondem como:

- a burocracia pode ser um instrumento que permite atenuar o poder econômico da burguesia – defendendo a democracia (visão pluralista);
- a burocracia pode agir em conformidade com o poder econômico – autonomia relativa (visão elitista).

Mas até que ponto a burocracia pode atuar em um ambiente distinto? Não estará ela presa às formas de dominação existentes (conservadorismo intrínseco)?

O fato é que a burocracia possui um poder cada vez maior para definir o caráter das políticas públicas no âmbito de um sistema presidido por um Estado crescentemente corporativo, que combina a propriedade privada dos meios de produção com o controle público exercido por uma burocracia.

A corrente da *public choice* que propõe a privatização e a reforma do Estado parece visualizar, na sua versão mais de "direita", o mercado como "regulador" da burocracia, enquanto que uma visão mais de "esquerda" entende a participação e o controle públicos como antídotos eficazes ao poder da burocracia.

Poder e tomada de decisão

Vamos começar destacando: o estudo dos processos de decisão é um importante ponto de partida para entender as relações de poder.

A análise sobre poder e a decisão parte do debate entre elitistas e pluralistas, que diferem nas concepções sobre a distribuição do poder na sociedade atual, como também nos métodos de análise que devem ser usados para proceder a investigação.

Defendendo um ponto de vista pluralista (em contraposição ao elitista),

ele entende que os pesquisadores deveriam analisar casos em que existam diferenças de preferência entre os atores: quem estuda o poder deve analisar decisões reais, envolvendo atores que possuam preferências diferentes, e explorar se as preferências de uma hipotética elite dominante são adotadas no lugar das de outros grupos. Isso porque, para Dahl (1958, p. 203), 'A' tem poder sobre 'B', na medida em que ele pode levar 'B' a fazer algo que, de outra forma, não faria. E conclui: Atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas-chave são os que exercem o poder em um sistema político.

Segundo outros autores existe um consenso de que os conflitos sobre assuntos-chave fornecem evidências sobre a natureza da distribuição de poder, mas estas evidências precisam ser suplementadas por análises de não tomada de decisão. Em alguns casos, a não tomada de decisão assume a forma de decisão e, ao contrário do que postulam os pluralistas, pode ser investigada com a metodologia que estes propõem.

Mais complicado é estudar o poder quando exercido como formador de opinião. Essa dimensão é considerada por muitos como a mais importante e o aspecto mais difícil da pesquisa de poder. Esta discussão metodológica é o que leva Ham e Hill (1993) a chamarem a atenção para o fato de que, muitas vezes, os debates sobre a distribuição de poder na sociedade desenvolvem-se no terreno das metodologias de pesquisa utilizadas e das definições, desviando o foco da natureza e da estrutura do poder.

A opção do analista não deve se dar em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo; isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente, explique, o que é e não o que deve ser. Assim, embora o enfoque de apresentação que adota a seção procure revelar o embate ideológico que preside a discussão acadêmica, isto não deve ser tomado (pelo contrário!) como uma intenção de sugerir ao analista que seu trabalho de análise deva implicar em escolhas que não aquelas baseadas exclusivamente na fidedignidade, da aderência em relação ao mundo real.

As duas faces do poder

Ham e Hill (1993) afirmam que os trabalhos de Dahl teriam aberto uma nova perspectiva de estudos sobre o exercício do poder quando Bachrach e Baratz (1962), criticando as conclusões de Dahl, afirmam que o exame do poder não poderia ficar restrito a decisões-chave ou a um comportamento efetivo.

Em resumo, concluíram que o poder também é exercido quando um ator social, que controla recursos de poder, utiliza suas forças para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que venham a restringir o debate a questões que possam ser politicamente inócuas a si próprio.

Esta definição dá origem aos conceitos de mobilização de opinião ou de conformação do processo político a questões seguras. Desta forma, os autores apontam para a existência de duas faces do exercício do poder:

- uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões-chave;
- outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e para impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política).

Bachrach e Baratz (1962) contribuíram para o surgimento de uma nova fase do debate sobre a decisão e o poder, ao sustentar que pesquisar o poder não envolve, simplesmente, o exame de decisões-chave, como propunha a metodologia de Dahl. Para eles, o poder é também exercido quando 'A' utiliza suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo dos processos políticos à consideração pública somente das questões inócuas para 'A'.

Citam, como exemplo, as questões sobre preconceito de cor, nas quais se veem claramente as duas faces do poder: uma operando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra buscando suprimir conflitos e fazendo de tudo para o assunto não entrar no processo político, mediante o que Bachrach e Baratz (1962) denominam de "não tomada de decisão".

A ideia forte dos autores no campo metodológico é que a metodologia

de Dahl para pesquisar o poder é inadequada ou, pelo menos, parcial. Isto porque a teoria pluralista é baseada numa concepção liberal que iguala os interesses das pessoas a preferências por elas expressas. Mas se os interesses das pessoas forem entendidos não como aquilo que elas afirmam ser, a natureza destes interesses pode ser inferida através da observação da ação e da não ação política.

Assim, uma análise completa deve perceber tanto o que, de fato, acontece, como aquilo que não acontece e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate. Bachrach e Baratz (1962) definem a não tomada de decisão como a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas.

Segundo os autores, a não tomada de decisão existe quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política).

Nesta caracterização, convém chamar a atenção, ainda, para que a conceituação apresentada possa ser distinguida de situações como a decisão de não agir ou a decisão de não decidir. Nestes dois casos, os temas ou os assuntos focos de debate são explicitados, isto é, entram na agenda e são objeto de uma decisão de não agir. Na situação de não tomada de decisão sequer se permite que as questões e as demandas venham a se tornar temas para uma eventual decisão.

Autores como Easton (1965), ao trabalharem com seu enfoque sistêmico do processo político, também apontam o fato de que existe um modo de regulação de demandas políticas que busca proteger e preservar a estabilidade de sistemas políticos e, adotando um ponto de vista bastante semelhante, discutem a existência de *gate-keepers* que ajudam a controlar o fluxo de assuntos para dentro da arena política.

Bachrach e Baratz (1962) vão mais além ao enfatizar os meios pelos quais os interesses estabelecidos se protegem pela não tomada de decisão. Assim, a regulação da demanda não é uma atividade neutra, mas, sim, contrária ao interesse das pessoas e dos grupos que procuram uma realocação de valores. Segundo eles, então, as formas como certos interesses presentes no processo político protegem-se dos que pretendem alterar o *status quo* são as estratégias de não tomada de decisão.

O processo de regulação de demandas seria, portanto, uma forma de atuação política fundamentalmente não neutra, buscando, de fato, favorecer ou preservar interesses de pessoas ou de grupos. Esta posição está inserida no interior de uma concepção para a ação política em que a distribuição de poder é percebida como muito menos equilibrada do que acreditam Dahl e os autores da vertente pluralista[6].

Assim, respondendo à réplica dos pluralistas, que afirmavam que a não tomada de decisões seria "não pesquisável", Bachrach e Baratz (1962) apresentam a possibilidade de seu estudo através do levantamento de demandas, de reclamações ou de conflitos que não entraram na arena política: se nenhuma queixa ou conflito puder ser descoberto, então, existiria uma situação de consenso político e uma situação de não tomada de decisão não teria ocorrido.

Diante das críticas de que sua metodologia e seus conceitos não seriam adequados para investigar (e contribuir para resolver) questões relativas a conflitos potenciais ou emergentes, e que, assim, era legítimo considerar a não tomada de decisão como um tipo de decisão, os partidários da visão elitista foram reformulando suas posições.

É preciso examinar não apenas os conflitos abertos, mas o sistema de dominação: Quem ganha em uma organização não o faz somente através de batalhas. Na verdade, quem conquista vantagens, beneficia-se dos valores dominantes, que agem como padrões ou critérios para a operação de uma organização. Dessa forma, o poder é exercido, ainda que conflitos abertos possam não ocorrer.

6. Esta concepção remete à posição IV da racionalidade limitada por condicionantes estruturais, proposta por Forester (1989).

É nesse ponto que a chamada segunda dimensão do poder, "descoberta" por Bachrach e Baratz, começa a dar lugar a uma nova visão. A que enfatiza que o poder pode ser usado para manipular os interesses e as preferências das pessoas e, assim, aumentar ainda mais o poder de quem o detém. É isto que diferencia a posição de Lukes (1974), da assumida por Bachrach e Baratz (1962).

A terceira face do poder

Segundo Lukes (1974), o poder pode ser estudado em três dimensões:

- a dos conflitos abertos entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado através da metodologia proposta pela concepção pluralista;
- a dos conflitos encobertos, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, como em Bachrach e Baratz (1962), com a "não tomada de decisão";
- a dos conflitos latentes, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que conflitos abertos ou encobertos venham a se manifestar (conflitos latentes ou "potenciais").

Esse autor chama a atenção para algo distinto ao conceito de "não tomada de decisão" (BACHRACH e BARATZ, 1962). Algo distinto de decidir, de não decidir ou de decidir não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos).

Lukes (1974) formula uma nova definição de poder que é por ele utilizada: 'A' exerce poder sobre 'B' na medida em que 'A' influencia ou afeta 'B' de um modo que contraria os interesses de 'B'. Ele se refere, portanto, a uma situação em que o poder é usado de forma abrangente, mas difusa e sutil, para impedir que até mesmo conflitos encobertos e assuntos potenciais que poderiam vir a entrar na agenda de política se conformem.

Uma situação em que se manifesta a terceira face do poder ocorre

quando os valores dominantes, as regras do jogo, as relações de poder entre grupos, efetivamente impedem que determinados desacordos possam vir a se transformar em disputas que demandem decisões.

Neste tipo de situação, a existência de consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido. As "preferências" das pessoas (tal como entendidas pelos pluralistas) já seriam conformadas pela sociedade em que vivem (socialização pela educação, mídia etc.), dando lugar a uma situação em que estas poderiam ser significativamente diferentes de seus "interesses reais". Estes, então, só poderiam ser por eles percebidos como tais, dando margem a conflitos abertos ou mesmo a encobertos, em situações de elevada autonomia relativa dos atores sociais, sobre os quais atua este processo de mobilização – ou manipulação – de opinião.

A terceira face do poder e a pesquisa sobre poder e tomada de decisão

A discussão que se estabelece entre as duas visões – pluralista e elitista – no plano metodológico, torna-se ainda mais complexa e interessante com a contribuição de Lukes (1974), quando ele afirma que o poder teria que ser estudado segundo aquelas três dimensões. Isto explicita a existência de mais um grau de dificuldade de análise das situações e dos processos concretos através dos quais políticas são formuladas.

Visto que o interesse dos cidadãos é apontado pela visão pluralista como o fundamento principal das escolhas realizadas, a proposição de que os interesses manifestos, os que aparentemente (mas não efetivamente, segundo os elitistas) estão em jogo, podem ser apenas o resultado da manipulação de interesses "reais", coloca para aquela visão um problema metodológico insolúvel ("impesquisável").

A pesquisa do poder teria, então, que se valer de outros conceitos e relações, senão alternativos, suplementares aos propostos pela visão pluralista. Um deles seria o de sistema de dominação: o sistema de valores dominante que atua

na sociedade e, em particular, no interior das organizações, em favor de certos grupos. Outros seriam os mecanismos ideológicos de difusão do sistema de crenças e de valores, os quais não devem ser entendidos como uma manipulação simples, evidente e nem mesmo consciente. Eles conformam uma situação em que as elites não precisam "lutar" para exercer o poder.

É evidente que o exercício do poder tende a beneficiar os grupos que o detêm. O que esses conceitos pretendem desnudar é o fato de que mesmo as ações pontuais de um determinado grupo subordinado podem não ser tentadas devido à postura fatalista de que suas reclamações nunca serão atendidas.

É oportuno lembrar, entretanto, que mudanças econômicas ou políticas em uma determinada sociedade podem tornar possível a inclusão na agenda de política de assuntos até então não considerados porque envolvidos na penumbra que caracteriza a terceira face do poder. Mudanças que permitam um aumento do grau de autonomia relativa dos atores sociais subordinados em relação aos dominantes, ou, mais precisamente, ao processo de mobilização de opinião que estes instrumentalizam – o que se poderia referir como um ganho de consciência política – faria com que conflitos latentes pudessem emergir.

No decorrer do debate entre as duas visões, os pluralistas passam a admitir que é necessário examinar as relações entre o poder, os interesses das pessoas e as preferências por elas manifestadas. Isto é, relaxa-se a posição pluralista extrema, baseada na concepção liberal, que iguala os interesses das pessoas as suas preferências expressas –, de que os interesses das pessoas são o que elas afirmam ser. E, desta forma, altera-se, também, a premissa metodológica de que a natureza desses interesses não pode ser inferida pela observação de situações de não tomada de decisão.

Essa argumentação coloca dois problemas: o primeiro refere-se às situações em que as pessoas agem, ou não, contrariamente aos seus interesses (quando as elites conseguem controlar suas opiniões e preferências); o segundo é que o modo mais efetivo de dominação de um "grupo de poder" é prevenir o surgimento e o crescimento de conflitos.

Os mecanismos ideológicos são caminhos através dos quais as pessoas interpretam o mundo, transmitem e perpetuam um sistema de valores e de verdades. Esses mecanismos resultam na dominação de uns grupos por outros, cujos interesses estes grupos passam, também, a defender ou a servir. Torna-se ainda mais complexa a situação quando se considera que ideologias dominantes refletem a experiência de vida de todas as classes e são consensuais porque revelamo modo de vida da sociedade, como um todo (SAUNDERS, 1980, p. 55-56). Ademais, a manipulação consciente faz da ideologia uma força poderosa, subjacente à aderência da comunidade a um conjunto de normas e de metas aparentemente autoimpostas, autorreguladas ou "naturais".

Mecanismos de seleção de assuntos, típicos do capitalismo regulado pelo Estado, incluem, tanto os de tipo ideológico e comportamental, como os de tipo repressivo (polícia, justiça) e estruturais (limites impostos pelas demandas da acumulação capitalista que podem ser tratados pelo Estado).

Do ponto de vista metodológico, argumenta a visão elitista, que, como o Estado capitalista, para melhor servir aos objetivos da acumulação, precisa aparentar neutralidade, ele deve adotar um padrão consistentemente enviesado de filtragem de assuntos, o que torna realmente difícil pesquisar situações de conflito encoberto ou latente.

Como podem ser pesquisadas situações em que existe cooptação, ou que envolvem a delegação de poder de decisão a comissões que nunca se reúnem, ou ainda que envolvem a conformação de interesses mediante mecanismos de controle ideológico?

É interessante, embora possa ser considerada hipócrita, a reação pluralista ao conceito desenvolvido por Lukes (1974): a pesquisa dos "interesses reais" poderia ser feita através de avaliações sobre quem ganha e quem perde em determinadas situações.

Mas, a pergunta sobre "quem se beneficia?", apesar de interessante, pouco tem a ver com a sobre "quem governa?".

De acordo com a pergunta acima, examinar quem ganha e quem perde, em uma comunidade ou uma sociedade particular, revela aqueles cujos interesses

reais foram ou não contemplados. Tanto Saunders (1980) quanto Bachrach e Baratz (1962) concordam que a questão central, nas pesquisas sobre o poder, diz respeito a quem se beneficia. Segundo Polsby (1980), saber quem se beneficia é tema interessante e frutífero para a pesquisa, mas difere da questão relativa a quem governa. Para ele, mesmo demonstrando que um dado *status quo* beneficia algumas pessoas de forma desproporcional, isso não prova que tais beneficiários possam, no futuro, vir a agir efetivamente para impedir mudanças, isto é, governar. Seria isso um lembrete útil de que indivíduos podem se beneficiar, de forma não intencional, da elaboração de políticas.

Quando o poder é exercido como formador de opinião, torna-se mais complicado estudá-lo. No entanto, este ângulo é o que mais importa. Por isso, a despeito dos problemas de realizar a sua pesquisa, um grande esforço vem sendo feito e alguns caminhos foram apontados, em particular o do emprego simultâneo de teorias aparentemente conflitantes. Segundo Blowers (1984, p. 250-251), é óbvio que perspectivas diferentes iluminam aspectos diferentes do conflito do poder e cada uma delas é incompleta.

Essa observação põe em relevo a importância da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade nas pesquisas sobre o poder.

As abordagens disciplinares tradicionais da ciência política revelam bastante força analítica quando se trata da fase ativa do conflito e quando há evidências para embasar a ideia da existência de participação, de receptividade e do papel dos atores. A crítica neoelitista é de certa forma, complementar. O estruturalismo com raiz na abordagem da economia, com sua ênfase nos interesses e nas forças econômicas subjacentes e com a negação da importância da ação individual na explicação dos resultados dos conflitos, leva a análise adiante. Ela pode auxiliar, mesmo sem os determinantes de "interesses de classe" ou "forças econômicas", porquanto bastaria o conceito de "grupos de poder", que incluem elites profissionais e burocráticas. Ressalte-se, porém, que as estruturas não são fixas e imutáveis: ao invés disso, elas se modificam pela ação e algumas ações podem ser, de propósito, direcionadas à tentativa de modificação das estruturas.

A ordem reinante é renegociada, incessantemente. Essa renegociação, decerto, não constitui um processo fácil, mas, ao abordar os determinantes da tomada de decisões, ela não deve ser, em absoluto, desconsiderada.

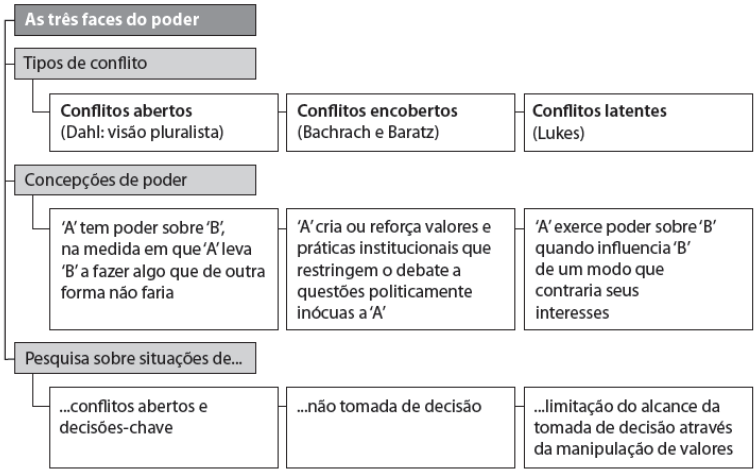
O Quadro 5 sistematiza a proposição de Ham e Hill (1993) que, reunindo a contribuição de Bachrach e Baratz (1962) e de outros autores, sugerem cinco formas que a não tomada de decisão pode assumir e que deveriam guiar a pesquisa e a Figura 23 oferece um quadro sinóptico do conteúdo apresentado.

Quadro 5: Guia para a pesquisa de situações de não tomada de decisão

Usar a força de forma indireta ou velada para impedir que demandar cheguem ao processo político (no limite, o terrorismo).
Usar o poder para impedir o surgimento de questionamento através da cooptação.
Invocar regras ou procedimentos existentes, criar novos ou modificar os existentes como dorma de bloquear reibindicações ("mandar fazer estudo detalhado, "criar uma comissão").
Invocar a existência de valores supremos para evitar ou para desviar contestações não desejadas (referência a valores como impatriótico, imoral).
Dissuadir atores mais fracos de agir indicando "sutilmente", por antecipação, as reações que poderão ocorrer.

Fonte: elaboração própria.

Figura 23: O estudo do poder e dos processos de decisão



Fonte: elaboração própria a partir de Ham e Hill (1993)

Os modelos de tomada de decisão: o confronto entre o racionalismo e o incrementalismo

A expressão "elaboração de políticas" dá conta de três processos ligados através de laços de realimentação, que denominamos de momentos, mas que são mais comumente (embora equivocadamente, em nosso entender) referidos como fases ou etapas. Esses processos são usualmente separados, para fins de análise, em formulação, implementação e avaliação de políticas.

O debate sobre o grau de objetividade e de racionalidade com que deve ser efetivado o primeiro destes processos – o processo decisório ou da formulação de políticas, ou ainda, o momento de definição preliminar de objetivos e de estratégias – através da ação dos analistas, fazedores de política ou mesmo dos dirigentes públicos, é um tema importante da Análise de Políticas. A posição aparentemente predominante no debate entre a visão racional e a incremental é aquela que atribui, a esta última, um maior peso aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório. Podem ser encontradas, na literatura, diversas abordagens que buscam verificar os limites e as relações entre racionalidade, poder e decisão e, desta forma, fazer com que a Análise de Políticas possa, de fato, ser um suporte às decisões e uma ferramenta para a melhoria do processo de elaboração de políticas.

Ham e Hill (1993) utilizam um enfoque histórico que é, aqui, adotado para entender as origens deste debate. Para tanto, examinam-se os autores mais representativos das duas visões, estudando, especialmente, as abordagens críticas de Lindblom (1965), Simon (1945), Dror (1964) e Etzioni (1967), sobre os modelos racional-compreensivo, de racionalidade limitada, incremental e de análise estratégica.

Partindo das duas posições extremas, é possível mostrar como se pode ir gerando uma postura equidistante e eclética. Reconhecendo que

os dois modelos – incremental e racional – são lentes conceituais irreconciliáveis, o objetivo é chegar a uma visão adaptável às diferentes situações encontradas na realidade.

As duas devem, de fato, ser interpretadas como modelos idealizados do processo de tomada de decisão que se baseiam em posições no limite antagônicas acerca da estrutura de poder na sociedade capitalista, da concepção do Estado e do papel da burocracia.

Para entender mais claramente a questão, cabe lembrar a distinção clássica entre: a) Modelo ideal**:** é uma construção mental, um exercício artificial de raciocínio que consiste, inicialmente, em selecionar aspectos de uma dada realidade (ou sistema), que atuarão como variáveis do modelo, e imputar relações de causalidade entre estas. Ele é uma caricatura que, mais do que explicar a realidade, permite contrastá-la e explicá-la como um desvio em relação ao modelo; b) **Modelo descritivo**: partindo do modelo ideal, e identificando os limites que condicionam o processo de decisão, pode-se chegar a modelos que descrevem satisfatoriamente a realidade; c) **Modelo prescritivo**: supõe uma intenção de como deve ser a realidade.

Existe uma fundada associação entre o incrementalismo e a postura descritiva da análise política, e entre o racionalismo e a postura normativa. Não obstante, é uma preocupação recorrente dos autores que pesquisam sobre o tema formular um instrumento normativo que evite o irrealismo do racionalismo e a incompletude do incrementalismo.

A visão incremental coloca que a ação de "partidários" de posições distintas interessados em influenciar as decisões no âmbito do processo político, ao provocarem um ajuste mútuo e contínuo entre suas posições, asseguraria o ideal democrático do pluralismo. Coloca, por outro lado, que o racionalismo, por não considerar os interesses políticos existentes na sociedade, conduziria à "engenharia social" e ao autoritarismo.

A visão racional (SIMON, 1945) envolve comparar (e escolher) as alternativas que melhor sirvam à obtenção de um dado resultado. Ela envolve:

- Listar todas as estratégias alternativas;

- Determinar todas as consequências que decorrem de cada estratégia alternativa;
- Avaliar comparativamente cada um dos conjuntos de consequências.

SIMON (1945) em sua visão racional questiona:

- Que valores devem ser usados para guiar o processo de escolha? Como identificar os valores das organizações?
- As organizações não são homogêneas. Os valores a elas imputados terminam sendo aqueles dos indivíduos dominantes?
- A tomada de decisão não se processa da forma lógica, abrangente e objetiva inerente ao procedimento racional?
- Como separar fatos e valores, e meios e fins, no processo decisório se os meios para tanto também supõem valores?

Simon (1957), para um conceito mais realista de *bounded rationality* afirma: a alternativa escolhida não precisa ser a que maximiza os valores do tomador de decisão; só precisa ser boa o suficiente. Portanto, nem todos os cursos alternativos de ação precisam ser ponderados.

Lindblon (1959), contrapondo-se a posições da abordagem racionalista, tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisões. O processo decisório é percebido como algo bem mais complexo do que propõe a abordagem racional, sem princípio ou fim e com limites um tanto incertos.

A democracia é vista como determinando um processo contínuo de tomada de decisões relacionadas às políticas públicas que serão definidas, formuladas e implementadas e sobre problemas ou demandas sociais e políticas que serão ou não incluídas na agenda de decisões governamentais. Nesta configuração, o governo e a política também são vistos pelo autor como processos contínuos de decisão.

Lindblon (1959) aponta para o fato que a preocupação da ciência política em produzir estudos sobre o processo decisório, então incipiente,

havia se iniciado devido à necessidade de uma maior racionalidade, de controle e de criação de possibilidades para a avaliação dos resultados obtidos na atividade pública (de governo). A preocupação com a racionalidade é, por isto, muito influente nos estudos sobre Análise de Políticas desde a sua origem.

Vale destacar: a reflexão sobre o tema da racionalidade exige uma resposta às seguintes perguntas: As decisões dos dirigentes públicos são, em alguma medida, sustentadas por um comportamento de caráter racional? Os analistas podem oferecer formas de trabalho científico que venham a garantir algum apoio contra a incerteza que caracteriza os processos de decisão em âmbito governamental?

Respondendo a estas perguntas, Lindblon (1959) afirma que, nos sistemas políticos, as pessoas buscam se apropriar de informações, de estudos e de resultados de investigações ou de análises científicas para fortalecer suas próprias posições, ou de seus grupos de interesse, e justificar suas decisões. Este seria o principal obstáculo ao uso das ferramentas de Análise de Políticas ou de métodos de trabalho de base racional no processo de elaboração de políticas. Este seria, também, o ponto desde onde se instauram os conflitos entre a análise e a política. Ainda que os estudos especializados, baseados em informações bem fundamentadas, sejam aceitos como componentes importantes nos processos decisórios, sua influência é limitada. Na visão do autor, estes limites seriam:

- a própria Análise de Políticas, e as pessoas que a realizam, podem cometer erros;
- os processos de investigação baseados na ciência ou em métodos racionais são muito mais lentos e custosos do que permitem os prazos e a capacidade de financiamento na esfera pública;
- a análise, por si só, não é capaz de avaliar a importância social e política, além de selecionar os problemas que necessitam ser enfrentados prioritariamente, isto é, não se pode decidir os conflitos a respeito de valores e de interesses apenas com estudos ou com inves-

tigações que se apresentam como racionais, científicos ou metodologicamente corretos.

Outro autor que contribuiu significativamente ao tema é Forester (1989). Ele apresenta uma sistematização que explicita as diferenças entre a posição racional-compreensiva e a vertente analítica que percebe limites à racionalidade no processo decisório.

Quadro 6: Uma síntese da discussão sobre a racionalidade

Na posição racional-compreensiva os analistas trabalhariam com...	Na visão baseada em uma racionalidade limitada
Problemas bemdefinidos	Os problema são ambíguos e pouco determinados
Uma lista completa de alternativas para sua consideração	A informação para identificaçao de alternativas é precária e muitas alternativas são desconhecidas
Uma base completa de informação sobre contexto e ambiente	A informação sobre o contexto ou o ambiente é problemática, é incompleta
Visão adequada sobre os impactos de cada alternativa	Os impactos das possíveis alternativas levantadas são desconhecidos
Informação completa sobre os valores e interesses dos cidadão e grupos de interesse	Os interesses, os valores e as preferências não são bem estabelecidos
Competência, recursos e tempo suficientes	O tempo, as competência e os recursos são limitados

Fonte: elaboração própria.

A posição de Forester (1989) é que, dada a consciência dos limites da utilização de métodos inteiramente racionais para a tomada de decisão, o que se acaba fazendo, em termos práticos, é adotar esquemas simplificados para a busca de compreensão sobre cada situação. Nas circunstâncias em que prevalecem os juízos e os preconceitos estabelecidos, as tradições e as práticas anteriores, e quando nem todas as alternativas para cursos de ação são examinadas, é escolhida a primeira que se apresenta como satisfatória e não a que seria ótima, o que é a regra e não a exceção.

A opção por adotar uma postura racional-compreensiva na formulação de políticas pode ser irrealista e inócua. Alternativamente, conceber a formulação como baseada na racionalidade limitada, ou pior, na postu-

ra meramente incremental, pode deixar o fazedor de políticas de "mãos atadas" e simplesmente reproduzir o passado.

Braybrooke e Lindblom (1963) formulam oito críticas ao Modelo Racional:

1. às limitadas capacidades humanas para resolver problemas;
2. à inadequação da informação;
3. ao custo da análise;
4. às falhas na construção de um método estimativo satisfatório;
5. às estreitas relações observadas entre fato e valor na elaboração de políticas;
6. à abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera;
7. à necessidade do analista de sequências estratégicas de movimentos analíticos;
8. às diversas formas em que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

O modelo de Braybrooke e Lindblom (1963), Análise Incremental objetiva se diferencia do Modelo Racional porque:

1. considera apenas as alternativas que pouco se afastam da situação observada (e das políticas existentes);
2. não indaga as consequências de outras alternativas;
3. não analisa separadamente meios e fins, fatos e valores;
4. não parte da especificação de objetivos para a formulação de políticas que levem a um "estágio futuro ideal". Propõe a comparação de políticas específicas "possíveis" tendo como referência sua aderência aos objetivos e o tratamento iterativo dos problemas visando a sua superação;
5. considera que uma boa política não é aquela que passa no teste do racionalismo, mas aquela que maximiza os valores do tomador de decisão e que permite um acordo entre os interesses envolvidos;

6. considera que, apesar de suas imperfeições, o incrementalismo é preferível a um *futile attemptat super human comprehensiveness*;

7. considera que, agindo incrementalmente, pode-se alterar eficazmente o *status quo* – ainda que pouco a pouco – evitando os grandes erros que o modelo racional pode implicar;

8. considera que o mútuo ajuste entre partidários de políticas atuando independentemente, adaptando-se a decisões tomadas no seu entorno, e respondendo às intenções de seus pares é o melhor modo de alcançar uma coordenação compatível com a democracia.

Apoiando a ideia de que uma racionalidade restrita no processo de políticas seria "o melhor que se poderia obter" ou que "é melhor do que nada", Lindblom (1963) apresenta o conceito de análise estratégica como uma análise limitada a um conjunto de procedimentos para o estudo de políticas obtido a partir da escolha informada e atenta entre os métodos disponíveis para a simplificação de problemas complexos.

Já Harrison, Hunter e Pollitt (1990), por sua vez, propõem que uma sequência de mudanças incrementais pode muito bem ocorrer em um contexto no qual certos interesses são dominantes, e que, portanto, em situações como esta, tenderia a não ocorrer um ajuste mútuo.

Dror (1964) critica o conservadorismo do modelo incremental e o apoio que confere às forças pró-inércia e anti-inovação. O incrementalismo seria adequado somente quando existissem políticas razoavelmente satisfatórias e um alto grau de continuidade dos problemas e dos meios para tratá-los, isto é, quando existisse grande estabilidade social.

O modelo que ele sugere (*optimal method*) combina o emprego de métodos extra racionais de identificação de preferências dos atores com o exame criterioso, ainda que seletivo, das opções e das metas de política. Embora aceitando o modelo incremental como uma descrição aceitável da realidade, ele considera necessário adotar um modelo normativo mais próximo ao racional. O problema é como operacionalizar o modelo.

Etzioni (1967) critica a ideia de Lindblom de que uma sucessão de pequenos passos pode produzir mudanças tão significativas quanto passos grandes, mas pouco frequentes, como implicitamente proposto pela visão racional. Nada garante que pequenos passos levem à acumulação de resultados ao invés de um movimento circular em torno da situação inicial, sem direcionalidade e com pouco impacto.

Segundo ele, o ajuste mútuo entre partidários de interesses diferentes nem sempre é, de fato, mútuo e tende a estar enviesado em favor dos atores mais influentes e mais organizados (grandes corporações, por exemplo); inovações básicas a respeito de questões fundamentais tendem a ser negligenciadas.

Ele sugere o método do *mixed scanning*: situações que envolvem grandes decisões, dado que sentam as bases para decisões incrementais futuras, devem ser analisadas de uma maneira mais cuidadosa, próxima à proposta pelo modelo racional.

Desta forma, os aspectos negativos de cada modelo seriam minimizados. O problema é como identificar essas situações e distinguir as decisões fundamentais das incrementais. Muitas vezes, ações são implementadas justamente porque "as coisas sempre foram feitas deste modo...".

O "incrementalismo revisitado" de Lindblom (1979) e as críticas de Dror e Etzioni dão origem a três tipos de análise para a tomada de decisão, cada um deles embutido no seguinte de maior nível:

1. Análise incremental simples: envolve a consideração de alternativas que se diferenciam apenas incrementalmente do *status quo*;

2. Análise incremental objetiva: envolve a consideração de umas poucas alternativas conhecidas, da relação existente entre objetivos e valores e os aspectos empíricos do problema. Supõe uma preocupação maior com o problema do que com os objetivos perseguidos e explora apenas algumas das consequências de uma dada alternativa. A análise é dividida entre vários participantes;

3. Análise estratégica: envolve a consideração de estratagemas (algo-

ritmos, indicadores etc.) capazes de simplificar problemas complexos de política.

Ao invés de buscar uma análise racional sinóptica, considerada um ideal impossível, a proposta sugere a complementação do modelo incremental através de um alargamento do campo de análise, podendo até incluir uma busca especulativa sobre possíveis futuros, envolvendo prazos mais longos.

O incrementalismo revisitado reconhece que o ajuste mútuo é eficaz para abordar questões corriqueiras. Mas que, ao contrário, as grandes questões – como a distribuição de renda, por exemplo, acerca das quais existe uma manipulação ideológica por parte dos grupos dominantes, exigem tratamento distinto (análise estratégica).

Desenvolvendo sua análise na direção de produzir subsídios para a Análise Política, Forester (1989) compara a posição racional-compreensiva às diferentes vertentes compatíveis com a concepção da racionalidade limitada. Ele aponta cinco concepções analítico-teóricas, ou modelos, que estudam as relações entre a racionalidade e os processos decisórios envolvidos na elaboração de políticas e que poderiam ser usados para definir diferentes estratégias de resposta, de ação e de tomada de decisão para cada situação específica.

As diferentes concepções apresentadas a seguir revelam o debate sobre as possibilidades do apoio racional às decisões e podem fixar os limites entre o mundo da política e as pretensões técnico-racionalistas dos analistas. Na posição IV, de limitação estrutural, podem ser encontradas as bases teórico-conceituais para a análise de muitas das políticas que são elaboradas em nosso meio.

Quadro 7: Modelos de processo decisório

Elementos	Modelos				
	Compreensiva (sem limites)	Limitação Cognitiva - I	Diferenças sociais - II	Pluralista - III	Limitação estrutural - IV
Ator	Um ator racional decide a executa	Um ator não racional, falível	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdades
Problema	Bem definido	Definido de forma imprecisa	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas
Informação	Perfeita	Imperfeita	Qualidade e acesso variados	Contestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Limitado	Tempo é poder	É poder e limitado conforme interesse dos atores
Estratégia prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Baseada em baixas expectativas e satisfação	Atuação em redes	Incremental, com verificação e ajustes	Baseada em antecipação, neutralização, organização

Fonte: Elaboração própria a partir de Ham e Hill (1993).

A imagem concebida por Ham e Hill (1993), sobre o ambiente de elaboração da política pública, resultante da extensa revisão e sistematização da literatura que realizam, aproxima-se do modelo IV de racionalidade limitada, com distribuição não equitativa de poder entre os diversos interesses em jogo, proposto por Forester (1989).

Outros dois autores que realizaram um importante trabalho de sistematização são Hogwood e Gunn (1984). Para entender o processo político (penetrar na caixa-preta do enfoque sistêmico) utilizam três modelos (idealizações) do processo de formulação de política:

- Modelo racional: baseia-se na hipótese de que a formulação é um processo essencialmente racional, em que os atores tomam suas decisões apoiando-se numa sequência de passos sistematicamente observada. No limite, os problemas são entendidos como "técnicos" (e não políticos), o ambiente, consensual, e que o processo está permanente sob controle.

- Modelo (burocrático) incremental: supõe que a formulação é um processo inescapavelmente político, no qual as percepções e os interesses dos atores invadem todas as suas etapas. A implementação, mais do que a formulação, é vista como especialmente problemática. A política é o resultado de uma permanente barganha num ambiente conflitivo.
- Modelo do processo organizacional: interpreta as decisões e as ações não como resultado de uma escolha racional, mas de um comportamento baseado em rotinas e em procedimentos-padrão sistemáticos previamente definidos.

A opção de adotar o modelo racional como referência, com status normativo, não deve levar a uma desconsideração dos aspectos políticos inerentes ao processo de elaboração de políticas. Por outro lado, descartar esse modelo seria compactuar com aqueles que, cinicamente, desqualificam qualquer pretensão de tornar o processo de elaboração de políticas mais adequado para a solução dos problemas sociais.

Como ressaltam Hogwood e Gunn (1984), o modelo racional é aplicado para resolver problemas de uma forma sistemática. Ele deve ser também usado para resolvê-los de uma maneira democrática.

Do ponto de vista da análise, deve ser sempre lembrado que: aopção por uma das interpretações impõe diferenças substantivas em termos da metodologia de pesquisa a ser usada e, portanto, hipóteses quanto à conformação das estruturas de poder que estão por trás da formulação das políticas. E que as metodologias empregadas condicionam o tipo de assuntos a serem pesquisados e os "achados" que podem ser descobertos.

O processo de elaboração de políticas e os modelos de análise

Para terminar esta extensa seção, a segunda que trata do tema da formulação da política, parece conveniente apresentar um resumo sobre o processo de Elaboração de Políticas Públicas. Ele costuma ser dividido em três

fases sucessivas – Formulação, Implementação e Avaliação – que conformam um ciclo que se realimenta.

A política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório pelos "tomadores de decisão" que pode ser democrático e participativo ou autoritário e "de gabinete"; de "baixo para cima" ou de "cima para baixo"; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada, propositadamente, incompleta para "ver se cola" e como é que fica "na prática". Dependendo, principalmente, do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais.

Depois de formulada, inicia-se a Implementação da política, mediante os órgãos e os mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas.

Dependendo, sobretudo, do grau de definição da política, eles exercem seu poder discricionário – variável, principalmente, segundo o nível em que se encontram na hierarquia – adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.

Finalmente, ocorre a avaliação da política, quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e, muitas vezes, não esperados ou desejados – decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado.

Ou, no limite, quando a Formulação é totalmente incremental, os resultados são aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a Avaliação. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária.

É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a uma

outra situação, tida como desejada, pode ser promovida. É a Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

Pode-se sintetizar a discussão colocada nesta seção dizendo que a associação entre incrementalismo e sociedades plurais e entre racionalismo e sociedades totalitárias é falsa (ETZIONI, 1967). E que, muito importante, é necessário resgatar a questão central do que significa o racionalismo em sociedades democráticas. Uma coisa é tentar definir os objetivos de uma determinada sociedade de uma forma racional.

Outra é procurar implementar os objetivos democraticamente estabelecidos através de um modelo racional.

Modelos para o estudo da implementação de políticas

O estudo da implementação é às vezes denominado o "elo perdido" entre a preocupação com o *policy making* e a avaliação dos resultados e dos impactos da política. Ele pode ser resumido à pergunta: porque certas políticas são bem-sucedidas (bem implementadas) e outras não?

Dizemos que a implementação foi malsucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios tenham-se verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na implementação propriamente dita, mas na formulação.

Dizemos que há um hiato (*gap*) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes ou porque, apesar de seus esforços, não foi possível contornar obstáculos externos.

Para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, a questão chave é escolher quais dos dois enfoques (*top down* e *bottom up*) é a ela mais

adequado. Isto é, a qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima. Esta escolha deve dar-se em função de uma avaliação de conjunto a ser realizada tendo em conta as características que apresenta a política. Frequentemente, inclusive porque ela é sempre uma solução de contingência, de compromisso (situações mistas podem ocorrer) e, por aproximação, esta escolha pode se modificar ao longo da análise.

O enfoque *top down*

O enfoque *top down* aborda o porquê de certas políticas serem bem-sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores.

A política é, assim, entendida como uma propriedade dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação.

O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, por exemplo) e realidades locais seria a causa dos *déficits* de implementação.

Para que uma política de tipo *top down* seja bem implementada é necessário que dez precondições sejam observadas:

- Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a estas restrições muito severas;
- Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa;
- Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível;
- Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e de efeito válida;

- Que as relações de causa e de efeito sejam diretas e em pequeno número;
- Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e em importância;
- Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos e que estas condições persistam durante o processo de implementação;
- Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e em perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa;
- Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

O enfoque *bottom up*

O enfoque *bottom up* constitui-se a partir de críticas ao enfoque *top down* ou da introdução de restrições ao que se poderia considerar o caso perfeito, ideal, de elaboração de política. Elas são classificadas em:

- Relativas à natureza da política: apolítica entendida como instância que, ao ser definida (ou "indefinida"), "cria problemas" de implementação. Políticas deste tipo, que projetam conflitos (ou compromissos) não resolvidos, que não contemplam recursos para sua implementação, que envolvem relações pouco definidas entre organizações que as devem implementar, que envolvem a criação de novas organizações etc. são denominadas "simbólicas";
- Relativas às relações entre a formulação e a implementação: a política entendida como uma instância e um compromisso que se mantém e se renova ao longo do processo de implementação, o que faz com

que a interface entre formulação e implementação se torne difusa;

- Relativas às instâncias normativas adotadas pelos analistas.

O enfoque *bottom up* parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes (relações de causa e de efeito e hierarquia entre organizações etc.).

O enfoque *bottom up* parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação.

Segundo o enfoque *bottom up*: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um continuum política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder.

Esse enfoque chama a atenção para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Seria ineficaz (ou prematuro e por isto perigoso) tentar resolver conflitos aí, uma vez que são as decisões do dia a dia da implementação as que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos poderosos e decisões-chave só podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos "implementadores".

Assim, são os "implementadores" os mais bem equipados para tomar essas decisões que deveriam ser tomadas no momento da formulação. O

processo de implementação pode ser estudado segundo distintas perspectivas de análise:

- Organizacional: quando o tipo de organização é planejado em função do tipo de ação;
- Processual: a implementação é um resultado de uma sucessão de processos;
- Comportamental: há uma ênfase na necessidade de reduzir conflitos durante o processo;
- Político: padrões de poder e influência entre e intra organizações são enfatizados.

Em situações em que uma política possui objetivos e contempla atividades claramente definidas, e mais ainda se os inputs e resultados são quantificáveis, é possível identificar *déficits* de implementação e o enfoque *top down* é aconselhável.

Embora isto, frequentemente, ocorra, a Análise de Políticas não deve privilegiar a análise do processo de implementação ou tomá-la com algo à parte. O estudo de aspectos relacionados ao estudo das organizações, ao papel da discricionariedade e dos *street level bureaucrats*, entre outros, são os passos seguintes do percurso para a análise do processo de elaboração de políticas.

O estudo das organizações e da formulação de políticas evoluiu muito nas últimas décadas, desde Weber (1961), que considerava que todo poder se manifesta e funciona como administração, aos enfoques estruturalistas e comportamentais, que incorporam variáveis inerentes ao contexto externo às organizações.

O crescimento das ciências sociais nos EUA e, em particular, dos estudos sociológicos e psicológicos sobre o comportamento dos indivíduos no interior das organizações, teve como resultado uma crescente ênfase à abordagem das relações humanas (atribuindo-se relevância à motivação, ao entusiasmo e às relações nos grupos de trabalho); ao enfoque dos psicólogos sociais (procurando explorar o conflito entre as necessidades

humanas e os aparentes pré-requisitos das organizações formais); à teoria da contingência (proclamando a existência de uma interação complexa entre variáveis contingentes e estruturais, que relacionam o poder organizacional interno e o contexto externo).

A discricionariedade dos escalões burocráticos inferiores e a elaboração de políticas

O conceito de discricionariedade reporta a uma situação em que um funcionário público possui um grau de poder de decisão que o torna capaz de escolher entre distintos cursos de ação ou "não ação".

Existe uma diferença entre o conceito de "julgamento", quando uma simples interpretação das regras é requerida, e de "discricionariedade", quando as regras conferem a um certo tipo de funcionário, em situações específicas, a responsabilidade de tomar decisões que ele considera apropriadas.

Toda delegação de poder envolve facultar discricionariedade ao burocrata situado numa posição hierárquica inferior. O conflito entre regra e discricionariedade é o outro lado da moeda do conflito entre autoridade dos chefes e a sua confiança nos subordinados.

A delegação de poder remete a perguntas sobre como atua a parte da burocracia que interage diretamente com os cidadãos no desempenho de suas funções, aquela que se situa mais distante dos centros de decisão política e mais próxima à implementação das políticas, no "nível da rua" (*street level bureaucrat*).

Este tipo de funcionário público costuma ter um considerável poder discricionário na execução de seu trabalho. Suas decisões, baseadas nas rotinas que estabelece, nos mecanismos que inventa para enfrentar as incertezas resultantes da pressão do trabalho, é o que determina a maneira como as políticas são efetivamente implementadas.

Isso nos leva a indagar sobre até que ponto a política pública deve ser entendida como algo feito no legislativo ou nos gabinetes dos administra-

dores de alto escalão, uma vez que, de maneira importante, ela é, de fato, feita nas repartições lotadas onde se dá o atendimento diário do público pelos *street level bureaucrats*.

O poder desses funcionários, na conformação das políticas efetivamente implementadas, é consideravelmente superior ao de outros funcionários públicos de mesmo nível hierárquico e remuneração, mas que não atuam diretamente com o público. Isto faz com que possam ser considerados como os efetivos "fazedores da política".

Estes funcionários – os implementadores quebram regras e estabelecem rotinas para poderem trabalhar. Caso operassem "segundo o regulamento", paralisariam o serviço. Que é o que ocorre em situações de conflito em que, frequentemente, antes de entrarem em greve, realizam uma "operação tartaruga" como forma de boicote.

Seu poder manifesta-se tanto em relação aos consumidores como em relação às agências às quais pertencem. Seu poder discricionário é tanto maior quanto:

- maior a diferença entre a demanda e a oferta de recursos disponíveis para serem alocados;
- menos claras forem as determinações emanadas da direção da agência;
- mais pobre ou menos poderosa e difusamente organizada for a clientela.

Como uma recomendação conclusiva para que a análise do comportamento dos burocratas chegue ao resultado esperado, cabe lembrar que eles, muitas vezes, entram na carreira com ideais que não conseguem realizar na prática. Passam sua vida produtiva num ambiente de trabalho corrompido. E, em geral, consideram que estão fazendo o melhor que podem, alocando recursos materiais e tempo sempre escassos para atender a uma demanda que pode ser entendida (segundo a teoria neoclássica) como virtualmente infinita, uma vez que o preço do serviço que prestam é nulo.

As organizações são elementos centrais no processo de elaboração de políticas. São os espaços onde ocorre o processo decisório, o principal agente

responsável pela implementação das políticas, e, frequentemente, onde se avalia o resultado das políticas que nela se formulam e implementam.

Os momentos da elaboração de políticas públicas

A partir das considerações realizadas anteriormente – que se referem quase que exclusivamente à análise propriamente dita do processo de elaboração de políticas e que buscam capacitar o leitor a analisar criticamente políticas cuja responsabilidade de formulação e implementação não é dele – cabe explorar um outro tema.

Esta parte apresenta os procedimentos que devem ser seguidos para formular políticas que possam ser implementadas de maneira adequada e para que elas sejam implementadas de forma a alcançar os objetivos e os impactos visados. Ela visa a capacitação do leitor enquanto responsável pela elaboração de políticas públicas.

A elaboração de políticas, enquanto "arte e técnica de governo", tem sido tratada de forma exaustiva por muitos autores, ao contrário do que ocorre com os objetos das seções precedentes. O fato de o conteúdo apresentado nestas seções ser um subsídio tão importante para adquirir a capacidade de elaborar (formular, implementar e, também, avaliar) políticas públicas, quanto aquele que se apresenta a seguir, é o que nos leva a abordá-lo com um detalhe comparativamente menor. Na verdade, a ênfase que damos aos dois tipos de conteúdo é coerente com a negação da proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como a simples operacionalização de um conjunto de normas, procedimentos e passos de um manual.

A intenção é, por isso, construir uma ponte entre as metodologias de planejamento usualmente adotadas por organizações públicas, cuja ineficácia tem sido insistentemente apontada, e os conteúdos apresentados até aqui. Alternativamente, por meio da fundamentação proporcionada pela Análise Política, e seu emprego para desvelar os aspectos mais propria-

mente políticos envolvidos no planejamento, contribuir para tornar tais metodologias mais realistas e eficazes.

Assim, aqui se apresenta os procedimentos sugeridos por diversos autores que buscam melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado capitalista contemporâneo, oferecendo, aos profissionais interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e métodos de análise.

Para facilitar o entendimento é conveniente classificar os autores em dois grupos:

1. O primeiro, mais preocupado em construir categorias de análise e descrever processos de trabalho voltados ao conjunto do processo de elaboração de políticas (LINDBLOM (1981) e HOGWOOD e GUNN (1984)).

2. O segundo com interesse mais focado no momento de formulação (DROR (1983) e BARDACH (1998)).

Como método de trabalho para a compreensão do processo de elaboração de políticas, Lindblom (1981), propõe a sua divisão no que considera seus componentes principais. Disto resulta sua sugestão de que os seguintes passos sejam observados:

1. os diferentes problemas e reclamações, sociais ou de governo, chegam ao processo decisório e convertem-se em temas da agenda de política dos dirigentes;

2. as pessoas ou atores concretamente envolvidos com o processo concebem, formulam ou descrevem estes temas objeto da ação governamental;

3. planejam-se a ação futura, os riscos e as potencialidades envolvidos, as alternativas, os objetivos previstos e os resultados esperados;

4. os administradores aplicam (implementam) a política formulada;

5. uma determinada política pode ser avaliada, o que pressupõe a construção de metodologias específicas para este tipo de análise.

Uma observação dos três primeiros passos remete ao processo de formulação de uma política. Muito embora a preocupação com a implementação, para que ela seja eficiente e eficaz, e também a definição dos processos de avaliação devam existir previamente à implementação da política, a tarefa de planejamento deve ser separada de sua execução propriamente dita.

Estes cinco passos, ou "instâncias" de análise, apresentados por Lindblom (1981) são desdobrados de modo didático e rigoroso, por Hogwood e Gunn (1984). O percurso que adotam para organizar o trabalho do profissional encarregado da elaboração de uma Política Pública engloba um conjunto de nove fases:

1. Escolha de assuntos para definição da agenda;
2. Filtragem de assuntos (ou decidir como decidir);
3. Definição, ou processamento, do assunto;
4. Prospecção ou estudo dos desdobramentos futuros relativos ao assunto;
5. Definição de objetivos, resultados e prioridades da política;
6. Análise de opções ou alternativas para cursos de ação;
7. Implementação da política (incluindo seu monitoramento e controle);
8. Avaliação e revisão da política;
9. Manutenção, sucessão ou encerramento da política.

Bardach (1998), ao sugerir uma sequência de oito passos para a formulação de políticas, ressalta que ela não deve ser entendida como rígida ou completa e que, em muitas situações, é necessário realizar os passos em ordem diversa da apresentada.

Além disso, e tal como Hogwood e Gunn (1984), o autor afirma que o processo de formulação da política é sempre interativo e muitas das etapas repetem-se e algumas, como a obtenção de informação, pode ter sua execução realizada recorrentemente ao longo de todo o processo. Os passos propostos por Bardach (1998) são os seguintes:

1. Definição do problema a ser enfrentado;
2. Obtenção de informação;
3. Construção de alternativas;

4. Seleção de critérios para avaliar alternativas;
5. Projeção dos resultados;
6. Confrontação de custos;
7. Tomada de decisão;
8. Argumentação e defesa da proposta: comunicação.

Todos os autores chamam a atenção para a existência de restrições ao processo de elaboração "perfeita" de uma política. Entre elas, são enfatizadas restrições como o tempo decorrido entre a decisão, a formulação e a verificação dos resultados obtidos; a subordinação da avaliação à obtenção de informação qualificada e em tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. A estas haveria que se agregar outras especialmente importantes nos países periféricos, como o fato de que as políticas são aqui geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais; o que, por si só, aponta as dificuldades para se adotarem rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

Experiências de planejamento público

Alguns processos concretos de planejamento realizados em organizações públicas de países latino-americanos, como a construção de Planos Institucionais, têm adotado metodologias de trabalho inspiradas no método do Planejamento Estratégico Situacional, do professor Carlos Matus (1993), e no método ZOPP[7] (BOLAY, 1993), que se aproximam, em muitos aspectos, ao conteúdo apresentado na seção anterior.

Em geral, o desenvolvimento deste tipo de trabalho tem sido apoiado

7. Sigla em alemão para Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos. O método ZOPP incorpora o Logical Frame work Approach, LFA, desenvolvido pela USAID nos anos 1960. Posteriormente, foi revisto pela GTZ, agência do governo alemão, para apoio a projetos de desenvolvimento.

em consultoria externa especialmente contratada, uma vez que a "cultura" do planejamento estratégico encontra-se ainda muito incipientemente implantada nessas organizações.

O processo costuma ter início com um encontro de planejamento envolvendo os atores relevantes à ação do órgão seguido da realização de seminários de planejamento organizados com técnicas participativas para a tomada de decisões. De forma geral, o processo realizado pode ser resumido a partir das próprias instâncias de formulação, como segue:

Quadro 8: Processo de formulação

Conformação da agenda	Proposição	Estratégia	Preparação da implementação
Escolha dos participantes; Definição de objetivos do processo; Definição da missão da organização; Levantamento dos obstáculos ao cumprimento da missão; Definição do problema estratégico; Diagnóstico situacional; Análise da situação problemática definida a partir do problema estratégico; Levantamento e análise de interesses para os atores envolvidos; Explicação de cada problema na perspectiva de cada um dos atores envolvidos.	Escolha dos cursos de ação; Definição de projetos de ação e resultados pelo ator que planeja; Levantamento de cenários futuros; Precisão de resultados esperados.	Análise de posicionamento dos atores relevantes em função dos resultados esperados; Estudos de viabilidade para cada um dos projetos estratégicos definidos; Formulação de diretrizes para ação em relação aos atores sociais relevantes; Montagem de grupos-tarefa para detalhamento dos projetos.	Definição de mecanismos de implementação; Formação de equipe de suporte para o processo; Definição de mecanismos de controle e acompanhamento; Definição de procedimentos para avaliação e revisão permanente da ação.

Fonte: elaboração própria.

Um roteiro para a análise de políticas

Esta parte tem por objetivo oferecer ao leitor um roteiro de trabalho que o ajude a analisar uma área de atividade econômica, social etc. onde o governo possua um elevado poder de influência na definição dos rumos de

seu desenvolvimento. Em outras palavras, uma área qualquer onde exista, ou possa ser explicitada a existência de uma política pública.

Seu conteúdo é duplamente inespecífico. Primeiro porque esteja o analista situado no próprio aparelho de Estado ou fora dele, numa empresa privada ou no chamado terceiro setor, em todos os casos, ele terá que descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz (que é a definição de Análise de Políticas de Dye (1976)). Para desempenhar seu trabalho de forma mais eficaz, ele terá que atuar (ou transformar-se), necessariamente, em um analista de política. Em segundo lugar, porque ele se adequa a qualquer das áreas de atividade onde a atuação do governo é importante.

Para desenvolver sua análise, o profissional (agora convertido em analista) deverá conhecer, com profundidade, a área em que trabalha e o ambiente em que se insere. Se isto ocorrer, ele será capaz de identificar adequadamente os objetos, fatos, atores, organizações, relações etc. que correspondem aos elementos do marco analítico-conceitual. Pelo menos é este o desafio que esta seção procura enfrentar, ao sistematizar a grande variedade de temas abordados pela também variada literatura consultada através de quadro sinópticos etc.

Ao organizar esta seção, adotou-se um estilo, ao mesmo tempo "telegráfico" e abrangente, coerente com a suposição de que o leitor não apenas conhece o conteúdo até aqui apresentado, como terá condições de aprofundá-lo, consultando a bibliografia indicada. Sua finalidade é que ele possa funcionar como um apoio metodológico quando não se conta ainda com elementos suficientes para realizar um trabalho mais focado e proporcionar insights e pistas de pesquisa que permitam iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso inter-relacionado dos conceitos próprios da Análise de Políticas com coerência e consistência.

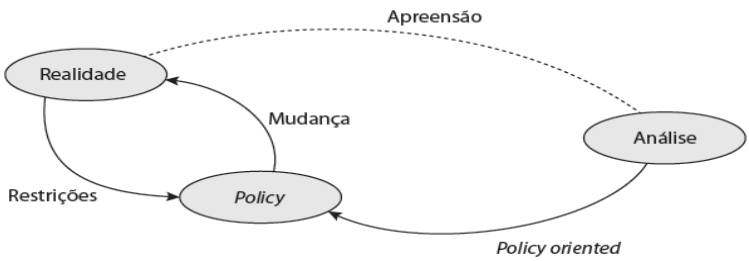
Os instrumentos da Análise de Políticas

A Figura 24 ilustra a função do processo de análise de uma política no contexto mais amplo de um setor de atividade pública qualquer. Ela mostra

como este processo, cujo objetivo é, por um lado, apreender esta realidade e, por outro, fornecer indicações úteis para a elaboração propriamente dita da política, relaciona-se com a realidade.

A característica *policy oriented* da atividade de análise é assinalada com a finalidade de enfatizar seu objetivo de, tendo em vista as restrições impostas por esta realidade, transformá-la buscando uma situação desejada.

Figura 24: Instrumentos da Análise de Políticas



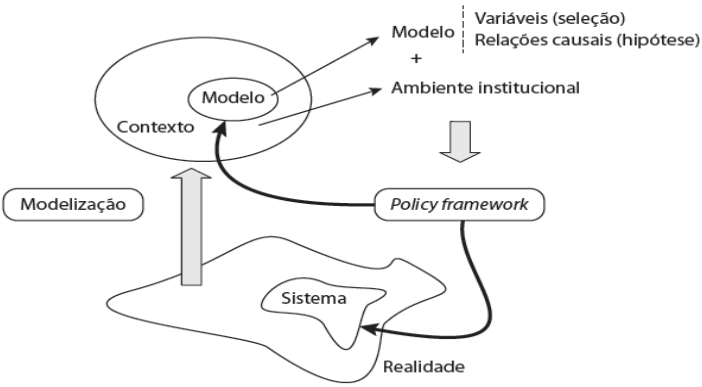
O Quadro 9 oferece uma visão mais detalhada destas duas funções da Análise de Políticas: apreender a realidade e atuar sobre ela. Ele deve ser visto como uma síntese do conteúdo desenvolvido nas seções precedentes e que busca proporcionar ao analista um guia para a análise, assinalando a série de conceitos, relações e escolhas que se deve manter em foco.

Quadro 9: Instrumentos da Análise de Políticas

Para apreender a realidade
• Fatos estilizados > variáveis; • Relações de causalidade; • Comparação (diacrônicas e sincrônicas); • Modelos descritivo e explicativo das interações; • Determinação do contexto socioeconômico.
Para atuar sobre a realidade (*policy*)
• Modelos normativos e institucional; • Os três níveis de análise: atores e instituições, interesses, regras de formação e poder; • Pocesso de tomada de decisão: conformação de agenda; participação dos atores; "as três faces do poder", racionalismo x incrementalismo; • Implementação: modelos *top down* x *bottom up*; discricionariedade, *street level bureaucrat*, déficit de implementação

A Figura 25 ilustra como, a partir desses instrumentos, é possível conceber um marco de referência para a análise da política. Seu entendimento, tendo em vista os conteúdos até aqui apresentados, não demanda muitos comentários. Parece necessário apenas salientar dois aspectos. Primeiro: é sobre o modelo produzido por meio do procedimento de modelização que a política é elaborada e, por isso, tudo se passa como se fosse sobre ele que o analista aplica marco de referência concebido; e é assim que ele pretende atuar sobre a realidade a ser modificada. Segundo: tanto quanto o modelo é importante para a concepção do marco de referência o ambiente institucional em que se dá o processo de elaboração da política.

Figura 25: Concepção e uso de um *policy framework*



Tipos de Análise de Políticas

Entre as várias opções que o analista deve realizar no decorrer de uma Análise de Políticas, uma crucial é o tipo de trabalho que pretende desenvolver. A seguir, apresentamos as sete variedades possíveis mostrando as respectivas características.

A escolha do analista depende de sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político etc. Frequentemente, no entanto,

o analista altera as características de seu trabalho, à medida que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo, inclusive, percorrer todo o espectro conformado pelas sete variedades indicadas:

1. Estudo do conteúdo das políticas: os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
2. Estudo da elaboração das políticas: os analistas dirigem a atenção para estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
3. Estudo do resultado das políticas: procuram explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão porque tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;
4. Avaliação de políticas: procuram identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população;
5. Informação para elaboração de políticas: o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisão;
6. Defesa do processo de elaboração da política: os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante relocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;
7. Defesa de políticas: atividade exercida por grupos de pressão que possuem e defendem ideias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Uma visão de conjunto dos três momentos da elaboração de políticas

O quadro a seguir apresenta uma síntese do Processo de Elaboração de Políticas Públicas, enfatizando aspectos dos seus três momentos. Ele pode ser usado como uma ajuda para a análise simplificada (e, é claro, simplista e ainda pouco refinada) de uma política qualquer. Algo como um *checklist*.

Quadro 10: O processo de elaboração de políticas públicas

Formulação		**Implementação**		**Avaliação**	
Incremental (modelo descritivo-normativo)	**Racional** (modelo explicativo-normativo)	***Bottom Up***	***Top Down***	**Ritualística**	**Indutora de mudanças**
Negociação Ajuste	Interesses Valores Objetivos	"Profissionais" decisores continuum discricionariedade	Burocratas agências "manual"		
"Consenso" forçado pela segunda e terceira facer do poder	Plano como instância de explicitação de conflitos	Irrupção de conflitos encobertos na formulação	Terceira face do poder como garanti de implementação		
O "bom é possível, o que satisfaz a elite"	O "bom é o que satisfaz o plano"	Resultados, produtos e impactos		Critérios *ex post*, exógenos	Critérios *ex ante*, endógenos
Monitoramento dos efeitos	Metas, prazos			Satisfação das elites	Comparação: metas x resultados

Fonte: elaboração própria.

Sua utilização como uma espécie de guia de análise implica no procedimento de tentar classificar cada um dos três momentos do processo de elaboração de uma dada política sob análise em um dos dois modelos estilizados extremos. Isto porque é tomando um dos dois como "caso puro, ideal", em relação ao qual se desvia o caso concreto que se está analisando, é que se pode proceder de maneira segura à análise do processo concernente a cada momento.

De modo a auxiliar a compreensão do quadro e a facilitar seu uso, realiza-se a seguir a sua "leitura por coluna". Em cada coluna se indicam os dois modelos ou aspectos extremos que, na realidade, o processo concernente a cada um destes momentos costuma assumir.

Na primeira coluna, da Formulação, opõem-se os modelos incremental e racional, na segunda, da implementação, confrontam-se os modelos *bottom up* e *top down* e, na terceira, da avaliação, apresentam-se as alternativas da avaliação simplesmente ritualística e a que é, de fato, indutora de mudanças sobre o ambiente em que atua a política.

Existe uma óbvia correspondência entre o modelo situado à esquerda na segunda e terceira colunas com o situado à esquerda na primeira coluna. Ou seja, se o modelo que mais se adequa à realidade observada é o racional, é provável que a implementação da política tenha transcorrido de acordo com um modelo *top down* e deva ser por seu intermédio analisada. E, se este é o caso, é provável que a avaliação dos resultados da política possa se dar em torno a metas, objetivos etc., previamente definidos e que ela seja capaz de induzir mudanças no processo de formulação e assim por diante, ao longo do "ciclo da elaboração de política".

Apesar disso, o procedimento que se aconselha é considerar esta correspondência como algo a ser testado. Isto porque situações mistas podem ocorrer.

Voltando à Formulação, vemos que o processo decisório pode seguir (ou ser assimilado a) um modelo incremental, cuja ênfase é basicamente descritiva e, aparentemente sem conteúdo normativo, ou racional, cujo objetivo não é apenas descrever a realidade, mas explicá-la e, explicitamente, atuar sobre ela (prescrever).

No primeiro modelo, o processo decisório caracteriza-se pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer metodologia específica de planejamento, por exemplo. Vigora apenas o diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos eles dispondo, idealmente, de informação plena e poder indiferenciado.

O resultado do processo é um ajuste entre eles.Tenderá a assumir uma característica incremental, conforme a situação a que tende a chegar o processo decisório diferencia-se, de forma apenas marginal, incremental, da existente. A formulação tem como resultado um "consenso" de caráter frequentemente ilusório e precário, posto que baseado em mecanismos de manipulação de interesses (segunda e terceira faces do poder) que constringem a agenda de decisão a assuntos "seguros" e conduzem a situações de não tomada de decisão que costumam favorecer as elites de poder. Este "consenso" possui, ademais, um caráter efêmero, na medida em que se pode desfazer quando da implementação da política. Sua representatividade será, assim, tanto menor quanto mais desequilibrada for a correlação de forças entre os atores. A implementação deste "consenso" é, na aparência, desprovida de conflitos.

E, na medida em que não existe um elemento concreto, como um plano, que explicite o acordo alcançado, o critério usado para a avaliação de seu resultado é: o "bom é o possível" ou, em outras palavras, "o bom é o que satisfaz a elite".

O segundo modelo envolve a utilização de metodologias específicas de planejamento como apoio ao processo decisório. É através delas que se realiza uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores (ou partidários) de interesses e cursos de ação distintos. O plano funciona, então, como uma instância que, se levada a efeito de modo cabal, obriga à explicitação de conflitos encobertos (segunda face do poder) e latentes (terceira face do poder). Neste caso, existe um elemento concreto – o plano – que explicita o acordo alcançado.

Em consequência, o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados: o "bom é o que satisfaz o plano".

Em termos do acompanhamento do processo de implementação da política, enquanto o primeiro modelo permite apenas o monitoramento de alguns efeitos (impactos) da política, o segundo contempla o monitoramento do cumprimento das metas, prazos, utilização de recursos etc.

Na segunda coluna, da Implementação, opõem-se os modelos *bottom up* e *top down* que devem ser escolhidos pelo analista para proceder a sua análise. Esta escolha deve se dar em função de uma avaliação de conjunto que deve ser realizada sobre as características que a política apresenta e, frequentemente, inclusive porque ela é sempre uma solução de contingência, de compromisso (situações mistas podem ocorrer) e, por aproximação, ela se modifica ao longo da análise.

Embora possa parecer óbvio, vale a lembrança: neste caso, como no anterior – dos modelos racional e incremental – e em tantos outros que se apresentam ao longo desta seção, e que envolvem escolhas metodológicas, a opção do analista não deve dar-se em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo; isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente, explique, o que é; e não o que deve ser.

Os processos de Implementação de tipo *top down* possuem uma aparência mais "organizada", planejada, racional. Teoricamente, eles seriam a consequência, no plano da implementação, da escolha do modelo racional para guiar (e não para analisar) o processo de formulação. Como existe neste caso uma nítida separação entre os dois momentos, a implementação só se inicia depois da formulação ter sido finalizada em todos os seus detalhes pelos *policy makers*. Burocratas operando agências com hierarquias, cadeias de comando, atribuições, atividades etc. bem definidas, sem superposições e rigorosamente consignadas em manuais são, neste caso, a regra.

Havendo ou não racionalidade no processo, o certo é que a existência de mecanismos de manipulação de interesses associados à "terceira face do poder" é uma garantia da implementação de processos tipo *top down*.

Por oposição, no caso dos processos de tipo *bottom up* são profissionais com considerável poder de decisão sobre os assuntos-chave, de conformação da agenda, e elevada discricionariedade, os que implementam a política. Um *continuum* formulação-implementação é típico neste caso e as organizações envolvidas (ver a seguir) possuem uma aparência e lógica de funcionamento totalmente distinta: muito mais "frouxa e desorganizada". É frequente em

processos deste tipo que conflitos encobertos no momento da formulação, por impossibilidade ou inconveniência de que as decisões sejam de fato tomadas, irrompam com toda a força durante a implementação.

A forma como os resultados, produtos e impactos são obtidos em cada caso, ao longo da implementação, é compreensivelmente variada.

Por isso, na terceira coluna – momento da avaliação – sistematiza-se as duas situações extremas, correspondentes, conforme se apontou, aos modelos incremental e racional, respectivamente. No primeiro caso, do modelo incremental, uma vez que não houve uma preocupação prévia em definir indicadores (metas etc.) que pudessem mensurar os resultados alcançados, compará-los com os projetados, e assim avaliar em que medida o processo de implementação foi bem-sucedido, a avaliação só poderá ser realizada, conforme apontado, através de um critério difuso, subjetivo, de satisfação dos atores envolvidos. Critérios *ex post*, exógenos ao processo, são então adotados de modo a proceder ao que denominamos de avaliação ritualística, uma vez que ele é mais um processo de legitimação, não raro manipulador e demagógico, do que uma avaliação propriamente dita.

No caso do modelo racional, ocorre o oposto. Uma vez que indicadores adequados foram definidos, e que critérios *ex ante*, endógenos ao processo foram explicitamente adotados, a verificação de atingimento das metas, resultados e impactos esperados se dá de modo transparente e inequívoco. Ao contrário do caso anterior, em que o parâmetro de avaliação é o grau de satisfação das elites que dominam o processo de elaboração da política desde a sua formulação, a avaliação pode ser realizada através da comparação entre metas e resultados, conduzindo a mudanças significativas no próximo "ciclo da elaboração de política".

Uma tipologia das organizações

É frequente que a análise de uma política tenha que incluir a análise da organização com ela envolvida. Isto ocorre não apenas porque as organiza-

ções são unidades de análise mais suscetíveis de serem analisadas de maneira produtiva, transcendendo as idiossincrasias e subjetividades deste ou daquele ator interveniente. Como já ressaltado, elas são elementos centrais no processo de elaboração, uma vez que é ali que ocorre a tomada de decisão e que são elas os principais agentes responsáveis pela implementação das políticas.

Concordando com Elmore (1978), destacamos que, virtualmente, todas as políticas públicas são realizadas por organizações públicas e somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se poderá compreender como as políticas são revisadas e ajustadas durante seu processo de implementação.

Embora não exista um procedimento padrão para proceder a sua análise, mesmo porque a vertente da administração, durante muito tempo, considerou pouco relevante a pergunta de "por que as organizações não funcionam como deveriam?", é possível encontrar algumas pistas nas contribuições relativamente mais recentes à teoria das organizações.

Talvez a contribuição mais significativa, nesse sentido, seja a realizada por Elmore (1978), apresentada na seção *Os modelos de organizações e o processo de elaboração de políticas*. A partir dela é possível caracterizar as instituições que se pretendem analisar. De fato, uma boa providência para iniciar a análise de uma organização, quando não se conta ainda com elementos suficientes para realizar um trabalho mais focado, é tentar classificá-la num dos quatro modelos ou "casos ideais" em relação aos quais o caso concreto que se está analisando pode ser considerado como um desvio.

O Quadro 10, provocativamente denominado Grade para identificação de organizações, fornece uma visão sintética da contribuição de Elmore (1978). Trata-se de uma "matriz de dupla entrada" com 16 células construídas a partir da tipologia apresentada na seção indicada. Em conjunto com ela, o quadro proporciona pistas de pesquisa que permitirão iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso das categorias do estudo das organizações. Seu objetivo é reforçar a recomendação de

que as categorias que sugere sejam usadas para iniciar um processo de análise de uma organização qualquer.

Quadro 11: Grade para identificação de organizações

	I Implementação como um sistema de gerenciamento	II Implementação como um processo burocrático	III Implementação como desenvolvimento organizacional	IV Implementação como um processo de conlito e barganha
Princípio central	• Maximizadoras de valores • Racionalidade: metas	• Discricionariedade dos funcionários estabelecendo rotinas	• Satisfação psicossocial como objetivo • Autonomia, participação e compromisso	• Instituição como arena de confilto por poder e recursos
Distribuição de poder	• Controle hierárquico • *Top down*	• Fragmentado entre subunidades especializadas	• Disperso: minimizar controle hierárquico e maximizar controle individual	• Poder instável, dependente da capacidade de alavancar recursos e não da hierarquia
Formulação (decisão) de políticas organizacionais	• Encontrar o ótimo teórico e mantê-lo	• Controlar a discricionariedade para alterar incrementalmente as rotinas	• Qualidade = F (sinergia entre grupos de trabalhos efetivos) • Consenso baseado em confiança e relacionamento interpessoal	• Negociação permanente, não por metas mas para preservar mecanismo de alocação de recursos
Processo de implementação	• Adequação do comportamento a valores e metas	• Identificação dos polos de poder para coibi-los e possibilitar a mudança	• Acomodação entra formuladores (metas) e implementadores (autonomia)	• Êxito: preservação da negociação

Fonte: Elaboração própria a partir de Ham e Hill (1993).

À guisa de conclusão

Na apresentação do livro, quando foi apresentada uma síntese do procedimento de aplicação dos instrumentos metodológico-operacionais aqui expostos, foi mencionado que a Metodologia de Análise de Políticas, pela natureza do conteúdo que trata não propunha passos de forma tão sistemática e organizada como fazem os outros dois instrumentos.

De modo a amenizar a dificuldade que pode implicar o seu emprego, se sugere a seguir um conjunto de passos para operacionalizar a MAP no

âmbito do procedimento de aplicação da MDP e da MEP. Ele pode ser interpretado como uma espécie de *checklist* (lista de verificação) para garantir que o propósito da MAP de ressaltar os condicionantes impostos pelo jogo da política (*politcs*) ao processo de tomada de decisão que dá origem à política pública (*policy*), e auxiliar o "ator que declara o problema" a alcançar o grau de "problematização" e "politização" coerente com a proposta de Gestão Estratégica Pública (GEP).

Adicionando o conhecimento proporcionado pela Metodologia de Análise de Políticas ao resultado obtido com a aplicaçãodas Metodologias de Diagnóstico e Equacionamento de Problemas

Continuando na mesma perspectiva do que foi apresentadoanteriormente, que levou à elaboração do mapa cognitivo (capítulo 4), do fluxograma explicativo do problemae da escolha dos nós estratégicos etc. (capítulo 5), a atividade que se propõe a esta altura dos cursos é a incorporação aos resultados da aplicação dos dois instrumentos metodológico-operacionais do conhecimento veiculado pela Metodologia de Análise de Políticas.

Os nós explicativos do fluxograma e, em especial os nós estratégicos mostrados na árvore de problemas são o lócus de incorporação desse conhecimento. O que é feito "pendurando" nos nós que demandem explicações adicionais aquelas proporcionadas pela MAP.

Para isso, a atividade se inicia com a consideração de alguns "conceitos-ponte" entre os instrumentos metodológico-operacionais empregados para tratamento de problemas (MDP e MEP) e os proporcionados pela MAP para politizar seus resultados. São eles:

- "ator que declara o problema" e sua agenda particular;
- agenda decisória e processos decisórios, *policy* e *politics*;
- conflitos abertos, encobertos e latentes;
- governabilidade e capacidade de governo;
- natureza do Estado e compromissos do gestor.

Além desses conceitos-ponte , indicamos uma lista de verificação (*checklist*) para guiar a aplicação da MAP.

1. Identificar os atores sociais que atuam no âmbito do problema, seus interesses e objetivos estratégicos que perseguem.

2. Descrever o processo decisório mediante o qual o problema foi gerado e pode ter sua origem explicada, e identificar o modo como os atores mais significativos que participam desse processo atuam no sentido de mantê-la ou alterá-la.

3. No caso de que um desses atores é um governante ou dirigente, observar como funcionam suas assessorias, como é usada informação qualificada para a tomada de decisões, como se dá a comunicação com o público, como são formadas as expectativas da opinião pública.

4. Identificar o processo de formação da agenda decisória protagonizado pelos atores com mais poder e pelo governo (defendendo sua agenda governamental) indicando eventuais conflitos abertos, encobertos e latentes que podem ser associados a esse processo. Apontar, caso exista, a conveniência da transformação desses últimos em conflitos abertos.

5. Usando a "caricatura" que propusemos para entender o conceito de agenda decisória, que a associa a uma média das agendas particulares dos atores ponderadas pelos seus poderes relativos, indique como o "ator que declara o problema" pode aumentar seu poder situando-se entre os dois extremos de "zerar os poderes" de algumas agendas particulares ou de convencer atores a endossar a sua agenda particular.

6. Use a "caricatura" do Triângulo de Governo, que exprime a Governabilidade como uma função de três variáveis para avaliar a potencialidade que possui o ator que declara o problema para enfrentar as dificuldades que se interpõem para solucioná-lo. Para isso, associe essa potencialidade do ator com o conceito de "Governabilidade"; sua intenção de resolver o problema e a forma com pretende resolvê-lo com a "Ambição do projeto de governo"; sua aptidão para influenciar o contexto que a envolve (ou seu peso relativo na formação da agenda

decisória) como o "Apoio político"; e o conhecimento que possui para resolver o problema como a "Capacidade de governo".

7. Avalie as dificuldades enfrentadas pelo "ator que declara o problema" em influenciar a agenda decisória que decorrem de leis, normas institucionais, costumes ou práticas usuais tacitamente aceitas.

8. Avalie as dificuldades enfrentadas pelo "ator que declara o problema" em influenciar a agenda decisória que decorrem dos compromissos (inclusive os políticos) que assumiu anteriormente com outros atores.

9. As máximas "se alguém possui um problema é por que alguém se está beneficiando com isto" e "se alguém acha que o Estado (ou governo) não funciona é por que não se está dando conta que ele funciona muito bem para quem quer que ele funcione desta maneira", ou ainda a expressão latina "*Quid prodest?*" (Quem se beneficia?) devem ser lembradas nos momentos descritivo e explicativo de enfrentamento de um problema. Quando combinadas com a MAP elas originam um procedimento que permite a politização do seu resultado: o Fluxograma Explicativo do problema. É especialmente importante utilizar esse procedimento para analisar o primeiro nó explicativo de uma cadeia causal testando a conveniência de estender a cadeia causal para a esquerda incorporando outros nós explicativos (ainda que os mesmos tendam a ser "estruturais").

10. Nos casos em que o "ator que declara o problema" está sendo prejudicado pelo "mau-funcionamento" do Estado que origina o problema que está sendo analisado, indique o que poderia ser feito para evidenciar aspectos de sua natureza intrínseca como os expressos pelos conceitos de "dominação", "assimetria" e "racionalidade limitada" que usam os cientistas políticos e que tendem a favorecer a classe proprietária.

11. Identifique características do problema (nós explicativos do Fluxograma) que podem ser associadas aos elementos presentes na implantação do modelo de Reforma Gerencial ainda em curso, como

processos de privatização, publicização e terceirização; transferência de funções recursos do nível federal para o municipal; diminuição da capacidade de regulação, planejamento e gestão; desmobilização dos funcionários etc.

12. Identificar, nas instituições e outros atores envolvidos com o problema as dificuldades e deficiências relacionadas ao modo de funcionamento da "ameba pública".

Um procedimento que pode ajudar nesse processo é organizar um quadro que contenha na sua primeira coluna as palavras que se encontram em negrito nos elementos do *checklist* para tratar situações-problema objeto da aplicação da MDP e da MEP colocando nas células correspondentes da segunda coluna um pequeno texto que sintetize o conteúdo que cada elemento proporciona para sua análise.

Instruções para a apresentação oral do fluxograma

Após a realização das atividades que aludimos sinteticamente aqui e no final dos capítulos anteriores, as equipes de participantes dos cursos apresentam seus trabalhos. Abaixo, indicamos as recomendações dadas.

- A apresentação do fluxograma e sua crítica é um espaço de aprendizado
- Deve-se escolher um relator que apresentará o trabalho para todos os presentes e um moderador que anotará as inscrições de fala e controlará o seu tempo.
- A apresentação deverá ser feita com apoio de recurso visual ("papel Kraft" ou do "Datashow") para que todos possam observar o fluxograma integralmente.
- Deve-se evitar explicar o que está escrito dentro de cada "caixinha"..
- O fluxograma deve ser autoexplicativo.
- As cadeias causais dever ser lidas da esquerda para a direita!

Como apresentar o fluxograma

(1) falar o nome de quem elaborou o fluxograma

(2) ler o problema

(3) anunciar o ator que o declara

(4) indicar o primeiro nó explicativo ("caixinha") da primeira cadeia causal e ler o que está escrito e sequencialmente ler cada nó explicativo ("caixinha") e o problema (não é preciso comentar nada!).

(5) passar para a próxima cadeia e ler cada nó explicativo (caixinha) e assim sucessivamente até o término do fluxograma.

(7) após a apresentação total do fluxograma, apontar e comentar cada um dos Nós Estratégicos (NE) explicando porque foram escolhidos.

(8) apresentar a árvore de problemas com as ações concebidas para solucionar cada Nó Estratégico (NE).

Referências

ALLISON, G. *Decision-making models*. Fairleigh Dickinson University, 1971.

ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos de estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

ALTVATER, E. A crise de 1929 e o debate sobre a teoria da crise. In: HOBSBAWM, E. J. (Org.). *História do Marxismo*. Vol. 8. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BARDACH, E. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together*: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998.

BLOWERS, A. *Something in the air*: corporate power and environment. London: Harper & Row, 1984.

BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo. Brasiliense, 1993.

BOLAY, F. W. *Planejamento de projetos orientado por objetivos* – Método ZOPP. Trad. Markus Brose. Recife: GTZ, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado MARE* (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, set. 1995.

BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. *A Strategy of decision*. New York: The Free Press, 1963.

DAHL, R. A critique of the Ruling-Elite model. *American Political Science Review*, v. 52, 1958.

DROR, Y. Muddling through – science or inertia. *Public Administration Review*, v. 24, 1964.

_____. *Design for policy sciences*. New York: 1971.

_____. *Public policy making re-examined*. Oxford: Transaction Publishers, 1983.

DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.

_____. *A system analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.

ELMORE, R. Organisational models of social program implementation. *Public Policy*, v. 26, n. 2, p. 185-228, 1978.

ETZIONI, A. Mixed-scaning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, v. 27, 1967.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HARRISON, S.; HUNTER, D.; POLLITT, C. *The dynamics of british healthy policy*. London: Unwin Hyman, 1990.

HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, 1972.

HILL, M. *New agendas in the study of the policy process*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analisys for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.

JENKINS, W. I. *Policy Analysis*: a political and organisational perspective. Oxford: Martin Robertson, 1978.

LASSWELL, Harold. The *Policy* Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, 1959.

_____. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Univ. de Brasília, 1981.

_____. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, 1979.

_____. *The intelligende of democracy*. New York: The Free Press, 1965.

LUKES, S. *Power*: a radical view. London: Macmillan, 1974.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

_____. *Estratégias políticas. São Paulo*: Edições FUNDAP, 1996.

_____. *Adeus, senhor presidente*: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. *Guia de Análise Teórica: Seminário Governo e Planejamento*. Brasília: Min. Trabalho, 1994.

MILLS, C. W. *The elite power*. New York: Oxford University Press, 1956.

O'CONNOR, J. *A crise do Estado capitalista*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OSPINA, Sonia. Gobernanza y liderazgos para el cambio social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 35, jun. 2006. Caracas.

POLSBY, N. W. *Community power and political theory*: a further look at problems of evidence and inference. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1980.

POULANTZAS, N. *Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

SAUNDERS, P. *Urban politics*. London: Peguin, 1980.

SIMON, H. A. *Administrative behaviour*. Free Press: Glencoe, 1945.

VILLANUEVA, Luis Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 2. ed. México: Grupo Editorial Porrua, 1996.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. Trad. A. M. Henderson e T. Parsons. Glencoe: Free Press, 1961.

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power*: The Art and Craft of *Policy* Analysis. Boston: Little Brown, 1979.

CAPÍTULO 7

Planejamento governamental e democratização

Planejamento governamental e democratização[1]

Um novo estilo de planejamento governamental que torne o Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso deve estar baseado na noção, advinda do enfoque de Análise de Políticas, de que o Estado é um "resolvedor" dos problemas que compõem a agenda decisória sobre a qual deve atuar. Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam para ela "trazer" suas demandas e problemas já detalhadamente planejados; o que desequilibra a agenda em seu favor. Em consequência, como o resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado mediante o emprego do "contaminado" planejamento governamental, é necessário conceber um novo estilo focado nas características do contexto sistêmico e dinâmico que envolve o processo de democratização.

Introdução

Um ponto central deste trabalho refere-se a um estilo de planejamento governamental que sirva a um Estado capaz de dar resposta e alavancar o processo de democratização em curso baseado na noção de que o Estado é um "resolvedor" de problemas e demandas que compõem a agenda deci-

1. Este capítulo se apoia num conteúdo anteriormente publicado em DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; SILVEIRA, Tatiana Scalco da. Planejamento Governamental e Democratização. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.* Brasília, v. 4, n. 2, p.132-149, 2014.

sória sobre a qual atuam os seus órgãos (OFFE, 1994). Entre outras razões, porque as elites empresariais costumam "trazer" para ela suas demandas já detalhadamente planejadas, causando desequilíbrio a seu favor (MOTTA, 1987; DINIZ e BOSCHI, 2004). Em consequência, como esse resultado – enviesado – do planejamento empresarial tende a ser simplesmente endossado pelo Estado, é necessário conceber um estilo de planejamento governamental focado nos problemas atinentes àquele processo e no contexto sistêmico e dinâmico que os envolve.

Por isso, o percurso argumentativo se inicia com a apresentação de conceitos necessários à concepção desse novo estilo. Associados ao campo da Análise de Políticas (HAM e HILL, 1993; DAGNINO, 2002; ROTH DEUBEL, 2006, CAVALCANTI, 2012) como os de atores, agendas e processo decisório, são indispensáveis para fundamentar a noção de que o Estado, mais do que realizar o que tem sido denominado, frequentemente por emulação ao que se faz nas empresas, de "planejamento estratégico", deve preocupar-se com a resolução de problemas.

Esta pesquisa também mostra como uma coalizão de governo situada no poder executivo, que detém uma parte do poder existente na sociedade, toma decisões condicionadas pela sua governabilidade, atuando para materializar seu projeto de governo mediante ações de elaboração de políticas pública ou de planejamento governamental. Sugere-se que essas ações, independentemente de como se deseja denominá-las, são condicionadas pela agenda e poder relativo dos atores e configuram agendas decisórias que o governo tem que resolver. Em consequência, a intensidade (qualitativa e quantitativa) dessas ações de planejamento governamental, que costuma ser proporcional à densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas, tem estado enviesada pelo poder econômico e político (no melhor estilo "Tostines": vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais) das elites proprietárias (OLIVEIRA, 2006).

Atores, Agendas e Processo Decisório

Uma política pública se origina mediante a ação de atores sociais, animados por projetos políticos que são materializados em agendas particulares e dotados de poder acumulado em jogos sociais (políticos) anteriores, que são capazes de inseri-las na agenda decisória que dá origem à política (MATUS, 1996).

Para deixar mais clara essa afirmativa, é necessário apresentar os conceitos de:

- Ator social: Pessoa, grupo, organização que participa de um jogo social; possui um projeto político; controla algum recurso relevante; tem, acumula (ou desacumula) forças no seu decorrer e pode produzir fatos para viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).
- Projeto político do ator: Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes atores envolvidos com uma política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).
- Agenda particular de um ator: Conjunto de problemas percebidos e enfrentados por ele ao envolver-se com uma política pública. Numa política "normal", ela é a materialização do seu projeto político.
- Processo decisório: Negociação entre os atores que defendem suas agendas particulares com o poder que têm, dando origem à agenda decisória.
- Agenda decisória: Originada no processo decisório, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais. É um conjunto de problemas, demandas, assuntos que o governo (coalizão política que ocupa o poder executivo do aparelho de Estado) seleciona (ou é forçado a selecionar). É formada pelas agendas particulares dos atores (inclusive pelo governo, cuja agenda é o programa de governo da coalizão eleita em função da correlação de forças existentes na sociedade).
- Agenda decisória e poder relativo dos atores: Nem todos os proble-

mas que formam as agendas particulares têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles (KINGDON, 1984; ROTH DEUBEL, 2006). A agenda decisória é uma combinação (média ponderada pelo poder relativo do ator) das agendas particulares de cada ator. Ela pode ser associada à expressão: Agenda Decisória = a.A + b.B + ... + g.G + ... + z.Z; em que A, B ... Z é a agenda dos atores (inclusive o ator governo) e a,b...z é o seu poder político; sendo a, b .... z entre 0 e 1; e a + b + ... z = 1.

Se um ator social for suficientemente forte ele pode, via coerção, reduzir (ou, no limite, anular) o poder relativo dos demais e, assim, aumentar sua participação na formação da agenda decisória. Ou, via convencimento (manipulação) ideológico, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda. Nos dois casos, a agenda decisória será, no limite, a agenda particular do ator dominante (primeiro caso) ou hegemônico (segundo), uma vez que passa a existir um "consentimento" dos demais (GRAMSCI, 1999).

- Política pública: originada pela negociação (processo decisório) em torno da agenda decisória, ela é a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores sociais que nela participam segundo seu poder relativo e que o Estado tem que implementar.
- Conflitos: se originam da diferença existente entre os projetos políticos dos atores envolvidos com uma dada área de política pública. São (1) "abertos" quando em função do poder semelhante dos atores, as diferenças entre suas agendas particulares se explicitam no processo decisório; (2) "encobertos", quando o ator dominante consegue, via coerção (velada ou explícita), anular o poder relativo de um mais fraco (dominado), impedindo sua agenda de entrar no processo decisório ainda que participe formalmente do mesmo (BACHRACH e BARATZ, 1963); (3) "latentes" (LUKES, 1980), quando o ator, agora hegemônico, consegue, via manipulação ideológica, fazer com que os demais atores adotem a sua agenda ou, mais

precisamente, impedir que o ator dominado seja capaz de sequer conceber uma agenda particular coerente com seu projeto político acerca daquela área de política pública.

- Identificação de conflitos latentes: Como não podem ser identificados mediante a simples consideração do processo decisório, exigem uma análise do contexto político e ideológico, dado que os atores dominados não percebem claramente os problemas que os prejudicam e não são capazes de formular uma agenda particular, e das relações de poder, uma vez que não conseguem participar do processo decisório e da formação da agenda decisória para influenciar na orientação da política (HAM e HILL, 1993).

O Estado como "resolvedor de agendas"

A ideia de que o Estado, ao contrário do que se pode pensar observando o organograma de uma entidade governamental, não goza do atributo de racionalidade que lhe é atribuído, não é nova. Vários autores, inclusive latino-americanos, como O'Donnell (1981) e Oszlak (1999), têm ressaltado a sua irracionalidade. Enfatizando a importância do processo de formação da agenda decisória para a conformação do Estado, esses autores argumentam que o "Estado de hoje" é o resultado da maneira, sempre enviesada pelos valores e interesses dos atores dominantes, como a agenda decisória "de ontem" foi resolvida. E que o "Estado de amanhã" será fruto do modo como esses atores dominantes serão capazes, hoje, de influenciar os demais atores sociais (THWAITES REY, 2001 e 2010).

Uma das imagens mais elucidativas do conceito de Estado é a de uma garrafa com água gelada (aparelho institucional, leis, prédios, pessoas) que, num dia quente e úmido (com muitos interesses em conflito) faz com que se condensem os vapores (interesses, poderes) dispersos na atmosfera (empresas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) "tentando" se transformar em líquido (e materializar seus projetos políticos).

Essa interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória nos leva a sustentar que, longe de ser uma "máquina", como muitos dizem, ele se assemelha a um ser vivo, como uma "ameba", que vai contínua e sistemicamente mudando de forma (e conteúdo). Existem pelo menos duas implicações importantes para o tema que se está tratando.

A primeira relaciona-se à forma «verticalizada» e estanque ou pelo menos autocontida como vão se constituindo os órgãos (ministérios, secretarias, agências etc.) que aparecem no seu organograma (WAISSBLUTH, 2000; GAETANI, 2008).

Uma análise comparativa entre diferentes países ou histórica, num mesmo país, mostra como a sua criação está associada às ações que os atores, principalmente os dominantes, é claro, sujeitam o Estado no sentido de atender aos seus interesses. E adaptá-lo – incremental (no sentido, inclusive, de não racional) e continuamente – às mudanças que ocorrem nos cenários nacional e internacional e a suas características políticas, econômicas etc. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

No Brasil, no período recente, ações como a criação do Ministério da Reforma Agrária e, quando o da Agricultura passou a se o restringir ao tratamento das políticas relativas ao agronegócio; a criação, extinção, e recriação, do Ministério da Ciência e Tecnologia e, finalmente, a modificação de seu nome para Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação; a criação do Ministério do Desenvolvimento Social; de secretarias da mulher e da reparação racial, são exemplos dessas adaptações a esse tipo de mudanças. Intermediadas por alterações na correlação de forças políticas entre os atores que se "condensam" na interface Estado-sociedade, elas vão restringindo, alargando e delimitando áreas de política pública.

Numa perspectiva de mais longo prazo, é possível verificar como, desde a Proclamação da República, sem que se tivesse utilizado o termo de «Reforma", que foi empregado mercadologicamente para referir à adaptação – inspirada no *New Public Management* – que se impôs o Estado brasileiro para dar conta

das transformações na ordem capitalista mundial, e à correlação de forças existentes no plano nacional, ocorreram significativas mudanças na conformação do Estado (FONSECA, 2005, THWAITES REY, 2010).

Acontecimentos como a criação do DASP, em 1938, que viria a se transformar num autêntico "superministério" do governo Getúlio Vargas, a criação de órgãos como o BNDES e a Petrobrás, no início dos anos 1950, as mudanças que, aproveitando-se do clientelismo e do insulamento burocrático já existente, foram implementadas por JK e as inúmeras inovações administrativas executadas pelo governo militar, poderiam ser também citadas como exemplos de adaptações semelhantes (CRUZ, 2010, TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

A segunda implicação importante daquela interpretação acerca da irracionalidade do Estado e da centralidade do processo de formação da agenda decisória, que é a que quero ressaltar, tem a ver com o conceito de planejamento. É frequente entre nós a afirmação de que "no Brasil não se planeja", de que ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos ("ou sérios") nosso Estado é incapaz de formular planos de longo prazo, e que por isto seriamos "atrasados"; que as ações governamentais respondem a impulsos de curto prazo etc. Que as descontinuidades administrativas impostas pelo ciclo eleitoral, agravadas pela insensatez dos políticos que se sucedem como governos "desfazendo", do alto do escalão executivo do aparelho de Estado, aquilo que coalizões políticas, também irresponsáveis e agindo em proveito próprio e com inconfessáveis interesses, fizeram no período anterior (NOGUEIRA, 2011).

Associadas ou resultantes dessa interpretação estão duas considerações. A primeira, olhando para o passado e numa perspectiva de direita, expressa sua nostálgica simpatia à ditadura militar que, coerentemente com a própria formação de seus integrantes, formulava um planejamento estratégico e, não há como discordar, o implementava. Claro que, como qualquer outro ator social, e tal como se mostra em seguida, buscava cumprir os objetivos que formulava de forma coerente com seus valores e

interesses. E, também como é evidente, haja vista a experiência de governos autoritários que, ao longo da história e tendo como referência inescapável o regime nazista, foram exímios formuladores e implementadores de planos de longo prazo.

A segunda consideração, olhando para o futuro e numa perspectiva de esquerda, clama por um projeto nacional que aglutine as forças políticas interessadas no "desenvolvimento do país" em torno do que resta de coesão social na direção de maior justiça, igualdade e responsabilidade ambiental. Em alguns casos, essa visão adota uma concepção pluralista e neutra do Estado capitalista (DAGNINO, 2002), que desconsidera a concentração significativa de poder político ou econômico na sociedade e vê o Estado como um agente da materialização do desejo das maiorias. Mais do que isto, que tende a atuar no interesse de longo prazo – estratégico – das mesmas, ansiando por políticas "de Estado". Essa colocação leva a graves imprecisões uma vez que não há porque pensar que "políticas de Estado" (ou um planejamento) elaboradas por um governo de direita que vise os interesses de longo prazo das elites possam ser melhores para as maiorias do que medidas governamentais de curto prazo orientadas a atender suas demandas mais imediatas.

Além disso, por ser um Estado conformado para garantir as relações sociais de produção capitalistas, ele está solidamente conectado ao interesse das elites. Isso a ponto de constituir-se como o que alguém chamou de "capitalista que pensa a longo prazo" (O'DONNELL, 2004). Um "capitalista coletivo" cujo papel é impedir que os interesses atomizados das empresas, em aumentar sua mais-valia relativa, por um lado, e a sua fatia de mercado, por outro, comprometam a reprodução da força de trabalho e levem a processos internos de destruição criadora que ameacem a competitividade no plano internacional.

Se bem é certo que, como diz Maria da Conceição Tavares com seu costumeiro brilhantismo, "o mercado e o neoliberalismo são incompatíveis com a ideia de sociedade organizada e de Estado planejador. A

expressão 'plano' simplesmente entrou em desuso!" (TAVARES, 2014). A interpretação que tem sido dada a este fato de modo quase unânime pelos críticos do gerencialismo não parece correta. Ela decorre do que podem ser considerados dois equívocos do senso comum. O primeiro é de que "tudo o que é bom para o meu adversário é ruim para mim". Ou seja, de que o abandono do planejamento que era realizado antes do advento do neoliberalismo (a serviço da classe proprietária, como se sabe), e que foi funcional à obsessão de delegar ao "mercado" as decisões e atribuições do Estado, é um obstáculo para a democratização. O segundo equívoco diz respeito a uma propriedade de sistemas complexos como o constituído pela interface Estado-sociedade, denominada Histerese, que faz com que o "caminho de ida" provocado por uma perturbação externa tenda a ser distinto do "caminho de volta" que o sistema percorrerá quando cessada esta perturbação. Ou seja, de que implicações do planejamento consideradas como positivas para a trajetória nacional-desenvolvimentista dificilmente poderiam ser reeditadas pela sua "ressurreição".

Projeto de governo, densidade cognitiva e prazo de maturação das agendas

A governabilidade de uma equipe (coalizão) política que ocupa o poder executivo de um Estado, ou o que denominamos governo, pode ser entendida como o balanço entre três macrovariáveis (DAGNINO, 2009): (1) apoio político: começa alto e tende a diminuir; (2) projeto de governo: ambição de mudar a situação existente; (3) capacidade de governo (ou governança): conhecimento sobre a "arte e técnica" do governo (recurso cognitivo). Ela pode ser associada à expressão $g = F(a, c, 1/p)$, que a explica em função de três variáveis: apoio político (a); capacidade de governo (c) e conservadorismo do projeto de governo (1/p).

Um governo cujo pojeto é conservador, ou "administrativo", irá requerer, para poder governar, baixa governabilidade. Um governo com Projeto progressista, "transformador", terá que ter alta governabilidade.

O máximo de governabilidade de um governo é alcançado quando ele consegue fazer com que a agenda decisória se iguale a sua agenda ou projeto de governo. O que pode ser conseguido, semelhantemente ao já explicado, quando ele: (1) anula os pesos dos demais atores (governo autoritário); (2) convence-os a adotar sua agenda (governo hegemônico); (3) identifica-se com a agenda de um ator forte transformando-a no seu projeto.

Para governar (resolver os problemas da Agenda Decisória), um governo tem que, no seu âmbito, organizar suas ações (planejamento governamental). Esse processo e as decisões que orientarão suas ações seguem sendo tomadas segundo a correlação de forças políticas entre os atores e pela sua capacidade de "planejar" suas agendas particulares.

O conjunto de demandas que compõe a agenda particular de cada ator poderia ser então associado às metas a serem cumpridas pelo seu planejamento.

Embora a agenda particular de um ator social seja frequentemente associada aos seus problemas imediatos, nada impede que ela seja formada também por problemas só passíveis de serem alcançados no longo prazo. Quando isso ocorre, a consecução dos objetivos associados a esse tipo de problemas, sobretudo quando eles demandam um conhecimento aprofundado ou sofisticado, só poderia ser obtida mediante uma atividade de planejamento. Na medida em que a resolução de uma agenda de um determinado ator deva ser entendida como resultado de um planejamento, isto equivaleria a dizer que este ator é, efetivamente, quem planeja as ações das quais ela depende.

Isso é especialmente correto quando se trata de atores cuja situação no plano material é suficientemente confortável para permitir que eles não tenham que se preocupar com a imediata satisfação de suas necessidades,

como costuma ser o caso dos atores sociais com um menor poder.

As agendas dos atores são compostas por problemas cuja solução tende a possuir: densidade cognitiva (complexidade) alta ou baixa e prazo de maturação curto ou longo.

Simplificando a expressão da "Agenda Decisória" para dois atores que participam com o governo num processo decisório – proprietários (P) e trabalhadores (T) –, ela fica igual a: AD = p.P + t.T + g.G.

A demanda relativa de planejamento das agendas desses dois atores é bastante diferente. Devido à alta densidade cognitiva e ao longo prazo de maturação, as agendas das elites proprietárias (ou os "ricos", para os que preferirem) tendem a demandar mais intensivamente atividades de planejamento (privado). Por isso, seus integrantes planejam e trazem suas agendas já planejadas para o processo decisório.

A classe trabalhadora (ou os "pobres", para os que preferirem), que detém menor poder, possui agendas com baixa densidade cognitiva e curto prazo de maturação. Pode-se dizer que os trabalhadores não "precisam" planejar; e quando precisam não têm capacidade de fazê-lo.

Como as agendas "planejadas" pela elite proprietária são geradas no interior das empresas e são elas, em geral, que irão implementá-las, é ali que se organizam as ações que irão demandar mais intensivamente de planejamento governamental para viabilizar sua posterior implementação pelo governo. Como historicamente quem planeja de fato é a elite proprietária, é a sua agenda que adentra o Estado demandando para sua implementação atividades de planejamento governamental de maior intensidade.

O quadro que segue sintetiza o recém-abordado acerca das características dos problemas contidos nas agendas desses dois atores. Note-se que na terceira coluna a expressão planejamento aparece entre aspas para ressaltar que, no caso dos atores "Ricos" ela se refere ao planejamento empresarial que ocorre em suas empresas. E, no caso dos "Pobres" a uma atividade que, pela própria natureza do capitalismo, modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção e na compra e venda de força de trabalho, nunca pos-

suiu um lócus próprio. Mesmo atualmente, apesar da crescente organização dos movimentos sociais, conta apenas com as ONGs e os espaços que vêm sendo abertos, no âmbito do Estado corporativo contemporâneo, para municiar suas agendas com capacidade de entrada nas agendas decisórias e poder de convencimento ou neutralização de outros atores.

Quadro 1: Características das agendas particulares

Agendas particulares	Prazo de maturação	Densidade cognitiva	Intensidade de "planejamento"	Intensidade "atribuída" de planejamento governamental
Ricos	Elevado	Elevada	Elevada	Elevada
Pobres	Baixo	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: elaboração própria.

Quando uma agenda é vitoriosa, o Estado tende a "encampá-la" ou endossá-la e, em função da correlação de forças políticas, se organiza ("planeja") para implementá-la. Dessa forma, tal como pode ser deduzido se considera o processo usual de formação da agenda decisória, a elaboração dos planos, frequentemente, possui seus objetivos, etapas, metodologias etc. previamente definidos pelos atores com maior poder.

Em consequência, é comum escutar gestores encarregados das parcerias público-privadas dizendo: "Tenho que terminar esta solicitação para que o 'especialista' escreva o termo de referência para contratar a empresa de consultoria que vai fiscalizar a obra que a empreiteira vai fazer...".

O que não surpreende, haja vista a condição de um ser vivo (o Estado não é uma máquina!) tetraplégico e lobotomizado a que foi submetido o "Estado Herdado" (DAGNINO, 2013): débil para fazer frente à pressão das elites proprietárias e pouco capacitado para a elaboração (Formulação, Implementação e Avaliação) de políticas públicas. (COSTA, 2006)

De acordo com essa perspectiva, da mesma maneira que o governo, para governar e manter a sua governabilidade e legitimidade deve implementar

as decisões que emanam da resolução da agenda decisória – reiteradamente enviesada, há que ressaltar, no interesse dos atores dominantes –, o governo tem, então, que endossar e executar o planejamento realizado por eles.

Um novo estilo de planejamento governamental coerente com o processo de democratização terá que, ao invés de seguir pautando-se pela solução dos problemas e demandas das elites proprietárias e assim aprofundando – iterativa e interativamente – seu caráter antidemocrático, focar-se nos problemas do contexto sistêmico e dinâmico, social, econômica e politicamente condicionado, que entravam o verdadeiro desenvolvimento da nação.

O planejamento governamental existente

As agendas particulares presentes numa determinada área de política pública costumam possuir um grau de superposição que depende, fundamentalmente, da semelhança dos projetos políticos dos atores envolvidos. No nível de distintas sociedades, esse grau vai variar em função de aspectos como a distribuição de renda, coesão social etc.

O espaço sobre o qual a estrutura do Estado vai ser mobilizada para elaborar a política pública é o demarcado pela agenda decisória. Quanto maior for o grau de superposição (ou intersecção) entre as agendas particulares, se satisfeitas por igual à correlação de forças desequilibrada no sentido de algum ator dominante, mais focada, e por isto com mais chance de sucesso, será a política.

Como mostramos, a agenda particular de qualquer ator possui aspectos, necessidades, problemas ou, genericamente, demandas que implicam ações governamentais orientadas para o seu atendimento. O intervalo de tempo que decorre entre a decisão governamental de satisfazer uma dada demanda e sua efetiva satisfação é variável. Esse intervalo depende de ações governamentais com "prazo de maturação" distinto.

Quando se associa a noção de demanda contida numa agenda à demanda por bens e serviços, o que evidentemente implica numa redução

de sentido, mas que é útil para prosseguir com a argumentação, pode-se dizer que a intensidade (qualitativa e quantitativa) das ações de planejamento governamental necessária para satisfazê-la costuma ser maior no caso das elites proprietárias.

Ou seja, a satisfação da demanda de bens e serviços que exerce o conjunto da sociedade, dado que implica a sua produção, supõe, tendencial e fundamentalmente, decisões de gasto (ou investimento) realizadas pelos ricos em suas empresas.

Como já indicado, a dicotomia "ricos x pobres" em termos de apropriação da riqueza gerada não corresponde uma simetria em termos de agência e controle sobre a produção de bens e serviços. Os primeiros são os proprietários dos meios de produção ou das empresas que são por eles administradas. E os últimos, os vendedores de força de trabalho, embora sejam tão importantes como participantes da produção a ponto de serem os que efetivamente geram valor, não são os responsáveis pelas decisões a ela relacionadas.

De qualquer forma, cada vez que uma empresa pretende tomar uma decisão de produzir, ela deve realizar duas operações de concepção, que envolvem aspectos qualitativos e quantitativos (a começar pelas características e volume da demanda a ser atendida). A primeira, de natureza imediata ou "interna", corresponde às atividades associadas à produção de bens e serviços que pretende realizar. A segunda, de natureza "externa", tem a ver com a idealização da infraestrutura a ser providenciada pelo Estado mediante as atividades de planejamento e execução que sua agenda para ele irá colocar.

À medida que o capitalismo foi se sofisticando, cresceu a pressão exercida pelas empresas (cujo tamanho é, também, crescente) sobre o Estado para que ele providencie a infraestrutura de bens e serviços necessária – crescente e mutante – para garantir que a sociedade possa adquirir as mercadorias que elas produzem. O que faz com que o Estado tenha que gastar (ou investir), em alguns setores, recursos muito superiores àqueles

despendidos pelas empresas (o exemplo radical que me ocorre é o recurso necessário para produzir um chuveiro elétrico vis-à-vis àquele que ele requer durante a sua vida útil em termos a capacidade instalada de geração e distribuição de energia).

Parece plausível a noção de que a cada bem ou serviço mais intensivo em conhecimento (produzido para e pela empresa, é claro) que a sociedade demanda, ao longo da trajetória dos dois últimos séculos do capitalismo, cresçam as atividades governamentais necessárias para viabilizar sua produção e consumo. Essa evolução, que pode ser constatada pelo significativo aumento do tamanho do Estado (avaliado em termos de imposto/PIB ou de funcionários públicos/população) nos países de capitalismo avançado nesse período, deve ter sido consideravelmente mais acelerada no caso das atividades de planejamento governamental.

Fica claro, então o porquê da afirmação feita antes sobre o fato de que as atividades de planejamento governamental relacionadas às demandas dos ricos tendem a ser mais intensivas em conhecimento novo. Principalmente porque o procedimento mais simples, da tentativa e erro, pouco intensivo em tempo e recursos para sua realização, tende a ser, quando mal sucedido, dado o volume envolvido de recursos materiais e humanos e de tempo gasto para satisfazer essas demandas, contraproducente ou proibitivo.

De fato, nas sociedades que percorreram o caminho capitalista clássico, ou os países capitalistas hoje avançados, devido à tendência observada até pouco tempo atrás, de relativo crescimento igualitário da renda, a satisfação das demandas por bens e serviços novos ocorreu, tipicamente, de forma aproximadamente coerente com a curva logística de difusão e de ciclo de produto. Isso a ponto de fazer com que as dinâmicas tecnológicas de deterioração programada, obsoletismo planejado e consumismo exacerbado passassem a ser a forma padrão de acumulação capitalista.

Assim, à medida que a população pobre, mas com um poder aquisitivo que lá não era muito menor que o dos ricos, ia demandando os bens

e serviços antes restritos aos ricos (que em geral incorporavam tecnologia mais recente), o Estado ia paulatinamente providenciando o que dele se esperava para, de forma autônoma ou via o mercado, a sua satisfação.

De qualquer forma, mesmo nos casos em que essa trajetória se viu afetada por mudanças de paradigma técnico-econômico, de um modo nada "suave", os problemas das agendas dos pobres deixavam de ser conflitos latentes ou encobertos, que se explicitavam no processo decisório e deviam ser satisfeitas, e tenderam a se concentrar em demandas por bens e serviços que o tecido econômico-produtivo e tecnológico do país (empresas, centros de P&D etc.), a infraestrutura (de energia, transporte, comunicação, logística etc.) e o próprio aparelho burocrático do Estado já está "acostumado" a proporcionar à sociedade. Mas que, ao longo da história e até agora, não estavam "disponíveis" para os pobres (DAGNINO, 2012)

Esse processo, mais parecido com o que ocorreu nos países periféricos como o Brasil, levou à produção de bens e serviços (ou a sua distribuição, quando importados) cujo padrão tecnológico imitativo periférico não implicava grande densidade cognitiva ou um elevado grau de "inovação" por parte das empresas e da infraestrutura estatal. Ambos tiveram sentido incremental (não racional e homeopaticamente controlada pelas elites dominantes), portanto esse processo tampouco demandou alta intensidade de planejamento governamental.

Em direção a um novo estilo de planejamento governamental

Aqui se confronta o estilo de planejamento governamental existente – "contaminado" pelo estilo de planejamento empresarial – com o que terá que ser concebido para a resolução dos problemas dos atores mais pobres.

O Quadro 2 que segue complementa e sintetiza o que foi recém tratado acerca da trajetória e da situação atual a que ela conduziu, indicando as características do planejamento governamental que foi engendrado.

Quadro 2: Estilo de planejamento governamental existente para resolução de agendas

Características do planejamento governamental	"Complexidade atribuída" aos procedimentos	Disponibilidade relativa de procedimentos	Emprego de transversalidade
Ricos	Elevada	Elevada	Elevada
Pobres	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: elaboração própria.

Nele se pode constatar que as características das ações de planejamento governamental (ou de política pública) orientadas a processar as agendas dos pobres e dos ricos. Essas últimas envolvem procedimentos aos quais se atribui alta complexidade, frequentemente de maneira a justificar a manutenção de opacidade das mesmas em relação à população. Mas que, não obstante, dada à necessidade de implementar essas ações de modo adequado aos interesses das elites, os procedimentos necessários têm sido providenciados a contento e encontram-se disponíveis. Similarmente, se observa que essas ações são intensivas em procedimentos caracterizados pelo emprego do alto grau de transversalidade necessário ao êxito das políticas públicas que interessam aos ricos.

Algo muito distinto do que se tratou acima ocorre hoje em alguns países latino-americanos em que, como no Brasil, desde a periferia do capitalismo, emergem enormes demandas provocadas pela dimensão da exclusão social e pela inclusão da agenda dos pobres no processo decisório.

Por implicarem um volume considerável de recursos materiais e humanos para a criação de cadeias produtivas de empreendimentos solidários, uma significativa ruptura tecnocientífica na direção à Adequação Sociotécnica e à Tecnologia Social (DAGNINO, 2011), elas requerem, como se argumenta aqui, a concepção de um novo estilo de planejamento governamental muito mais próximo aos instrumentos metodológico-operacionais relacionados à Análise de Políticas.

Nossa formação histórico-social capitalista engendrou, a partir do golpe militar de 1964, uma correlação de forças políticas considerada relativamente estável. Na atual situação ela se encontra em processo de mudança. A tensão que isso provoca na interface Estado-sociedade se propaga como uma força de pressão sobre a estrutura burocrática do Estado. O estresse dos gestores que nela operam, causado por problemas e demandas que se avolumam sem que essa estrutura consiga resolver, é equivocadamente visualizado por eles como um déficit de "eficiência" da "máquina" estatal (OSBORNE e GAEBLER, 1994). Não obstante, ao contrário, essa situação pode ser muito melhor descrita pelo que Nogueira (2011, p. 212) denominou "sofrimento organizacional".

Esse sofrimento tende a levar os gestores a buscar, na "prateleira" do gerencialismo, instrumentos metodológico-operacionais gerenciais para preencher aquele *déficit*. Mas esses instrumentos, "trazidos" pelas empresas, cujo sucesso depende do controle dos seus empregados e de sua capacidade de competir e provocar o insucesso de outras, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e "competitivas" causam disfunções internas, agravam o insulamento e diminuem a eficácia e efetividade do Estado. Assim, dado que ao contrário do esperado esses instrumentos tendem a agravar a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas, gera-se o que tenho chamado de "círculo viciosos da Gestão Pública brasileira".

O quadro que segue apresenta as características das ações de um novo estilo de planejamento governamental capaz de resolver as demandas que a radicalização da democracia coloca sobre o Estado.

Quadro 3: Agendas particulares e demanda de procedimento de planejamento governamental

Agendas particulares	Complexidade "real" dos procedimentos	Demanda de novos procedimentos	Demanda por transversalização
Ricos	Baixa	Elevada	Alta
Pobres	Elevada	Baixa	Baixa

Fonte: elaboração própria.

Sua comparação com o quadro anterior evidencia a natureza antagônica entre o novo estilo de planejamento governamental e o atualmente existente. Nele se indica a alta complexidade real dos procedimentos correspondentes às agendas e aos problemas dos pobres. E de como é proporcionalmente mais elevada à demanda de transversalidade que irão colocar sobre a estrutura do Estado as políticas públicas que deverão ser elaboradas para resolvê-los.

A América Latina, em função da relativamente alta participação do Estado na economia típica da nossa condição periférica, foi a região com mais vigência da ideia de planejamento governamental. E, nesse contexto, desde as primeiras décadas do século XX, a esquerda, preocupada em contrabalançar a irracionalidade gananciosa da classe proprietária se beneficiava do capitalismo selvagem que aquela condição engendrava, e inspirada no sucesso do planejamento que se realizava nos países socialistas, foi um sistemático e insistente advogado do planejamento governamental. A expectativa era que, mesmo quando não havia condições políticas de instaurar processos decisórios mais democráticos e participativos e nem sequer movimentos de conscientização (que façam emergir os "conflitos latentes"), empoderamento (que potencializem os "encobertos" e fortaleçam os "abertos"), era possível através dos burocratas e tecnoburocratas de esquerda, diminuir o viés privatizador da ação do Estado. Profissionais, esses, que em alguns países como o Brasil, mesmo do período da ditadura militar, tinham uma significativa participação nos órgãos de planejamento do governo federal, como ocorreu no sistema IPEA-IPLAN.

Isso, como se sabe, a participação desses profissionais de esquerda no momento da formulação – o primeiro dos três do processo de elaboração de políticas –, não adiantou muito. O controle que o governo autoritário e seus aliados da classe proprietária, os empresários, exerciam sobre o segundo momento, da implementação, fazia com que políticas simbólicas ou, mais do que isto, demagógicas, passassem a constituir o núcleo do planejamento autoritário daquele período.

A esse respeito, e aqui chegamos ao ponto em que queríamos chegar

para "amarrar questões" abordadas nesta seção e na anterior, é importante ressaltar que mesmo quando o momento da Formulação (ou processo decisório) vier a ser mais democrático e participativo não haverá garantia de que o mesmo ocorra na implementação.

Para justificar essa afirmação, é conveniente caracterizar ou identificar outro momento – de "operacionalização" – entre os momentos de formulação e implementação. É nesse momento de detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos "anéis burocráticos" que se envolvem em conjunto com os empresários, irão refinar o planejamento por estes inicialmente realizado, mediante os instrumentos metodológico-operacionais gerados e disponibilizados numa estrutura do Estado social e historicamente determinada.

Em relação a essa situação, cabe novamente lembrar o caso "Tostines". Decide quem planeja ou planeja quem decide? Decide quem planeja porque, inicialmente, antes do processo decisório, o empresário, utilizando-se dos instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, transforma sua agenda num plano – conjunto de metas de implantação de capacidade produtiva, produção, entrega de bens e serviços etc. – passível de granjear o apoio ou neutralizar ou manipular outros atores que dele participam; e, assim, decidir.

Planeja quem decide porque estabelecido no processo decisório o rumo que irá seguir a política pública, após o momento de formulação, portanto, se inicia aquele momento de "operacionalização". Nele, usualmente empregando os instrumentos metodológico-operacionais do planejamento empresarial, e assessorado muito (e não raro demasiadamente) por empresas, inclusive, mas não somente, de consultoria, os burocratas das áreas técnicas encarregadas de elaborar as políticas econômicas irão definir em detalhe as atribuições e responsabilidades, do Estado e das empresas, necessárias para viabilizar as demandas destas últimas que foram previamente transformadas em planejamento.

Entre outras coisas, será definido o agente econômico-produtivo que será o alvo daquelas atribuições e responsabilidades; que será invariavelmente a empresa privada. No caso brasileiro, por exemplo, cerca da metade dos impostos arrecadados pelo Estado é usado para adquirir das empresas os bens e serviços necessários para a implementação das políticas públicas proporcionadas aos cidadãos.

Transcende o âmbito da esquerda a percepção de que o momento da formulação (ou processo decisório), aprofundando a substituição da democracia representativa em democracia deliberativa, deve ser cada vez mais democrático e participativo. Algo semelhante não ocorre, nem mesmo no âmbito restrito da esquerda, em relação ao momento de "operacionalização" (LANDER, 2009). Existe um temor de que, por falta de instrumentos metodológico-operacionais capazes de, evitando um assembleísmo permanente ampliar os míseros 3% dos recursos públicos hoje alocados a instâncias como o Orçamento Participativo, conferir eficácia e efetividade a esse momento.

É também muito incipiente, mesmo nesse âmbito mais restrito, a consciência da possibilidade e da conveniência em antepor ao tecido formado pelo agente econômico produtivo da empresa e a sua tecnologia convencional, que são crescentemente incoerentes com o cenário da democratização proposto pela esquerda, as cadeias produtivas formadas pelos empreendimentos solidários e sua tecnologia social (DAGNINO, 2010). Cadeias que, caso passem a ser privilegiadas mediante o poder de compra do Estado, seriam vitais para a materialização desse cenário.

Considerações Finais

Uma forma de caminhar no sentido de um novo estilo de planejamento governamental mais aderente ao processo de democratização em marcha é promover o emprego dos instrumentos metodológico-operacionais associados à análise de políticas públicas (e, no limite, fazer com que esta ex-

pressão seja usada em substituição à de planejamento governamental) no lugar dos inadequados atualmente utilizados, frequentemente oriundos do planejamento empresarial e disseminados pela reforma gerencial.

Dessa forma, será possível contribuir para que o Estado democrático cumpra sua função de atender as demandas dos atores sociais mediante um procedimento que substitua, contrariando sempre que necessário, a maneira usual em que se conformam e resolvem, no seu âmbito, as agendas decisórias.

Como se mostrou, por serem enviesadas pelos valores e interesses das elites, elas muitas vezes não incorporam as agendas dos atores mais fracos (conflitos encobertos) e, com ainda maior frequência, os problemas que, embora sofridos, não são claramente por eles percebidos (conflitos latentes). O que faz com que o planejamento governamental, por estar inerentemente enviesado por esses valores e interesses, se limite amiúde a um ritual de endosso do planejamento que propõe a elite (empresas etc.) que os veiculam em cada área de política pública.

A análise de políticas, por possibilitar um processo de elaboração de políticas capaz de contrabalançar as implicações da concentração de poder existente na sociedade no âmbito do Estado, oferece aos gestores alinhados com o cenário da democratização a possibilidade de operar criticamente sobre ele. Dessa forma, será possível, por um lado, explicitar o procedimento de "tecnificação" que legitima e naturaliza uma correlação de forças políticas desbalanceada. E, por outro, contribuir para que os atores subalternos, mediante ações executadas pelos gestores – de conscientização, empoderamento e capacitação (que permitam transformar suas demandas em "planejamentos" com poder de convencimento semelhante àquele dos dominantes) – participem de forma menos desigual no processo de elaboração de políticas.

Referências

ABRUCIO, F.L; PEDROTI, P.; PÓ, V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO,

M. R, ABRUCIO, F.L; M. R; PACHECO, R.(Orgs). *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALVAREZ, S.E; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino--americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-57.

BACHRACH, P. e BARATZ, M.S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework'. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, Sep. 1963, p. 632-642.

CAVALCANTI, P. A. *Análise de políticas públicas*: o estudo do Estado em ação. Salvador: Eduneb, 2012.

COSTA, F.L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. e PERANTI, O.P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública:* Visões do Brasil Contemporâneo. São Paulo: FGV, 2006.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Campinas: UNICAMP. 2006. p. 13-91.

DAGNINO, R. *Gestão estratégica da inovação*: metodologias para análise e elaboração. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. *Planejamento Estratégico Governamental*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO, R.(Org.) *Tecnologia social*: ferramenta para construir outra sociedade. Campinas: Komedi, 2011.

DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. In: *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V. 6, 1 de abril de 2013.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. *Empresários, interesses e mercado*: dilemas do desenvolvimento no Brasil. UFMG, 2004.

FONSECA, F.C. P. da. Do consenso "intervencionista" à hegemonia ultraliberal: histórico e pressupostos de um embate ideológico crucial do século XX. In: _____. *O Consenso Forjado*: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: OLIVEIRA, F. B. de. *Política de gestão pública integrada.* Rio de janeiro: FGV, 2008.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. V. 1, 1999.

HAM, C. e HILL M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policy*. EUA: Harper Collins Publishers, 1984.

LANDER, E. El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo conversación con Franck Gaudichaud. *Rebelión*. Disponível em: www.rebelion.org. Acesso em: 2 fev. 2009.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no brasil. In: LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LUKES, S. *O poder*: uma visão radical. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MATUS, C. *Política, planificação e governo.* Brasília: IPEA, 1996.

MOTTA, P. R. Innovación y democratización de la gestión pública. Caracas: CLAD – *Serie Temas de Conyuntura en Gestión Pública*, n. 5, 1991.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

O'DONNELL, G. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea – Diez tesis para discusión*. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. PNUD, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Sociedade*. n.3, nov-jan,1981, p. 71-93.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, J. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 40, v.1, 2006.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, O. De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, n. 160, Venezuela, 1999.

ROTH DEUBEL, A. N. *Políticas Públicas*: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

TAVARES, M. C. A era das distopias. Quo vadis? janeiro, fevereiro e março, 2014.

TENÓRIO, F.G. e SARAVIA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P.E.M. e PIERANTI, O.P. (Org.) *Estado e Gestão Pública:* visões do Brasil Contemporâneo, Rio de janeiro: FGV, 2006.

THWAITES REY, M. Tecnocratas vs punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. *Revista Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. n.6, abr., 2001.

THWAITES Rey, M. Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en

América Latina? In: *Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL)*. Buenos Aires: CLACSO, Año XI, n. 27, abr., 2010.

WAISSBLUTH, M. La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.

CAPÍTULO 8

O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira

O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira[1]

A mudança na relação de forças políticas em curso no Brasil e em outros países da América Latina, explicitada pela eleição de coalizões contrárias ao neoliberalismo, vem gerando novas agendas políticas que tensionam a interface Estado-sociedade. Essa tensão se transmite para o interior do aparelho de Estado como uma pressão sobre os gestores. Para operacionalizar essas agendas e reduzir o que entendem como uma ineficiência, eles empregam os instrumentos metodológico-operacionais disponibilizados pela Reforma Gerencial provenientes da empresa, causando o círculo vicioso da Gestão Pública. Postulando uma sinergia entre mudanças na relação de forças, marco analítico-conceitual, novos instrumentos metodológico-operacionais e novos arranjos institucionais, este trabalho busca contribuir para engendrar um círculo virtuoso que motorize a radicalização da democracia.

Introdução

Este texto, embora trate do processo de radicalização da democracia em curso no Brasil e das suas consequências em termos de aumento da

1. Este capítulo se apoia num conteúdo anteriormente publicado em DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *O círculo vicioso da gestão pública brasileira*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, V. 5, N. 2, p.132-160, 2015.

tensão sobre a interface Estado-sociedade, fruto do aumento da mobilização social, de novas demandas e da pressão que origina sobre a sua estrutura, pode servir como referência a outros países latino-americanos em que governos eleitos, como uma reação à falência da proposta neoliberal, vêm tentando elaborar políticas públicas mais aderentes a este processo.

Ele parte da constatação de que o Estado capitalista[2] tende a reproduzir no âmbito da sociedade, mediante processos decisórios reiteradamente enviesados, uma relação de forças políticas estáveis que favorecem as elites político-econômicas. Em conjunturas como a atual, em que se altera num sentido inverso, o tensionamento da interface causado pelas agendas emergentes chega ao núcleo operacionalizador do Estado como uma força de pressão sobre seus gestores (entendidos como os ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Podem ser funcionários de carreira ou profissionais recrutados em empresas, universidades ou centros de pesquisa, ou ainda em sindicatos e organizações da sociedade civil).

Para fazer frente a esse acréscimo de pressão que chega até eles intermediado pelos arranjos e enlaces institucionais que aquele caráter enviesado condiciona, eles buscam aumentar a "eficiência" de sua ação. Isso é feito empregando Instrumentos Metodológico-Operacionais (IMOs) de tipo gerencial provenientes do setor privado.[3] Concebidos segundo o Marco

2. Embora ela seja essencial para sua adequada compreensão, não apresentaremos a visão marxista sobre o Estado capitalista adotada deste trabalho. Remetemos, por isso, a alguns atores mais próximos ao contexto latino-americano em que nos situamos, como O´Donnell (2010), Oszlak (1981), Thwaytes Rey (2010), Faleiros (2005), Behring e Boschetti (2008) sintetizados, entre tantos outros trabalhos em Dagnino e Cavalcanti (2013).
3. O emprego de instrumentos de gestão empresarial no ambiente público não é recente. As justificativas que os teóricos da Administração do pós-guerra davam para incentivá-lo eram semelhantes a que levava os economistas neoclássicos a entendê-la como passível de utilização para analisar uma casa de família ou uma nação e do que apresentam os pesquisadores, políticos e gestores alinhados com a visão gerencialista. Eles afirmavam, por um lado, que o que estavam produzindo era um enfoque "genérico" da Administração. E, por outro, que havia mais diferenças entre as pequenas e grandes empresas do que entre organizações públicas e privadas (SIMON, SMITHBURG e THOMSON, 1950).

Analítico-conceitual (MAC) da Reforma Gerencial do neoliberalismo[4] eles, por isto, agravam a disfuncionalidade do "Estado Herdado" em relação àquelas demandas[5]. Gera-se dessa forma um círculo vicioso que só pode ser rompido mediante a utilização de novos instrumentos que deverão ser concebidos pelos próprios gestores tendo como referência um MAC bastante distinto, correspondente à nova relação de forças que está fazendo emergir o "Estado Necessário."[6] (DAGNINO, 2013).

Para mostrar a plausibilidade da existência dessa sucessão de eventos cujo eixo são os IMOs empregados pelos gestores na sua atividade quotidiana no âmbito do aparelho de Estado e a vigência da solução visualizada se propõe um percurso argumentativo associado a uma cadeia sequencial que

4. Entre os autores que indagam a respeito das motivações da implementação, no mundo inteiro dessa reforma, alguns, como Kettl (1999), são muito claros ao creditá-las ao desejo das elites de emagrecer o Estado mediante a privatização, terceirização, desregulação, redução de gastos públicos corte de pessoal etc. Outros, como Common (1998), referindo-se aos países periféricos, chamam a atenção para a importância das pressões exercidas pelas organizações supranacionais como a OECD, Banco Mundial e megaempresas de consultoria.
5. Proposição que, evidentemente, não é aceita pelos que, sobretudo a partir da implementação da Reforma Gerencial no mundo inteiro "[...] é principalmente na adoção de práticas adotadas primeiramente no setor privado que busquem aumento de eficiência que o setor público se espelha e de inspira em busca da melhoria dos serviços prestados. A adoção de ferramentas de gestão do setor privado não gestão pública tem demonstrado der bastante efetivo ao alcance de seus objetivos." (CARNEIRO, 2010, p. 26).
6. Segundo nos consta, o termo "Estado Necessário" foi usado pela primeira vez por Bernardo Kliksberg (1994, p. 4) em 1993 com um sentido bastante distinto. Enquanto aqui ele é colocado como o resultado de ações sobre o "Estado Herdado" do regime militar e do neoliberalismo e sua Reforma Gerencial que se desenvolvem no bojo de um processo de radicalização da democracia, Kliksberg, na seção do seu trabalho em que toca o tema, intitulado "En torno al "Estado Necesario" expressa uma preocupação bastante diferente. No parágrafo inicial dessa seção, ele escreve: "La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, no respaldadas con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de muy precaria calidad". Neste trabalho como em muitos outros em que trata da Gestão Pública, ele expressa sua concordância com as "reformas" que, após o necessário "ajuste estrutural" (leia-se privatização, desregulação, diminuição da capacidade estatal de Elaboração de políticas públicas) estavam sendo promovidas em várias partes do mundo e que viriam a ser em seguida implementadas no Brasil.

corresponde às seções em que se divide o trabalho.

Como a causa primeira do círculo vicioso é o tensionamento da interface, iniciamos com sua caracterização para, em seguida, mostrar como ele deriva da emergência de problemas gerados ou revelados pela mudança na relação de forças políticas na sociedade. Uma vez que o círculo vicioso tem como agente o gestor, se explica como essa tensão se propaga como uma pressão até ele, levando-o a utilizar, para sanar o que entende como uma ineficiência do aparelho de Estado, instrumentos metodológico-operacionais gerencialistas desenvolvidos pela e para a empresa e que, por isto, tendem a aumentar a probabilidade de que o "Estado Herdado" possa resolver aqueles problemas[7]. Dado que o desfecho do círculo vicioso depende do emprego de IMOs distintos, a serem pensados a partir de um MAC coerente com a democratização em curso[8], se esquematiza seu processo de derivação e se explica, exemplificando com o caso da Reforma

7. O que não significa que essa dificuldade não tenha raízes históricas associadas aos "ismos" presentes na sociedade brasileira – patrimonialismo, mandonismo, clientelismo, nepotismo etc. (COSTA, 2006) – que conferem ao Estado características que o enviesam no interesse das elites. Essas características estão tão arraigadas que, ao contrário do que muitos esperavam, a contradição entre a mudança na relação de forças e os imperativos de governabilidade não tem neutralizado suas implicações sistêmicas de resiliência e histerese. Exerce um papel dificultador o poder decisório da burocracia em relação aos demais atores políticos e seus impactos sobre a ordem democrática que levou à hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo, à fraqueza da função governativa dos partidos políticos e à problemática relação do Estado com os grupos de interesse, tanto no sentido da tentativa de captura dos órgãos governamentais pelos grupos privados, quanto no oposto, de cooptação desses grupos pelos agentes estatais. Tudo isso levando a que a conduta da coalizão política que ocupa o "aparelho de Estado" (ou mais propriamente o seu Executivo) relativa às suas funções na democracia – representativa, de representar os interesses diversos presentes na sociedade, e governativa, de determinar ou influenciar as decisões governamentais através da formulação de projetos direcionando as políticas públicas – não se tenha alterado significativamente.

8. Essa nossa avaliação sobre o condicionamento político da gestão pública também contraria a visão conservadora desde o pós-guerra majoritária e mais poderosa, tanto no âmbito acadêmico quanto entre as gestões mais influentes dos países capitalistas. O debate tem na obra de Appleby (1945), com seu sugestivo título "*Government is diferent*", um marco fundamental. Nela, ele questionava a crença mítica de que a política pode ser mantida à parte do trato da coisa pública. Ao chamar a atenção para a necessidade de um enfoque "específico", que enfatizava o contexto eminentemente político da gestão pública, ele pretendia lograr o que até hoje é entre nós uma meta: destruir demarcação autoimposta pela Administração Pública entre política e administração.

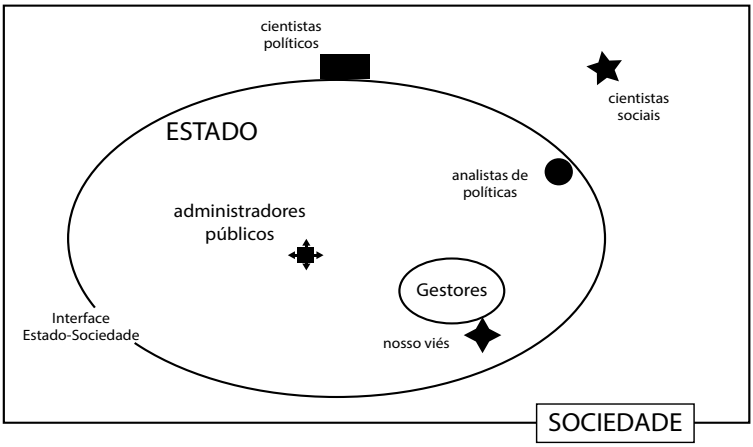
gerencial, como ele ocorreria no sentido inverso quando animado por outro projeto político. Finalmente, se abordam as dificuldades e possibilidades para interromper o círculo vicioso destacando a necessidade de formar os gestores na perspectiva aqui apresentada uma vez que serão eles, mais do que a academia ou os intelectuais, os responsáveis pela concepção dos novos IMOs.

Ainda a título de introdução é conveniente duas aclarações.

A primeira é o viés analítico com o qual olhamos a relação Estado-sociedade e, em particular, a questão da Gestão Pública.

Na Figura 1, que esquematiza o Estado inserido na sociedade, situamos, com todos os riscos que uma simplificação dessa natureza envolve, os enfoques analíticos que, por diferença ou inclusão, nos permitem caracterizar o que aqui utilizamos.

Figura 1: Vieses dos enfoques sobre a relação Estado-sociedade



Fonte: elaboração própria.

No Quadro 1, a seguir, associado à figura acima, resumimos as principais características desses enfoques (ou das disciplinas ou profissões a eles relacionadas) em termos de sua "Preocupação descritivo-explicativa" – as relações entre atores e organizações e as suas implicações sobre a sociedade, a inter-

face Estado-sociedade e sobre o Estado –, sua "Preocupação normativa" – os valores e objetivos buscados e o interesse na explicitação de relações pouco visíveis – e Foco propositivo – os loci organizacionais e os propósitos visados.

Esperando que a taxonomia indicada pela figura e pela tabela fique convenientemente esclarecida, destacamos que o enfoque analítico que utilizamos possui uma preocupação descritivo-explicativa centrada, não nos arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade[9] ou na busca de "eficiência" dos organismos estatais, e sim na atuação dos gestores encarregados de operacionalizar e implementar as políticas públicas. E que, por isso, se preocupa em explicitar o condicionamento dos IMOs que empregam por um MAC achegado ao "Estado Herdado" que não permitem o atendimento das demandas sociais oriundas da atual relação de forças políticas. E que, finalmente, possui como foco propositivo a concepção de IMOs coerentes com a nova relação de forças e com o MAC do "Estado Necessário".

Quadro 1: Taxinomiados enfoques sobre a relação Estado-sociedade

Enfoque analítico	**Preocupação descritivo-explicativa**	**Preocupação normativa**	**Foco propositivo**
Cientistas sociais	Relações entre atores sociais (empresários, trabalhadores etc.)	Igualdade, justiça	Políticas sociais
Cientistas políticos	Implicações das assimetrias de poder entre atores sociais na conformação das relações com o Estado	Permeabilidade e transparência do Estado, participação	Mecanismos institucionais (sociedade a Estado)
Analistas de políticas	Implicações das assimetrias de poder na elaboração da política pública	Desvelamento de conflitos latentes e encobertos: conscientização e empoderamento	Mecanismos institucionais (Estado à sociedade)
Administradores Públicos	Relações entre os órgãos do Estado	Otimização da "arquitetura" do Estado	Eficiência da "máquina pública"
Nosso enfoque	Implicações dos IMOs na elaboração das políticas públicas	Explicitação do condicionamento dos IMOs pelo MAC	Concepção de IMOs coerentes com a nova relação de forças

Fonte: elaboração própria.

9. Vale ressaltar que isso não implica no desconhecimento da importância desses arranjos para o avanço do processo de democratização via a reorientação das políticas públicas. Evidências disponíveis, como a apresentada, entre outros pesquisadores por Touchton e Wampler (2013) que analisam o caso do Orçamento Participativo são categóricas ao afirmar essa importância.

A segunda aclaração que nos parece conveniente se refere ao lugar em que se situa o objeto deste trabalho e o olhar que a ele dirigimos. Se separarmos, ainda que caricatamente, o processo de mudança que estamos analisando em três níveis – (i) o da sociedade e da cambiante relação de forças políticas, (ii) o da interface Estado-sociedade e dos arranjos institucionais sujeitos às tensões produzidas pelo primeiro nível e (iii) o do aparelho de Estado propriamente dito, onde se situam os gestores cuja atuação se dá através do emprego dos IMOs de que dispõem – é possível assinalar este último nível como o que concentra nossa atenção.

Nosso olhar não está endereçado às disputas protagonizadas por atores com distintos projetos políticos que têm lugar no primeiro nível, alvo da preocupação da Ciência Política, nem às características do processo decisório e da Formulação da política situados no segundo, que são o objeto preferencial da Análise de Políticas. Esse procedimento, vale ressaltar não descuida, por um lado, dos iluminamentos que esses dois enfoques proporcionam, nosso olhar se dirige para o processo de Operacionalização (ver conceituação adiante) e Implementação da política levado a cabo pelos gestores que tem sido, ainda que de forma disciplinarmente mais delimitada, da Administração Pública. E, por outro, do fato de que existe uma derivação que atravessa esses três níveis fazendo com que os IMOs que estes utilizam sejam influenciados pelos processos decisórios e arranjos institucionais situados no primeiro e segundo níveis.

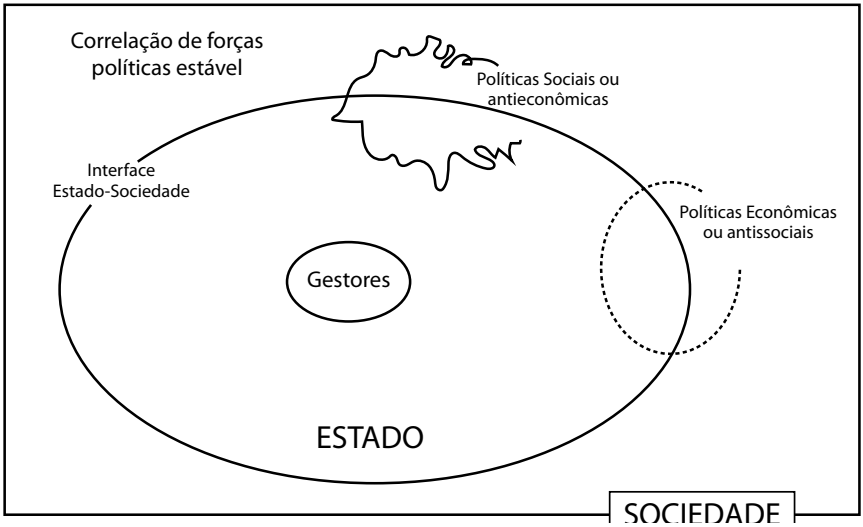
Há que ressaltar, por consequência, que ao contrário da maior parte dos trabalhos que também abordam a inadequação do Estado brasileiro ao cenário da democratização, cujo exemplo mais pertinente dada a afinidade ideológica que temos com a postura que os caracteriza são os de Paula (2010) em torno à proposta que se opõe à da Reforma Gerencial, que denominam de Reforma Societal. Por isso, o núcleo ou foco propositivo deste trabalho não são os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade, como os conselhos, fóruns, Orçamento Participativo analisados por pesquisadores como Paula (2010). Nosso foco são os IMOs

que, caso venham a ser concebidos e utilizados pelos gestores poderão alavancar aquele cenário e contribuir para a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário".

A interface Estado-sociedade

Para situar nossa preocupação com o que estamos denominando círculo vicioso da Gestão Pública, um bom ponto de partida parece ser a figura a seguir, que igualmente esquematiza o Estado inserido na sociedade.

Figura 2: A interface Estado-sociedade numa relação de forças políticas estável



Fonte: elaboração própria.

A interface Estado-sociedade é representada mediante uma linha em torno da qual se "condensam", tal como numa garrafa com *água gelada (aparelho institucional, leis, prédios, pessoas) o vapor d´água (interesses, poderes* dos

atores presentes na sociedade) dispersos na atmosfera (empresas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) num dia quente e úmido, transformando-se em líquido (materializando seus projetos políticos)[10].

Na sociedade, embora não estejam representados no diagrama "convivem" os seus dois atores mais importantes, os trabalhadores e os empresários, entre os quais existem relações sociais de produção baseadas na propriedade privada – pelos últimos – dos meios de produção e na venda de força de trabalho – pelos primeiros – em troca de um salário.

Ao longo da interface se representam regiões correspondentes a áreas de política pública em que participam (porque querem, em função dos seus valores e interesses, e podem, em função de seus poderes) aqueles dois atores. Cada um deles tenta atuar, numa dada área de política pública, fazendo valer sua agenda particular.

As relações – capitalistas – conformam, no plano econômico e social, o regime de acumulação (de capital) e, no plano mais propriamente político, condicionam uma relação de forças políticas assimétrica, embora relativamente estável, em favor dos empresários (ou capitalistas).

De fato, no caso brasileiro, mais do que no argentino, por exemplo, nossa formação histórico-social capitalista engendrou, pelo menos a partir do golpe militar de 1964, e apesar de seu caráter injusto e regressivo, uma relação de forças políticas relativamente estável.

Não obstante, é plausível imaginar, e é isso que representamos graficamente, que essa interface seja um pouco irregular em alguns trechos em função do grau de dissenso resultante do antagonismo entre os projetos políticos das classes trabalhadora e proprietária que se manifesta nas áreas de política correspondentes.

As políticas "econômicas", assim denominadas porque interessam aos que detêm os poderes – "siameses" – econômico e político, como se pode

10. Essa metáfora foi mencionada pelo professor Bresser-Pereira numa conversa informal que tive com ele. Segundo me contou, ela é citada num artigo de sua autoria ao qual, entretanto, não consegui ter acesso.

observar na figura pela linha contínua que as demarca, são mais tranquilas. Elas talvez devessem ser chamadas, dado o dano social que costumam causar, de "antissociais".

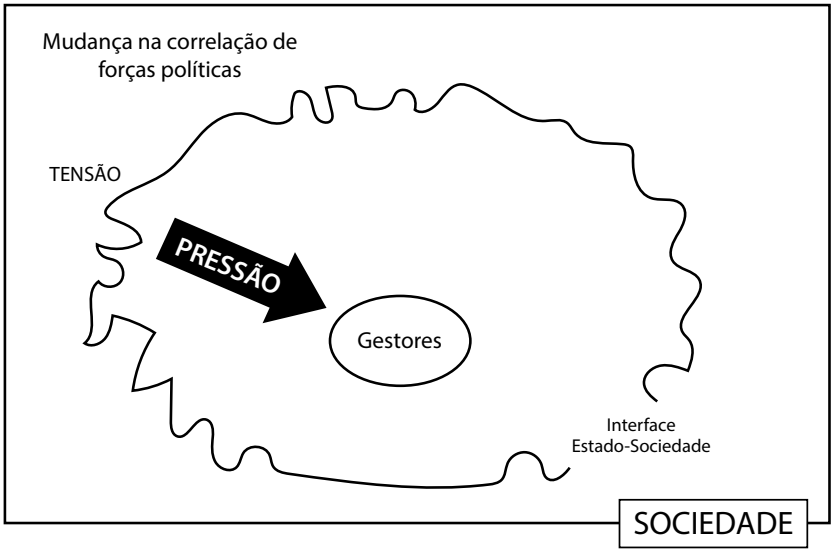
Já as políticas "sociais" costumam ser mais disputadas (linha quebrada) em função da maior possibilidade de atuação da classe trabalhadora nos processos decisórios que as originam. Dado que a classe proprietária tende a considerá-las "antieconômicas", porque subtraem recursos à acumulação de capital e reforçam a exclusão, elas poderiam ser assim denominadas. As políticas sociais de natureza compensatória que não chegam a contrariar severamente as elites, dada à "periculosidade" do problema que enfrentam e que sua atrativa relação "custo benefício" também as favorecem, não estão representadas na figura.

Mudanças na relação de forças políticas, tensionamento da interface Estado-sociedade e estresse burocrático

Aqui apresentamos o contexto em que se manifesta o círculo vicioso da Gestão Pública brasileira, retomando nossa preocupação acerca da interface Estado-sociedade numa situação em que ela agora se encontra submetida a uma relação de forças políticas que deixou de ser estável e que configura um cenário distinto do tendencial.

A Figura 3 que segue representa uma situação em que a interface Estado-sociedade encontra-se perturbada por uma relação de forças políticas que se encontra em processo de mudança. O que é denotado pelo fato de que a linha que representa deixou de ser regular. A linha quebrada significa que ela está agora submetida a uma perturbação originada por essa mudança na relação de forças vigente na sociedade.

Figura 3: A interface Estado-sociedade quando muda a relação de forças políticas



Fonte: elaboração própria.

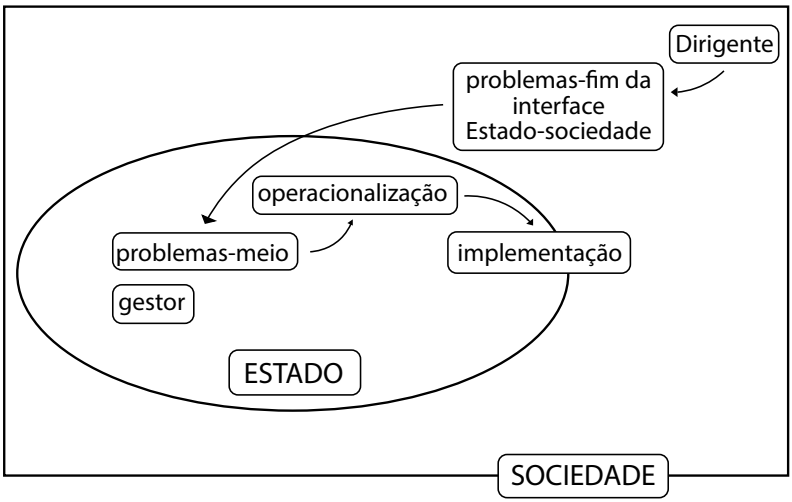
A mudança na relação de forças (simplificando muito, em benefício da brevidade, trabalhadores e empresários) faz com que se alterem os seus pesos relativos na formação da Agenda Decisória. Mais do que isso, ela provocará a transformação de conflitos latentes em encobertos e encobertos em abertos fazendo com que se altere a agenda decisória e as políticas públicas dela resultante[11].

O esquema mostra também como, em função de uma mudança substantiva na relação de forças políticas entre aqueles dois atores, como a que se vem manifestando em nosso país, e que origina um tensionamento da

11. Conflitos abertos: entre atores com poder semelhante, que se explicitam no processo decisório porque entram na agenda decisória. Encobertos: embora percebidos pelos atores mais fracos, não entram na agenda decisória, mas podem entrar caso se modifique a correlação de forças. Latentes: não são percebidos pelo ator mais fraco dado que são obstaculizados por mecanismos ideológicos controlados pelos atores mais poderosos; sequer aparecem na agenda particular do ator mais fraco (BACHRACH e BARATZ, 1963 e LUKES, 1980).

interface Estado-sociedade que se transmite, sob a forma de uma pressão, para o interior do aparelho de Estado, tende a aumentar o estresse dos gestores que nele trabalham.

Figura 4: A interface Estado-sociedade, o dirigente e o gestor



Fonte: elaboração própria.

Segundo ali indicado, embora seja o confronto reiterado e mutante desses dois atores o foco gerador da mudança da relação de forças políticas, o ator principal na produção da força de tensão que dela resulta é o dirigente político. Ele atua como uma espécie de correia de transmissão que aproxima da interface Estado-sociedade essa resultante da mudança na relação de forças políticas que ocorre na sociedade. É ele que interpreta ou decodifica, tomando partido acerca deles, os novos problemas que integram as agendas particulares dos atores. Dessa forma, constrói "problemas-fim" que ele deseja atacar, que foram alvo de seu compromisso com quem o elegeu, sobre os quais possui governabilidade, e que serão atacados pelo governo que ele dirige.

Esses "problemas-fim" vão novamente ser traduzidos, agora com a participação dos gestores em problemas-meio passíveis de serem por estes ope-

racionalizados mediante a ação do aparelho de Estado sobre a sua interface com a sociedade; ou, mais precisamente, visando a materializar os projetos políticos daqueles dois atores.

A esse respeito, acreditamos que é conveniente caracterizar ou identificar um outro momento – de "Operacionalização" – entre os momentos de Formulação e Implementação que junto com o de Avaliação compõem a tríade do processo de Elaboração de políticas[12]. É por ocasião do detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos "anéis burocráticos" (CARDOSO, 1980) em que se envolvem, em conjunto com os empresários irão refinar o planejamento por estes inicialmente realizado mediante os IMOs gerados e disponibilizados numa estrutura do Estado social e historicamente determinada. Vale salientar, nesse sentido que o que nos estamos referindo vai além, por ser mais genérico e abrangente, do que aquilo denotado pela literatura acerca da noção de "burocracia do nível da rua"[13]. E que, portanto, um atributo de discricionariedade dessa natureza, ao invés de uma exceção deveria ser considerado como uma regra no caso dos gestores que aqui nos interessa, aqueles que, por estarem em contato direto com os dirigentes políticos que definem "problemas-fim" terão que "decodificá-los" e operacionalizá-los dentro do aparelho de Estado de modo a permitir que se dê a sua resolução mediante os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade.[14]

12. Diferentemente de outros autores que se referem a fases ou estágios do ciclo da política pública, nós tomamos emprestado de Matus (1996) a noção de momento para designar esses processos e adotamos a tipologia sugerida por Ham e Hill (1994) de limitá-los a três.
13. Uma competente revisão acerca do conceito proposto por Lipsky (1980), que por comparação justifica a necessidade da noção de Operacionalização como um momento do ciclo de elaboração de políticas, pode ser encontrada em Oliveira (2012).
14. Baseamo-nos aqui em Majone (2011, p. 145) para salientar a importância dos gestores na atual conjuntura brasileira. Diz ele: "ainda supondo que a formulação em abstrato da escolha de uma política fosse independente do regime em que se insere – hipótese muito problemática, dado o importante que é, em termos políticos, a escolha de prioridades –, não há dúvida de que a implementação da solução selecionada dependerá em grande medida das estratégias e respostas dos diferentes atores implicados com ela".

A tensão que resulta de uma agenda decisória que se altera em função de uma ação de governo que se orienta de modo semelhante ao da mudança na relação de forças políticas será obviamente maior do que no caso em que esta ação vise à manutenção do *status quo*. Em consequência, em conjunturas de confluência, em que a mudança já levou à vitória de uma coalizão política que a representa, e que os dirigentes não irão atuar como filtros ou amortecedores, a pressão sobre o gestor tenderá a ser maior[15].

Assim, a Operacionalização de uma política pública formulada quando ocorre uma situação dessa natureza exigirá do gestor um esforço redobrado. Principalmente, quando a estrutura de Estado social se manifestar como resistente ou resiliente e se opuser à mudança e à ação governamental. Nessa situação, tudo se passa como se o gestor estivesse pressionado pela mudança na relação de forças que atua na interface e pela ação do dirigente que se encontra governando, e imprensado entre arranjos institucionais obsoletos e IMOs inadequados[16].

A tensão, produzida pela mudança na relação de forças, que passa a operar sobre o Estado possui características – qualitativas e quantitativas – que variam ao longo da interface Estado-sociedade, tal como mostrado na Figura 2: a linha que a representa será "especialmente" quebrada nas regiões referentes às políticas públicas em que é maior o grau de dissenso entre eles.

Como assinalamos, a tensão se propaga para o interior do Estado como uma pressão que atua sobre as diferentes partes de sua estrutura. Embora

15. Autorizando essa formulação e questionando a "perspectiva normativa que segue vendo a formulação das políticas como um assunto puramente técnico", Majone (2011, p. 144) observa que será pouco provável que "uma vez que se concebe e recomenda uma política para melhorar o bem-estar social, esta se implementará tal como foi formulada e se produzirão os efeitos desejados".

16. Charles Schultze (1977), no final de 1970, já alertava para a dificuldade envolvida na implementação de políticas orientadas a uma inflexão das práticas de governo no sentido progressista. Segundo ele, ela estaria associada, não apenas à mudança que essas políticas demandavam das atitudes, crenças e incentivos de milhões de pessoas e milhares de empresas e órgãos governamentais, mas também ao fato de que os gestores teriam que lidar com assuntos tecnologicamente complexos cada vez mais imbricados com as expectativas dos cidadãos sobre o futuro.

essa pressão que atua "para dentro", sobre a estrutura do Estado, possa gerar uma reação, "para fora" sobre a interface Estado-sociedade e alterar a relação de forças, isto não será agora abordado. O que se quer ressaltar é que a pressão faz com que o Estado responda a ela adaptando-se ou, quando há resistência, contrapondo-se.

É inclusive por não aceitarmos a ideia irrealista e ultrapassada de que a burocracia é o ator que implementa a política, enquanto que os políticos (ou dirigentes) são os que a formulam (PETERS, 1981), que consideramos conveniente enfatizar que Operacionalização da tomada da decisão é realizada pelos gestores. E é por isso que dizemos que essa mudança, que se traduz numa tensão sobre a interface, se alastra para dentro da estrutura do Estado como uma força de pressão que atua sobre o gestor afetando o modo como a Operacionalização será efetivada.

Para melhor entender como opera essa força é conveniente caracterizar a forma como tendem a atuar os gestores numa conjuntura como a atual. O fato de encontrarem-se envolvidos com a elaboração de políticas de natureza distinta das usuais, dado que visando a atender demandas até então obscurecidas por uma relação de forças que, embora injusta, se manteve estável por um tempo suficientemente longo para conformar um Estado de "mal-estar" dos mais excludentes, demanda uma análise que está para ser feita. De qualquer modo, e correndo o risco da obviedade, nos atrevemos a avançar alguns palpites.

O principal deles é que os gestores vão desempenhar um papel bem mais importante que o usual na operacionalização da agenda decisória ou na implementação das políticas cuja mudança irá ensejar[17]. Por mais poder

17. Inspiramo-nos em Claus Offe para enunciar essa temerária colocação. Segundo ele: "é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que (...) fixa a administração estatal em certo modo de operação... É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma 'reforma' daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura

que ela como estamento possa vir ter no Estado capitalista contemporâneo, como ressaltam as visões corporativistas e neocorporativistas, nunca será superior ao da classe dominante ao longo do processo decisório. Por outro, como corretamente apontam as contribuições que tratam do "burocrata do nível da rua", ela pode ter muita discricionariedade e, portanto, poder, em processos de implementação de políticas de natureza incremental e *top down*, ou quando não há interesse dos atores mais poderosos em "completar" o ciclo da política pública mediante uma detalhada explicitação da política no momento da Formulação. E isso não é pouco: por mais detalhada que seja a política resultante do processo decisório sempre existirão zonas difusas onde o gestor que participa, ainda que com pouco poder de decisão, do processo decisório, mas já bem conhecedor do assunto, pode atuar na operacionalização da agenda decisória ou na implementação da política pública de modo significativo.

Assim, embora os gestores possuam relativamente pouco poder no processo decisório, eles participam como atores centrais do processo de operacionalização da agenda decisória, no momento de implementação da política.

Fica claro então o papel preponderante que tendem a desempenhar os gestores na atual conjuntura no que respeita ao funcionamento da estrutura do Estado; tanto no sentido de que são eles que recebem aquela pressão que desencadeia a sua alteração quanto pelo fato de que são eles que têm que resolvê-la sob a influência dos "três compromissos do gestor" (o republicano, com a cidadania e o ideológico)[18]. Os quais podem fazer uma sensível

administrativa e capacidade de desempenho" (OFFE, 1994, p. 219).

18. Realisticamente, e levando em conta o fenômeno global inquestionável da "politização da burocracia e da burocratização da política", temos chamado a atenção para o fato de que o gestor deve ter presente que tenderá a atuar sempre em função de três compromissos. O republicano que o leva a colaborar para que o programa do dirigente político eleito seja implementado; com a cidadania, dado quem paga o seu salário é, sobretudo e paradoxalmente, a maioria que trabalha e é pobre; o ideológico, uma vez que seria irrealista supor que o gestor assuma uma posição de neutralidade que dilua sua visão de mundo, sua formação profissional etc.

diferença no trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" que a atual conjuntura tende a ensejar (DAGNINO, 2009).

A instalação do círculo vicioso da Gestão Pública

Por considerar que não há espaço neste trabalho para caracterizar em detalhe o contexto brasileiro e latino-americano da relação Estado-sociedade em que se dá o círculo vicioso remetemos o leitor a autores como O´Donnell (2010), Oszlak (1998), Thwaytes Rey (2010), Paula (2010), Waissbluth (2000) que, fundamentados na literatura produzida nos países avançados, analisam o rescaldo que nos deixou a avalanche neoliberal e a suas receitas gerencias baseadas nos modismos da *New Public Management* (Nova Gestão Pública ou NPG) e da Governance (Governança)[19].

Para operacionalizar o resultado do processo decisório, sobretudo em situações que tenderão a ser cada vez mais frequentes na atual conjuntura em que a relação de forças tende a fazer com que ele não se complete no momento de Formulação da política[20], o gestor é obrigado a procurar algum que sirva na "caixa de ferramentas" que as sucessivas ondas de IMOs foram

19. Acreditamos que essa adjetivação – "modismos" –, embora forte, se justifica qualquer que seja a preferência do leitor por uma das três interpretações sobre a Reforma Gerencial. Segundo uma visão intermediária entre apologética e a que a considera patrocinada pelo neoliberalismo, tendo seu "ensaio geral" levado a cabo logo após o golpe no Chile e tendo sido mais tarde codificadas como NGP (CHAUÍ, 1997), ela teria sua origem na percepção, tanto da direita (Tatcher e Reagan) quanto da esquerda (partido trabalhista neozelandês) de que a forma como funcionava o governo deveria ser, qualquer que fosse a orientação político-ideológica do governo de turno, alterada (PETERS, 2003). A necessidade de aumentar a eficiência econômica no estilo empresarial fez com que o governo passasse de provedor de bens e serviços públicos para contratante ou patrocinador estreitando suas "parcerias" com empresas e ONGs. Cidadãos passam a ser clientes com necessidades diferenciadas, agências passam a orientar-se pelos interesses dos gestores de alto nível e não pelos dirigentes políticos, e a Governança passa a substituir a autonomia dos governantes e a ser entendida como a única maneira de fazer com que as empresas participem da elaboração das políticas com algum tipo de condicionamento.

20. O que é característico de processos de Formulação de tipo incremental, por oposição aos de tipo racional (DAGNINO, 2002).

disseminando no seu âmbito de trabalho à medida que, principalmente, se consolidavam as vertentes da NGP e da Governança.[21] É a partir deles que ele visualiza, percebe, analisa e opera sobre a realidade, que chegará a ele sempre como uma imagem distorcida da realidade (se é que é possível assumir que ela exista de fato, univocamente) que o espectro que eles iluminam lhe proporciona[22].

O paradoxo da situação que enfrenta o gestor é que essa "caixa de ferramentas" foi gerada no bojo de uma relação de forças políticas, de uma relação Estado-sociedade e de um arranjo institucional que reflete uma trajetória e uma situação pretérita ("Estado Herdado"). E que, é obvio, é distinta daquela que tende a ser alcançada ("Estado Necessário") com o aprofundamento do processo de democratização e, quando mais não seja, do curso dos acontecimentos, quando demandas associadas, em última instância, a agendas até então submergidas em função de controles coercitivos explícitos (conflitos encobertos) ou implícitos, oriundos de manipulação ideológica (conflitos latentes), que emergem (conflitos abertos) como resultado da mudança na relação de forças políticas.

Entre as análises que tratam o que denominamos círculo vicioso, destacamos, pela contribuição que a expressão que emprega ("sofrimento organizacional"), a abordagem que faz Marco Aurélio Nogueira em seu exce-

21. Essas ondas em que a "teoria", que deveria explicar o porquê proceder de uma dada maneira, era codificada ad hoc e por isto vinha muito atrás da "prática" que apontava o que devia ser feito, o que se difundia não eram ideias, racionalizações, propostas cientificamente construídas e sim receitas, práticas (*best practices* avaliadas e codificadas segundo critérios de eficiência privada) e *check lists* a serem seguidas (ou emuladas, quando já "testadas e aprovadas") pelas agências de governo mediante processos de benchmarking orientados a aumentar sua "competitividade" (leia-se competição entre elas) (PETERS, 2003).

22. De fato, "Com a radicalização da concorrência e a maior velocidade da sociedade da informação, é de se imaginar que os ciclos 'saudáveis' das organizações sejam cada vez mais curtos. Muito provavelmente, esse quadro funciona como um aditivo para a proliferação meio caótica de modas gerenciais sucessivas (qualidade total, reengenharia, valorização do cliente, equipes multifuncionais, empreendedorismo). Dada a atual hegemonia das posições *market oriented*, é fácil imaginar como tudo isso não permaneceu represado no universo empresarial e encontrou generosa receptividade no setor público". (NOGUEIRA, 2011, p. 215).

lente livro *Um Estado para a Sociedade Civil*. Referindo-se aos órgãos que compõem o Estado, ele escreve:

> As organizações, assim, "sofrem" por se ressentirem da ausência relativa de centros indutores e de vetores consistentes que lhe deem direcionamento. Evoluem meio fora de controle ou meio artificialmente, como sistemas vazios de densidade comunicativa ou, para falar com Habermas, de "mundos-da-vida" ativos, capazes de produzir consensos interpretativos, solidariedade e formas espontâneas de coordenação. Os centros dirigentes estão formalmente presentes, mas operam de modo pouco efetivo, não se legitimam com facilidade e produzem escassos efeitos organizacionais. Conseguem, digamos assim, disseminam ordens administrativas e comandos de autoridade, mas não criam vínculos ativos de vontade coletiva. Dominam, mas não se mostram capazes de dirigir. (NOGUEIRA, 2011, p. 208)

"Traduzindo" essa passagem para a linguagem que estamos usando, podemos dizer que o "sofrimento organizacional" se deve a que os gestores estão sofrendo a pressão a que nos referimos ao verem acumular-se sobre sua "mesa de trabalho" demandas adicionais e de natureza distinta daquelas com que estavam acostumados e sabiam atender.

Lançando mão do continuum descritivo-explicativo-normativo que caracteriza os momentos da Análise de Políticas (HAM e HILL, 1994) podemos dizer que a noção de "sofrimento organizacional" abrange os dois primeiros momentos, enquanto que nossa análise, ao identificar o que seria um círculo vicioso da Gestão Pública, dá passagem ao momento normativo em que a sinergia entre mudanças na relação de forças, marco analítico-conceitual, novos instrumentos metodológico-operacionais e novos arranjos institucionais, engendraria o círculo virtuoso da radicalização da democracia. Sempre e quando, e neste sentido avançando no terreno normativo, seja possível supor que os gestores sejam capazes de demarcar uma trajetória de transformação ao interior do aparelho de Estado rumo ao "Estado Necessário".

Com relação às novas demandas que pressionam os gestores, há que ressaltar, por um lado, que a maior parte deles as percebe, não como um fenômeno político e sim como um mero fato administrativo. Como uma "cobrança" de caráter técnico por maior eficiência da sua ação administrativa. Seu estresse, causado por problemas e demandas que se avolumam sem que eles consigam resolver, é equivocadamente visualizado por eles como um déficit de "eficiência" da "máquina" estatal (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

Mesmo os que entendam a pressão sofrida como derivada do caráter eminentemente político daquela tensão[23] consideram que ela, de qualquer modo, lhes está exigindo maior eficácia e efetividade das políticas públicas. E consideram, em consequência, que lhes cabe buscá-las pela via do emprego de IMOs que julgam capazes de atender ao seu objetivo enquanto gestores[24].

Como em outras situações em que um estresse ou "sofrimento" leva a comportamentos reflexos de natureza automática, os gestores vão buscar, na "prateleira" do gerencialismo, os IMOs que julgam serem capazes de preencher aquele déficit. De fato, o *momentum* que adquiriu a Reforma Gerencial do governo neoliberal faz com que os IMOs empregados para atacar os novos problemas são os propostos por esta reforma ou outros que, como estes, provêm do ambiente privado.

Em consequência, os IMOs que passam a ser aplicados para a gestão das políticas sociais e também das econômicas não resolvem as demandas que lhes são endereçadas. No que se refere às políticas econômicas, sua inadequação se deve a que mantêm seu viés orientado a satisfazer acriticamente as agendas cuidadosa e competentemente planejadas pelas empresas

23. Eles se dão conta de que a gestão por "[...] não captar esse processo e reitera práticas consagradas, produz-se um desajuste, uma falta de sintonia entre gestão e vida, entre administração e cotidiano. O 'sofrimento', assim, expressa o desencontro entre uma 'racionalidade instrumental' instituída na cúpula diretiva e a multiplicidade de lógicas e de racionalidades que vigoram na organização como um todo" (NOGUEIRA, 2011, p. 212).

24. Essa situação, de acordo com Nogueira (2011, p. 212) "[...] traduz claramente a ausência de um método de gestão que assimile a complexidade organizacional e que saiba lidar com os novos dados da vida, da sociedade da informação: direitos, democracia, participação, velocidade, múltiplas racionalidades, movimentação, individualidades exacerbadas."

(DAGNINO e CAVALCANTI, 2013). No caso das políticas sociais, devido às características insólitas das novas demandas que passam a pertencer à agenda decisória e pressionar sua ação administrativa. E ao fato de que são incapazes de "dialogar" com os novos arranjos instrucionais criados na interface em função da nova relação de forças políticas.

Assim, dado que ao contrário do esperado esses instrumentos tendem a diminuir a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas sociais, instala-se o círculo vicioso da Gestão Pública brasileira.

Pare encerrar este ponto, convém assinalar que no Brasil, como em outros países latino-americanos, existe um risco de que o círculo vicioso se prolongue a ponto de debilitar o apoio político que receberam os governos interessados na democratização, reforçar os setores que a ele se opõem e, inclusive, a ameaçar a governabilidade.

Em primeiro lugar, porque sua condição periférica faz com que o processo de mudança na correlação de forças políticas, que se manifesta sempre, em qualquer sociedade, como uma efervescência que invariavelmente afeta aos gestores[25], tende a perturbá-los ainda mais num contexto como o nosso.[26]

25. Como assinala Diamant (1962, p. 87), "Naquelas sociedades em que existem poucos conflitos, a burocracia baseada na habilidade e na experiência vai funcionar muito bem. Onde os acordos são frágeis ou existe uma carência dos mesmos ela inevitavelmente se vê arrastada para o conflito".

26.Baseamo-nos aqui em autores como Campello de Souza (1976) e Loureiro, Olivieri e Martes (2010) para ilustrar a importância que teria essa efervescência sobre os gestores brasileiros e as suas relações com o Estado e sociedade. Entre tantos que a têm analisado eles abordam ali a instigante ideia de que, no Brasil, o aparato burocrático desempenha papel decisivo no funcionamento do sistema político. Ao reduzir os partidos políticos à sua função representativa, de representar os interesses diversos presentes na sociedade, em detrimento da governativa, de determinar ou influenciar as decisões governamentais através da formulação de projetos direcionando as políticas públicas, os gestores constituem a base material para o exercício da função governativa. Não apenas para a formulação e execução das políticas públicas (como em qualquer Estado contemporâneo), mas também porque seus cargos são usados como moeda de troca para garantir apoio do Congresso ao governo. Mais do que isso: incapazes de exercer suas funções governativas, e restringindo-se à função representativa, os partidos teriam se limitado à defesa de interesses particularistas, de curto prazo ou de clientelas, preocupados apenas em retribuir apoios e garantir seu poder.

Em segundo, porque o fato de nunca terem tido um Estado de bem-estar, sobretudo os que foram palco de regimes militares autoritários, fez com que o impacto do ideário neoliberal fosse especialmente severo.[27] Em terceiro lugar, porque há muito poucas experiências bem-sucedidas de mudança social, realizadas pela via eleitoral, dentro da legalidade da característica do Estado Herdado (capitalista) e com a profundidade que o status de região mais desigual do mundo que ostenta a América Latina. Cabe lembrar, nesse sentido, que aquelas que se assemelham ao que hoje se coloca como possibilidade, a do Brasil e a do Chile nos períodos imediatamente anteriores aos golpes militares de 1964 e 1973, levaram a situações especialmente traumáticas em termos da relação Estado-sociedade. Em quarto lugar, e para fazer a lista mais curta do que seria necessário, porque esses governos são fruto de coalizões que ocupam o Executivo de Estados em que os poderes Legislativo e Judiciário permanecem politicamente conservadores e países em que o poder econômico e político sempre estiveram e continuam estando extremamente concentrados.

Instrumentos metodológico-operacionais e marcos analítico-conceituais

Depois de caracterizar os condicionantes e do modo como se forma o círculo vicioso da gestão pública brasileira, e antes tratar dos IMOs capazes de romper o círculo vicioso, o que será feito na próxima seção, é conveniente indicar como se originam esses instrumentos. Em outras palavras, como

27. A esse respeito, vale lembrar que não são apenas autores latino-americano, como Oszlak (1998), Paula (2005), Thwaytes Rey (2010), Pardo (2011), que apontam as implicações mais severas que teriam tido a aplicação das receitas da "Nova Gestão Pública" e da Governança nos países periféricos. Entre os analistas dos países de capitalismo avançado (daqui para frente, simplesmente, países avançados), vale a pena lembrar Lynch (2011), quando compara a implementação da Nova Gestão Pública nos EUA e no México e Minogue (1998) quando afirma que os modelos gerencialistas que tanto atraíram as elites dos países avançados são menos apropriados para responder aos desafios que enfrentam os países periféricos.

atuam os marcos analítico-conceituais vigentes num determinado contexto sociopolítico condicionando de forma em geral sutil e incremental, mas poderosa, o estabelecimento dos instrumentos que levam ao seu fortalecimento e naturalização.

Isso por que, para empreender o "caminho de volta" intencionado, que nos deve levar, num primeiro momento e no plano meramente cognitivo (e teórico) em que se situa este trabalho, do MAC para os IMOs do "Estado Necessário", é preciso entender como se deu o "caminho de ida". É preciso caracterizar (ou modelizar) heuristicamente o processo de constituição do MAC e dos IMOs por ele, metaforicamente e em favor da brevidade, gerado, que constituem o "Estado Herdado". Em particular, é preciso analisar como o neoliberalismo e a Reforma Gerencial que substituíram o Keynesianismo e o Estado de bem-estar, alteraram, mais do que, genericamente, a conformação do Estado capitalista, especificamente, os IMOs que, na atual conjuntura, os gestores necessitam e serão obrigados a conceber para colocar-se à altura e alavancar o aprofundamento da democracia.

Mas o conhecimento acerca do "caminho de ida" não é suficiente para projetar o "caminho de volta". Como bem coloca o enfoque sistêmico (ou o pensamento complexo) enfatizando noções como as de propriedades emergentes, resiliência, histereses etc., esse último muito dificilmente passará pelos mesmos pontos e situações que fizeram parte do primeiro. Dizer que a "história não anda para trás" implica, neste caso, entender que não é sensato esperar que a nova relação de forças políticas engendre na interface Estado-sociedade outros arranjos institucionais e induza no âmbito do aparelho de Estado outros IMOs com ela coerentes.

Nosso esforço de modelização evidenciou que é relativamente escassa na literatura sobre Gestão (ou Administração) Pública a menção a algo que se pareça a essa relação de condicionamento retroalimentado existente entre MAC e IMOs. No que respeita aos autores conservadores, não surpreende que seja assim. Tal como ocorre em outras áreas das ciências sociais e humanas onde o pensamento conservador naturaliza a tal forma o capi-

talismo e suas manifestações políticas, sociais, econômicas, institucionais e cognitivas a ponto de tornar impertinente qualquer questionamento da neutralidade do MAC que adotam, seria desnecessário indagar a respeito dos IMOS que, na nossa visão, dele derivam. As publicações de tipo acadêmico que tratam o tema com esse viés não levam em conta que a escolha dos instrumentos a serem empregados para atingir os objetivos visados pelas políticas podem ter implicações políticas e, inclusive, distorcer estes objetivos[28]. Ao contrário, por terem sido produzidos por autores alinhados com as vertentes da NGP e da Governança que desembocam no gerencialismo elas não veem nenhum problema em que IMOs concebidos pela empresa seja utilizados para a gestão pública.[29]

Mas até mesmo enfoques como o da Análise de Políticas, que junto com outros autores consideramos menos conservadores (DAGNINO, 2002 e 2013, CAVALCANTI, 2012), esse questionamento não é muito frequente.[30]

28. Uma exceção, provavelmente não por acaso, recente é Valotti e Turrini (2013, p. 41), quando estabelecem a diferença do que denominam "reformas institucionais" e "gerenciais". Segundo eles, as primeiras visam a uma melhoria global do quadro legal, a redefinição das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, a reformulação do sistema de relações no interior do setor público, a qualificação dos órgãos públicos, a regulamentação sobre os mercados. Já as reformas gerenciais se concentram em melhorar a eficiência e eficácia no interior das burocracias e nas *formas e ferramentas* necessárias para implementar as "reformas institucionais" (grifo nosso).
29. A principal referência no campo, publicado em 2001 com o título de "Manual de Instrumentos de Política" (*Handbook of Policy Instruments*) e que foi republicado no ano seguinte com o título mais fidedigno de "As ferramentas do Governo: um Guia para a Governança" (*The Tools of Government: A Guide to the New Governance*), se autoafirma candidamente na sua Introdução, em consonância com a noção de Governança, como portador de um "marco de referência que enfatiza a natureza colaborativa dos esforços modernos para satisfazer necessidades humanas, o largamente difundido uso de ferramentas para a ação que incorporam as complexas redes de atores públicos e privados, e a resultante necessidade de um estilo diferente de Gestão Pública, e um tipo diferente de setor público, enfatizando a colaboração e a capacitação em vez da hierarquia e o controle" (p. 7).
30. Como exemplo, podemos citar um dos manuais sobre Análise de Políticas mais usados nos EUA – *A Primer of Policy Analysis* – nele Stokey e Zeckhauser (1978) expressam que a maior parte do conteúdo deste livro pode ser aplicado a uma sociedade socialista, capitalista ou de empresas mistas, a uma democracia ou a uma ditadura, ou seja, a qualquer situação em que devam ser tomadas decisões relacionadas às políticas públicas.

Entre os autores latino-americanos que contribuíram criticamente para pensar a área de Administração, foi provavelmente Mauricio Tragtemberg, em seu livro Burocracia e Ideologia (1974), o intelectual brasileiro que mais claramente enunciou a relação a que estamos aqui nos referindo.[31]

Tendo por base essas contribuições e feitas aquelas constatações, nosso esforço de modelização envolveu fixar algumas ideias. A primeira é a de que, ao contrário daqueles que utilizam a expressão "máquina do Estado", consideramos que seu funcionamento não pode ser assimilado ao de um sistema mecânico. E que ele pode ser mais bem descrito por uma metáfora baseada numa noção biológica, de um ser vivo. O que nos leva a referir-mo-nos a ele, provocativamente, como a "ameba do Estado". Ao contrário do que ocorre com uma máquina, que quando dela retirarmos uma peça se detém, o Estado se assemelha a um organismo vivo. Ele se adapta às condições a que é submetido, cicatriza, regenera-se, sofre mutações; enfim, permanece vivo enquanto pelo menos uma de suas funções vitais seguir funcionando (OSZLAK, 1981).

Outra ideia útil para prosseguir com o desvelamento da relação de condicionamento retroalimentado existente entre o MAC do capitalismo e os IMOs que ele engendrou (que, em conjunto, constituem os elementos centrais do "Estado Herdado") vale relembrar outra frase de efeito: "O Estado de hoje é a agenda decisória resolvida de ontem". Ou seja, a sucessiva resolução reiteradamente enviesada de agendas decisórias resultantes de relações assimétricas entre forças antagônicas vai conformado, ao longo do tempo, o

31. A esse respeito, na sistematização que apresenta de sua obra, Ana Paula Paes de Paula (2008, p.100), ao enunciar as duas premissas que orientam a sua análise crítica, deixa entrever sua percepção acerca dessa relação de condicionamento retroalimentado. São elas: (1) "as teorias administrativas são produto das formações socioeconômicas de um determinado contexto histórico, de modo que são extremamente dinâmicas na sua potencialidade de se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes"; (2) "as teorias administrativas expressam-se de duas maneiras: idelogicamente, ao se manifestarem como ideias desistoricizadas ideologicamente, ao se manifestarem como ideias desistoricizadas que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação; operacionalmente, ao constituírem práticas, técnicas e intervenções consistentes com essas ideias"(p.100).

Estado capitalista. O que, por outra parte, explicita claramente o seu caráter incremental, por oposição ao de racional. De fato, é a irracionalidade do capitalismo e não um projeto "cientificamente" elaborado o que gera, por um lado, o "organograma" (interno) do aparelho do Estado capitalista. E, por outro, a conformação dos arranjos institucionais através dos quais, na interface com a sociedade, ele recebe as demandas dos atores e emite os sinais e as disposições e ordens que visam implementar as agendas governamentais.

Uma última ideia que vale a pena reforçar é a de que a distribuição e densidade das instituições estatais num dado momento histórico e socialmente determinado, a morfologia do Estado, e das decisões (e não decisões) que nele têm lugar, dele emanam e com ele se confundem, é caracterizada pela necessidade de responder às crises e às questões levantadas pela sociedade com suas contradições e divisões e à evolução da relação de forças entre os atores sociais até aquele momento.

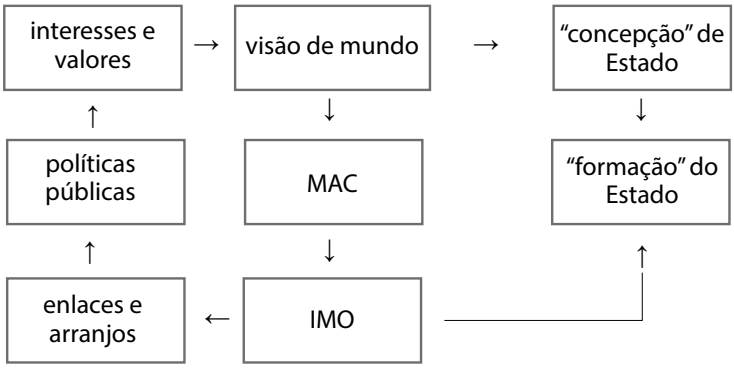
É com base nessas ideias que a sinergia e a quantidade, diversidade e complexidade das interações e iterações que caracterizam o processo coorganizado e sistêmico que imaginamos pautar a relação de condicionamento retroalimentado existente entre MAC e IMOs, que ela é aqui temerariamente sistematizada. A Figura que segue foi produzida, então, devido a um imperativo aclaratório inarredável determinado pelo nosso objetivo de auxiliar o processo de concepção de novos IMOs.

É o que nos referimos há pouco como o "caminho de ida" que desembocou no "Estado Herdado" a imagem que usamos para ilustrar esse condicionamento. Esse "caminho" se inicia pelos interesses e valores dominantes numa dada sociedade (ou do ator dominante nesta sociedade), apresentado no bloco situado no canto superior esquerdo, e segue de acordo com os sentidos arbitrados das setas que vai relacionando-o com os demais blocos do diagrama. Na horizontal, eles condicionam a visão de mundo (ou a ideologia, vale a redundância) predominante (ou hegemônica) e a concepção de como deve ser (e funcionar) o Estado.

Agora, na vertical, se chama a atenção para a ideia de que a visão de

mundo conformada através da série de instâncias e mecanismos que compõem a superestrutura político-ideológica da sociedade, que vão desde a escola até a mídia, é um elemento central para a composição do MAC que irá engendrar o conjunto de IMOs coerente com a cadeia de elementos citados. Ainda na vertical, o esquema mostra como uma dada concepção ideologicamente ancorada do Estado atua no processo de formação do Estado através da sucessiva resolução das agendas decisórias.

Figura 5: O condicionamento retroalimentado entre o marco analítico-conceitual (MAC) e os instrumentos metodológico-operacional (IMOs)



Fonte: elaboração própria.

Os IMOs, para a direita do diagrama, contribuem mediante a sua reiterada utilização, para a formação do Estado e, para a esquerda, numa relação de dupla causalidade, engendram os arranjos institucionais que, situando-se na interface Estado-sociedade, o colocam em ação. Ao corporificar o Estado e conferir-lhe materialidade, consistência e consequência, eles são vitais para o funcionamento "normal" dos processos decisórios e para a Elaboração das políticas públicas. As quais, finalmente, inaugurando uma nova "rodada" do ciclo esquematizado, fortalece o caráter dominante dos interesses e valores existentes numa dada sociedade.

Percorrer num plano cognitivo o "caminho de volta", aquele que partindo dos interesses e valores que a nova correlação de forças políticas sanciona e a radicalização da democracia vem ratificando gera o componente do MAC que tem a ver diretamente com o Estado e a Gestão Pública, é o que permitirá a concepção dos IMOs do "Estado Necessário" que promoverão a sua materialização a partir da desconstrução do "Estado Herdado".[32]

Rompendo o círculo vicioso

Como já avançado anteriormente, o rompimento do círculo vicioso depende da concepção de um conjunto de IMOs alternativo àquele que foi sendo incrementalmente formado ao longo de uma complexa trajetória, politicamente condicionada, de uma estrutura (sistema) também complexa e também em contínuo movimento. Para tanto, é necessário analisar as dificuldades em que nos encontramos no país concernente a essa concepção e à discussão sobre o MAC que, no plano cognitivo, precisa ser feita com anterioridade.

Partimos da constatação de um paradoxo tipificado pelo fato de que, ao contrário do esperado, até mesmo os gestores conscientes da necessidade de ajustar o aparelho de Estado à nova relação de forças, o emprego dos IMOs

32. É grande o número de artigos, apostilas, livros e manuais que apresentam esses IMOs. Entre eles, o produzido por Carneiro (2010), contém uma grande variedade deles: Balance Score Card, Gerenciamento e Benefícios, Reengenharia, SWOT, *Project Management Office*, Portfolio Management, Choque Ético, Estratégia Organizacional, Gerenciamento de Projetos, Choque de Gestão, Redesenho de Processos, *Maturity Transformation Iniciative*, Gerenciamento de Comunicação, Sistema Integrado de Gerenciamento de Projetos, Mecanismos de Sobreposição de Fiscalização, Sistema Integrado de Monitoramento de Projetos, *Project Management Maturity Model*. Mas a menção que fazemos a ele é mais pela sugestiva foto de um canivete suíço que traz em sua capa e que sugere uma analogia com o percurso dos IMOs que ele simboliza. Como se sabe, ele foi produzido para que os soldados dessa nacionalidade, usando suas várias lâminas e ferramentas multipropósito, pudessem "se virar" em qualquer situação da vida militar. Pelas suas qualidades, ele passou a ser usado por pescadores, caçadores etc.: pessoas que, sem serem militares, estavam envolvidas com atividades civis, que o demandavam para praticar seus hobbies. Finalmente, encaixado num bonito estojo de couro pendurado na cinta de "homens dinâmicos" ele virou um símbolo de status.

gerenciais não é percebido como lesivo para sua capacidade de satisfazer as crescentes demandas sociais.

Mesmo os gestores cuja somatória de vetores imaginários que representassem cada um dos seus compromissos apontasse para um estilo de desenvolvimento coerente com ela, não costumam perceber ao utilizar os IMOs disseminados pela Reforma Gerencial estão detonando o círculo vicioso.[33]

Até nos casos em que esses gestores são expostos à crítica desses IMOs que apontam o fato de que por terem sido "trazidos" das empresas, cujo sucesso depende do controle dos seus empregados e de sua capacidade de competir e provocar o insucesso de outras empresas, e que por isto tendem a agravar a disfuncionalidade do aparelho do Estado para lidar com as demandas que pressionam a interface Estado-sociedade, e que eles consideram legítimas, essa inadequação não é claramente compreendida[34].

A relativamente escassa capacidade de perceber que, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e "competitivas", os IMOs geren-

33. Nogueira (2011, p. 14) parece estar se referindo a esta situação quando afirma que "[...] é bem mais plausível admitir que, no mundo dos negócios, onde impera a concorrência e preponderam a incerteza, a instabilidade e a pressão, a integração organizacional resulta da colocação em prática de modalidades unilaterais de autoridade técnica e direção. É um taylorismo meio dissimulado, mas de algum modo uma prova da vitalidade das ideias de Taylor. Se a questão é o máximo de eficiência e de produtividade, é bem melhor apostar na "gestão científica" e no sistema do que nas pessoas. A gestão participativa funciona apenas como retórica para sinalizar uma expectativa de mudança. Na prática, o que vigora é a preocupação em otimizar a produção. A satisfação pessoal e a "saúde" organizacional ficam, nesse caso, estabelecidas em bases precárias, sujeitas a oscilações e turbulências, mal conseguindo neutralizar o mal-estar cotidiano que, nascido no ambiente externo, *acaba por ser amplificado pelo contexto interno das organizações*" (o nosso grifo deve-se à intenção de enfatizar a percepção de que o autor tenderia a concordar com a ideia do círculo vicioso).

34. Sobressaem na discussão sobre o tema ideias de senso comum divulgadas na maioria manuais de Gestão Pública alinhados com a perspectiva gerencialista, de que as diferenças como as relativas ao tamanho das organizações públicas e privadas, ao modelo de hierarquia e à forma de contratação dos seus empregados, à busca do lucro privado por oposição ao benefício público etc., sem a consideração dos aspectos políticos (referentes à *politics*, mas também à *policy*), como em Agranoff e McGuire (2003), poderiam ser sanadas caso se submetesse os IMOs empresariais simples procedimentos tais como os recomendados por Echevarría e Mendoza (1999), de "aplicação direta", "adaptação criativa" ou "reconceitualização".

cialistas causam disfunções internas, agravam o insulamento e terminam por diminuir a eficácia e efetividade do Estado, é, ainda que não justificável, compreensível. A Reforma Gerencial, que no entender de seus partidários era uma imposição do contexto da "globalização", da "crise fiscal do Estado", e da modernidade, foi virtualmente decretada sem muitas explicações pela charmosa "avalanche ideológica" do neoliberalismo em ascensão[35]. Ela foi acolhida como uma solução para a crise fiscal e para a inoperância do Estado até mesmo para importantes personagens políticas da esquerda mundial. Surpreende, quando olhada retrospectivamente, a facilidade como os IMOs gerencialistas foram aceitos, até mesmo pelos pesquisadores que se dedicavam à Administração Pública nos países de capitalismo avançado, praticamente sem contestação, de modo irrefletido e teoricamente precário[36].

35. É recorrente nas manifestações dos gestores a alusão à colocação historicamente questionável e um tanto irrealista e contra fática, mas insistentemente repetida pelos que se alinham com a visão que denominamos acima de apologética, de que como aponta (CARNEIRO, 2010, p. 26) "Não há que se confundir administração gerencial com neoliberalismo cuja proposta é o estado mínimo. O termo neoliberalismo e suas implicações políticas ou econômicas é assunto ..." que não cabe no escopo de preocupações de quem se interessa por Gestão Pública como se esta não envolvesse inerentemente questões políticas e econômica... Citando Pollit (2007) "a NPM não é uma doutrina política neoliberal e menos ainda neoconservadora. Suas raízes intelectuais são mais diversas e certamente a sua adoção tem ocorrido em vários países de centro ou centro-esquerda, como também em regimes de direita ou centro-direita. O propósito principal deste livro é contextualizar as práticas de gestão modernas da administração pública, independentemente de ideologias, bandeiras, legendas ou posicionamentos políticos ou econômicos. A neutralidade política da gestão deve ser destacada: qualquer governo pode e deve lançar mão de práticas modernas de gestão para conceber, desenvolver e implementar o seu plano de governo. (CARNEIRO, 2010, pp. 26-27)

36. Numa das publicações recentes mais interessantes em língua portuguesa sobre a Reforma do Estado, Christopher Pollitt (2013), um de seus mais entusiastas e renomados especialistas, em mais uma avaliação sobre a sua trajetória, expressa um juízo bastante crítico em relação aos resultados esperados das reformas implementadas nos países avançados. Na mesma direção vai outro personagem importante – Bernardo Kliksberg – desse cenário. Em artigo publicado no El Diario em 3 de Abril de 2012 com o título de "El Estado necesario" (o mesmo termo que ele havia inaugurado num trabalho de 1993), que se inicia com a frase: "O melhor juiz das teorias é a realidade. A América Latina foi o teste de laboratório de uma operação maciça de certos setores da sociedade para remover o estado na década de 1980 e 1990". Com uma argumentação muito diferente, ele mostra as implicações, mais do que negativas perversas provocadas pelo ajuste e a Reforma Gerencial que ele então

Para alcançar esse charme, foram introduzidos no ambiente da Gestão Pública termos na língua que representavam o novo paradigma tido como exitoso, como *governance, ownership, responsiveness, delivery, accountability, empowerment*[37]. O que ajudou a disfarçar o seu caráter neoliberal de desmonte das políticas sociais e da privatização a preço vil das empresas estatais.

No pano de fundo do paradoxo que estamos assistindo sobressai, como condicionante genérico, o *momentum* que ganhou a Reforma Gerencial na orientação das práticas governamentais. E, em especial, no processo que realimenta a adoção e aplicação dos IMOs provenientes do mundo empresarial, e que foram chancelados tanto pela vertente da "Nova Gestão Pública" quanto pela da Governança deslocando os que eram então usados no âmbito governamental.

Também explica (e reforça) esse paradoxo o fato de que os governos que, tendo sido eleitos como uma reação às políticas neoliberais em vários países latino-americanos há mais de uma década, expressam a nova relação de forças, não têm-se mostrado capazes de proporcionar um conjunto de instrumentos alternativo àquele originado na empresa privada, trazido para a esfera pública por intermédio dessas vertentes, e disseminado pela reiterada solução de agendas decisórias enviesadas pelo interesse das elites.

As coalizões políticas que originaram esses governos não têm conseguido enunciar um MAC que, coerente com os valores e interesses que integram seu projeto político e suas prioridades de governo, é necessário para

apoiava. Manifestação semelhante tem sido feita em entrevistas pelo o ex-ministro Bresser-Pereira, codificador e implementador da Reforma Gerencial brasileira.

37. Referindo-se a essa intenção em legitimar a "reforma" que estava sendo implantada através do emprego de palavras em inglês, num bem humorado e até irreverente artigo, Oscar Oszlak (1998, p.04) chama a atenção para o fato de que "Permanentemente, las culturas incorporan (y desechan, por desuso) términos que aluden a actores, procesos u objetos de conocimiento – físicos, sociales, simbólicos, virtuales – cuya descripción o conceptualización parecen ser mejor expresados por esos nuevos términos. Pero para que éstos adquieran verdadera entidad, es preciso que tengan una contrapartida real, o sea, que puedan ser reconocidos a través de descripciones, relaciones o conductas vinculables de algún modo con la experiencia personal. Cuando ello no ocurre, debe apelarse a complejas locuciones para traducir conceptos foráneos que, por oposición, describen estados de situación deseables aunque no evidentes en las conductas autóctonas".

produzir o novo conjunto de IMOs requerido para a Elaboração das políticas aderentes ao seu projeto político.

Nesse sentido, cabe destacar que a explicação desse fenômeno se encontra mais além das tendências sintetizadas nas legítimas expressões cunhadas por José Luis Fiori (2006), de "esquerda neoliberal" ou por Boaventura de Souza Santos (2008), de "evangelização neoliberal". Há que buscá-la no fato de a geração de políticos e intelectuais de esquerda, hoje nos governos latino-americanos, ter-se formado numa tradição cujo entendimento do socialismo pelo qual lutavam numa sociedade onde as fronteiras de classe estariam desaparecendo e, portanto, a coerção já não era necessária, não haveria porque existir Estado. Uma vez que, passado o estágio da ditadura do proletariado, em que os mecanismos coercitivos da institucionalidade burguesa seriam usados em seu favor e contra a classe dominante, o Estado capitalista seria desmontado e iria desaparecer, não havia porque empregar o escasso tempo e energia que precisavam ser usados para preparar o enfrentamento que desencadearia o processo revolucionário formando os quadros da esquerda para operá-lo.

É dessa maneira que nos parece sensato interpretar (e explicar), por um lado, o dito até certo ponto veraz e compreensível de que "a esquerda não tem competência para operar a máquina do Estado". E, por outro, o paradoxo que se constata no âmbito de militantes que se encontram em posições de governo. Isto é, o fato de não compreenderem que o caráter de classe, não neutro, do Estado que ocupam obstaculiza ações e políticas que eles desejam elaborar. E que aquilo que se lhes apresenta como um emaranhado de impedimentos oriundos de uma estrutura estatal ou de um marco legal obsoletos ou retrógrados que precisam ser "reformados" é, na verdade, o que O´Donnell (1981) descreve como sendo o mapa do Estado capitalista, conformado pelas cicatrizes que deixam as costuras que a classe dominante vai fazendo no tecido social para impedir que ele se abra e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas.

O novo conjunto de IMOs necessário para alavancar o trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" tenderá a ser concebido

mediante três procedimentos orientados a atuar sobre três conjuntos de instrumentos atualmente existentes. O primeiro conjunto é o proposto pela Reforma Gerencial e, de uma forma geral, utilizado pelas empresas de onde foram importados por serem considerados pelos seus idealizadores como capazes de dotar o Estado da eficiência que segundo eles caracteriza a atividade empresarial. E o procedimento seria de uma "adaptação", claro que seletiva, à nova realidade e ao novo estilo de desenvolvimento buscado.

Sobre esse assunto é interessante destacar um outro aspecto daquele paradoxo. Ele se manifesta ao longo da experiência que temos tido quando, em espaços acadêmicos junto a gestores simpáticos à proposta do "Estado Necessário", abordamos a inadequação dos IMOs gerenciais. Sua primeira reação é rebater nossa argumentação crítica apontando a necessidade de sua adaptação ao novo contexto e insistir que não seria sensato "jogar a criança com a água do banho". E, isso, é importante frisar, quando frente à pergunta acerca de quais IMOs concebidos especificamente para viabilizar aquela proposta eles conhecem, a resposta é: nenhum. Mesmo quando, em paralelo à crítica, estamos praticando com eles alguns IMOs alternativos e mostrando outros que poderiam ser objeto de processos de formação análogos[38], a preocupação central desses gestores continua sendo de que praticamente a única saída é a da adaptação.

38. Ao longo da experiência que temos tido no âmbito do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp fomos desenvolvendo, ensinado e praticando IMOs de natureza bastante variada que buscam ir preenchendo, de modo incremental, as demandas mais urgentes ou evidentes por melhoria que apresenta o "Estado Herdado". Entre eles, estão: Metodologia de Modelização, Metodologia de Diagnóstico de Situações, Metodologia de Planejamento de Situações, Negociação e Administração de Conflitos, Planejamento, Organização e Gestão Do Orçamento Público, Gestão de Contratos e de Convênios, Liderança e Formação de Equipes, Gabinete Do Dirigente, Políticas Públicas de Proteção Social, Gerenciamento de Crises No Setor Público, Comunicação Institucional e Avaliação Da Ação Governamental, Formação e Aperfeiçoamento de Chefias de Unidades de Serviço, Captação de Recursos, Elaboração de Projetos, Gestão de Convênios, Metodologia de Análise de Políticas Públicas, Metodologia de Elaboração e Avaliação de Projetos.

O segundo conjunto se refere aos instrumentos que vêm sendo utilizados (ou experimentados) nas quase três décadas que transcorreram desde o término da ditadura nas três esferas de governo, no Brasil e também em outros países onde se está tentando avançar na direção da democracia participativa visando a atender as novas demandas sociais associadas ao processo de democratização. Nesse caso, ao invés de uma adequação é necessário um procedimento de "sistematização" orientado a resgatar esses instrumentos do terreno tácito e fazê-los ingressar no terreno codificado de maneira a torná-los passíveis de incorporação ao arsenal utilizado pelos gestores.

O terceiro conjunto é formado pelos instrumentos que foram concebidos por várias instituições nacionais e supranacionais, sobretudo na América Latina, como o Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social (ILPES), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), Comisión Económica para América Latina(CEPAL), organização Pan Americana da Saúde (OPAS), em alguns casos na contracorrente do arbítrio de governos militares ou de governos populistas, principalmente no campo das políticas sociais como as de saúde pública. Nesse caso, o procedimento seria de "atualização" buscando, como nos casos anteriores, a constituição do novo "pacote" de IMOs.

Para pensar em quais seriam os atores que poderiam participar desses processos de adaptação, sistematização e atualização, de modo a alterar o círculo vicioso, é conveniente tomar como referência o "caminho de ida"; ou seja, a maneira como os IMOs em utilização no Estado costumam ser elaborados no âmbito privado. Esse processo se assemelha à codificação de ideias que, sendo difundidas num determinado ambiente, dão origem a algo (em geral um documento) que funda uma corrente de pensamento ou estabelece uma cultura. Ele ocorre, tipicamente, mediante a atuação de profissionais universitários da área de Administração de Empresas que através de suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, em geral em conjunto com seus estudantes, observam os procedimentos de gestão que ocorrem nas empresas, colecionam as melhores práticas, e transformam o

conhecimento tácito que ali está emergindo em conhecimento codificado. Sistematizados em artigos científicos, textos didáticos, livros e, finalmente, em manuais, eles passam a ser utilizados no próprio âmbito empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro, com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, que as instituições universitárias, dentro e fora do espaço que costumam ocupar, colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

Retomando o que foi comentado como a situação precária da capacitação de gestores públicos, vamos nos referir aos tempos do neoliberalismo. Naquela época, a prédica de que os instrumentos de administração de empresas eram os que deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que eram elas que com sua eficiência deveriam servir de exemplo, levou várias universidades públicas a tomar uma decisão adaptativa racional: extinguir seus cursos de Administração Pública.

Essa decisão, apesar da mudança na relação de forças que vem ocorrendo ao longo da última década, não foi alterada. O panorama que se observa no país no que respeita à Administração Pública é desolador. Aqui, segundo Nunes (em Loureiro e outros (2010)), existem cerca de 700 mil estudantes matriculados nos quase 3200 cursos de Administração de Empresas. Neles se formam anualmente 100 mil novos profissionais; o que representa o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em Administração Pública, existem 71 cursos, onde estão inscritos 4.000 estudantes. Desses, apenas 1.500 estão nos 11 cursos mantidos pelas nossas 100 universidades públicas (que, como se sabe são as que apresentam um nível de ensino adequado). Neles se formam apenas 170 profissionais por ano.

Uma pesquisa qualitativa a respeito do que hoje se ensina nos cursos brasileiros de Administração Pública teria que considerar, por um lado, que na maior parte dos casos eles tratam o assunto como uma "área de concentração" escolhida pelo estudante em cursos orientados para Administração de Empresas. Neles, depois de cursar quatro ou seis semestres dos oito que compõem o curso, de disciplinas de "Teoria da

Administração" e de "Administração Geral" que pouco diferem daquelas de Administração de Empresas, eles optam por Administração Pública. Por outro lado, caberia uma análise crítica, como fazem autores dos países avançados[39] e brasileiros[40] sobre a forma como se estão apresentando os conteúdos de Administração Pública.

Para concluir e resumir, é conveniente ressaltar dois pontos relacionados à situação apresentada. O primeiro, mais evidente, tem a ver com o pequeno número de profissionais capacitados em Administração Pública nas universidades e Escolas de Governo que poderiam, no interior do aparelho do Estado, impulsionar a renovação do conjunto de IMOs no sentido de adequá-los à atual relação de forças políticas e à condição em que se encontra a interface Estado-sociedade. O segundo ponto tem a ver com a escassa capacidade (e, talvez se possa dizer, vontade) existente na universidade brasileira, ao contrário do que ocorre no campo da Administração de Empresas, para realizar aquele processo de coleta, codificação e sistematização do conhecimento que está emergindo da experiência de gestão pública em curso no país nos seus três níveis de governo.

Isto posto, não há como evitar a recomendação de que as coalizões políticas de Esquerda que ocupam porções do Estado nos vários níveis de governo se mobilizem para formar gestores (ou quadros) tecnopolíticos utilizando para tanto, da mesma forma como sempre fez e continua fazen-

39. Entre eles, vale citar a Thoenig (2011, p.189) na crítica aguda e sistemática em seu artigo *A atualização da Administração e as Políticas Públicas*, onde aponta que "os trabalhos são em essência descritivos e teoricamente instáveis, assemelhando-se mais a estudos práticos ou relatórios de consultoria. Examinam problemas antigos e ignoram os temas inexplorados. Não produzem muito conhecimento novo nem informação rigorosa ou teorias sólidas".

40. Paes de Paula (2010, p. 169) assim se expressa a esse respeito: "[...] o ensino da Administração vem enfrentando uma crise de identidade, pois pactua com a padronização promovida pelo movimento gerencialista e distancia-se da formação de administradores éticos e responsáveis". E segue dizendo que "a prática e o ensino da Administração Pública veem seguindo os mesmos parâmetros utilizados para a formação de gerentes de empresas." De modo análogo, Thoenig (2011, p.189), ressalta que as escolas de Administração Pública teriam sua qualidade aferida a partir de critérios formulados para a avaliação dos curtos de Administração de Empresas.

do a Direita, os mecanismos como as Escolas de Governo de que fala a Constituição de 1988 e as mal-chamadas "Universidades Corporativas" que vêm sendo criadas, inclusive, no âmbito de secretarias de estados brasileiros.

Finalmente, é preciso ressaltar que são os gestores, independentemente de sentirem-se ou não capacitados para tanto, os atores que deverão providenciar "sobre la marcha" e lembrando Antonio Machado ("*Caminante no hay caminho, se hace camino al andar*"), com a urgência que a sociedade está exigindo, os IMOs alternativos que são o foco deste trabalho.

Referências

AGRANOFF, R. e MCGUIRE, M. *Collaborative Public Management*: New Strategies for Local Governments. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

APPLEBY. P. *Government is Different*. Big Democracy. Alfred A. Knopf: New York, 1945.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two faces of power. *American Political Science Review*, 56, 1962.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social*: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, M. F. S. *Gestão Pública*: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CHAUI, M. Neoliberalismo e Universidade. Conferencia proferida na abertura do seminário "A construção democrática em questão" em 22 de abril de 1997, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP.). Disponível em: www.pt.scrib.com/doc/16627324/neoliberalismo-e-universidade-Marilena-Chaui.

COMMON, R. The new public management and *policy* transfer: the role of international organizations. In: MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; Hulme, David (Eds.). *Beyond the New Public Management*: changing ideas and practices in governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

COSTA, F.L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. e PERANTI, O. P. (Orgs). *Estado e Gestão Pública:* Visões do Brasil Contemporâneo. São Paulo: FGV, 2006.

CAVALCANTI, P. A. *Análise de políticas públicas*: o estudo do Estado em ação. Salvador: Eduneb, 2012.

DAGNINO, R. *Gestão estratégica da inovação*: metodologias para análise e elaboração. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. *Planejamento Estratégico Governamental*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

DAGNINO, R. (Org.) *Tecnologia social*: ferramenta para construir outra sociedade. Campinas: Komedi, 2011.

DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. In: *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V. 6, 1 de abril de 2013.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A. Planejamento governamental e democratização, 2013. (Mimeo.)

DIAMANT, A. *The Bureaucratic model*: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed. Michigan: University of Michigan, 1962.

ECHEVARRÍA, K. e MENDOZA, X. La especicidad de la Gestión Pública: El concepto de managment público. In: LOSADA, Carlos i Marrodán ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado". Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

FALEIROS, V. de P. *A política social do estado capitalista*: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

FIORI, J.L. Olhando para a esquerda. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica,* n. 9 – jul./dez. 2006.

HAM, C. e HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

KETTL, Donald F. The global revolution: reforming government-sector management. In: BRESSER PEREIRA; Carlos Luiz e SPINK, Peter (Eds.). *Reforming the state*: managerial public administration in Latin America. Boulder, Co: Lynne Rienner, 1999.

KLIKSBERG, B. El Estado necesario. El Diario 3 de Abril de 2012. Disponível em: www.eldia.com.ar/.

KLIKSBERG, B. El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 2 (Jul. 1994). Caracas.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S. (Orgs.) *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no brasil. In: LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LYNN Jr., L. E. Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas. In: PARDO, Maria del C. *De la administración publica a la gobernanza* (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

LYNN Jr., L. E. The new public management as an international phenomenon: A skeptical view. *International public management journal*. V.1, n. 1, 1996.p.107-123.

LUKES, S. *O poder*: uma visão radical. Trad. Vamireh Chacon. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

MAJONE, Giandomenico. La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo logralas. In: PARDO, M. del C. *De la administración publica a la gobernanza*. (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

MATUS, C. *Política, planificação e governo.* Brasília: IPEA, 1996.

MINOGUE, M. Changing the state: Concepts and practice in the reforms of the public sector. In: MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; Hulme, David (Eds.). *Beyond the New Public Management*: changing ideas and practices in governance. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

O´DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura e Sociedade*. São Paulo. n. 3, nov./jan. 1981. p.71-93.

O´DONNELL. G. *Democracia, agencia e estado*: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista:* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*. 2012, vol. 46, n. 6, p. 1551-1573.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, O. El estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. *Revista Aportes.* Año 5, n. 11, Buenos Aires, 1998.

OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*, CLAD, n. 9, Oct.1997: Caracas.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PAULA, A. P. P. *Teoria Crítica nas Organizações*. Col. Debates Em Administração Paulo. Thomson, 2008.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*: limites e potencialidades da

experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PARDO, M. del C. *De la administración publica a la gobernanza* (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

PETERS, B. G. *The Changing Nature of Public Administration*: From Easy Answers to Hard Questions. Viešoji Politika ir Administravimas, 2003. n. 5. pp. 7-20.

PETERS, B. G. The *politics* of policy instruments. In: SALAMON, L. M. *Handbook of Policy Instruments*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

POLLITT, C. What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines. In: *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público: Towards a Comprehensive Reform of Public Governance*. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

SALAMON, L. M. *Handbook of Policy Instruments*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SCHULTZE, C. *The public use of private interest*. Brookings Institution: Washington, 1977.

SIMON, H.; SMITHBURG, D.; THOMSON, V. *Public Administration*. Alfred A. Knopf: New York. 1950.

SOUSA SANTOS, B. de. O impensável aconteceu. Disponível em: www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3981.(2008).

SPINK, P. Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America. In: BRESSER PEREIRA; Carlos Luiz e SPINK, Peter (Eds.). *Reforming the state:* managerial public administration in Latin America. Boulder, Co: Lynne Rienner, 1999.

STOKEY, E.; ZECKHAUSER, R. *A Primer of Policy Analysis*. New York: W.W. Norton, 1978.

THOENIG, Jean-Claude. La actualización del conocimiento en el campo de la administracion y las políticas públicas. In: PARDO, Maria del C. *De la*

administración publica a la gobernanza. (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

TOUCHTON, M. e WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*. 46 (12) Dezembro, 2013.

TRAGTEMBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

VALOTTI, G.e TURRINI, A. Reforming the public sector: how to make the difference.In: In: *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público: Towards a Comprehensive Reform of Public Governance*. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

WAISSBLUTH, M. La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla. Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública, 2000.

CAPÍTULO 9

Sobre a “inovação” no serviço público

Sobre a "inovação" no serviço público[1]

Percurso argumentativo deste texto

Para desenvolver o nosso assunto – "Inovação no Serviço Público" – me pareceu conveniente começar "esquartejando-o". Isto é, precisando, mediante um procedimento de "desconstrução", o que eu entendo (ou, como costumam dizer os professores, "deve ser entendido") como inovação no "serviço público".

Por isso, sua segunda seção, logo depois desta, de "Introdução", trata do conceito de inovação. Por ter se tornado polissêmico, e como outros abordados neste texto, ideologicamente polêmico, ele exige que se aponte como foi formulado e é ainda hoje entendido no contexto acadêmico das Teorias de Inovação ou, mais precisamente, da Economia de Inovação, que é um campo próximo ao da Gestão Pública onde estamos situados.

Seguindo esse procedimento, a terceira seção apresenta o que eu entendo (ou o que "deve ser entendido" aqui) como "serviço público". Isto é, um âmbito público que abarca o aparelho de Estado brasileiro atual (com destaque para o

1. Este capítulo foi preparado por Renato Dagnino para servir como um texto de apoio didático num curso de ensino a distância oferecido por uma Escola de Governo municipal. Seu conteúdo e seu título, "encomendados" pelos seus organizadores, obrigou a uma digressão derivada da experiência do autor acerca da análise de políticas de ciência, tecnologia e inovação.

seu elemento humano, a burocracia) e sua interface com a sociedade (ou com os atores sociais que a compõem). Aproximando-me ao que acima indiquei como o objetivo desta Unidade – "apontar para a adoção de novas práticas, no âmbito do Estado brasileiro e dos movimentos sociais portadores dos valores propostos no Curso", eu apresento uma taxonomia (Gestão Pública, Gestão Governamental e Gestão Social) e uma cadeia de derivação causal (que do marco analítico-conceitual para os instrumentos metodológico-operacionais balizam as práticas empregadas no âmbito público).

As duas últimas seções seguem perseguindo esse objetivo; agora por oposição. Na quarta, me refiro à forma como a noção de "Inovação no serviço público" foi materializada no país até meados da década passada dando origem a um "Estado Herdado[2]". O qual, por estar inserido numa sociedade submetida a uma relação de forças em transformação, se vê pressionado por demandas inéditas dando lugar ao "círculo vicioso da Gestão Pública". Causado por uma inadequação dos instrumentos metodológico-operacionais decorrentes de inovações de *orgware* introduzidas nas empresas e "contrabandeados" pelo neoliberalismo para o âmbito público, ele é o desafio que esta Unidade pretende enfrentar.

A quinta seção "O "Estado Necessário" e seus instrumentos metodológico-operacionais" trata desse desafio. Ali mostro como alguns instrumentos metodológico-operacionais desenvolvidos e praticados nos Cursos de Gestão Estratégica Pública da Unicamp podem alavancar o trânsito já em curso do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário".

O conceito de "inovação"

Desde o início do capitalismo, qualquer conhecimento novo (invenção) para servir à sociedade deve passar necessariamente pela produção de mer-

2. Em muitos casos, expressões entre aspas como esta referem-se a conceitos que tenho utilizado em outras contribuições sobre os temas da Gestão Pública e da Política Científica e Tecnológica. Elas podem ser "googleadas" pelo leitor interessado.

cadorias, ocorrida na empresa que contrata empregados, e pelo mercado, onde elas são vendidas materializando o lucro. Uma imagem muito simples sobre o capitalismo o associa a um conjunto de duas bombas funcionando de modo invertido.

A primeira bomba, da produção, concentra a renda, uma vez que a mercadoria força de trabalho é comprada pelos proprietários dos meios de produção por um valor (salário) bem menor do que o das mercadorias que a tornam possível. A extração de "mais-valia"[3] garantida pelo arranjo societário do Estado capitalista e a manutenção de um "exército industrial de reserva" assegura o lucro do empresário proporcionado pela inovação.

Na segunda "bomba", da distribuição de renda, o elemento central não é a empresa, mas o Estado. É ele que, mediante o saldo positivo da equação imposto menos subsídios à produção nas empresas, gasta em saúde, educação etc. gerando a "competitividade sistêmica" que permite aos trabalhadores viabilizarem incrementos de produtividade do processo de trabalho. Os quais garantem o "lucro diferencial do inovador", primeiro, e das demais, depois, gerando crescimento e, se as duas bombas funcionarem como previsto, o desenvolvimento econômico.

A Economia da Inovação e as duas "frentes de batalha" do empresário

É possível entender o processo que vai da invenção à inovação, prosseguindo com essa interpretação resumida e simplificada, dizendo que na guerra da inovação o empresário luta em duas "frentes de batalha".

Na primeira, observando o processo de trabalho e, sobretudo no início da implantação das formas capitalistas de produção, via a expropriação do conhe-

3. Também podem ser "googleadas" pelo leitor interessado expressões como esta, que referem-se a conceitos atinentes a interpretações teóricas subjacentes ao que se está expondo, mas que em favor da brevidade não são aqui apresentadas. É por essas duas mesmas razões que em ambos os casos, e por extensão em todo o texto, foram omitidas quaisquer referências bibliográficas.

cimento do trabalhador direto, ocorre ao empresário uma invenção. Sua aplicação à produção, quando viável, permite que ele, na "frente" interna, em que seus "adversários" são seus trabalhadores, desencadeie um aumento na produtividade do trabalho, a extração de "mais-valia relativa" e, assim, o seu lucro.

Ganha a batalha na "frente" interna, o empresário inovador, se quiser, pode aproveitar seu maior lucro para baixar o preço e competindo – agora na "frente" externa – com seus adversários, que são os empresários concorrentes, absorver sua fatia de mercado. E no momento posterior, ao adquirir um poder de monopólio relativo, retornar ao preço anterior (ou até aumentá-lo) incrementando ainda mais o seu lucro.

A Economia da Inovação, da qual Schumpeter pode ser considerado o fundador e que se consolida na década de 1970 com os "neo-schumpeterianos", quando da hegemonia do pensamento neoliberal, deliberadamente obscurece a primeira "frente de batalha". A figura do "empresário schumpeteriano", portador da inovação (tecnológica, vale enfatizar!) e do futuro, passa a encarnar o heroico demiurgo da "destruição criadora" típica do capitalismo industrial que o conduziria numa rota segura de crescente eficiência e bem-estar.

De fato, se a empresa for inovadora e competitiva, poderá pagar melhor seus empregados, fabricar produtos melhores e mais baratos. O empresário, obtendo um lucro adicional viabilizado pela inovação, pagará mais imposto possibilitando maior competitividade sistêmica, e poderá investir mais. Os trabalhadores, ganhando mais, consumirão mais. E os consumidores, devido ao aumento da competição entre as empresas, ficarão mais bem servidos com bens e serviços de maior qualidade e menor preço. Assim se, repetindo, "as duas bombas funcionarem como previsto".

Como outras fábulas do neoliberalismo, a de que a inovação conduziria o capitalismo a patamares sempre superiores de desenvolvimento econômico e social se baseia em silogismos claramente falaciosos. Aqui, assinalo apenas dois. O que decorre do ocultamento da primeira "frente de batalha" que contribui para a "naturalização" da exploração inerente ao "modo capitalista de produção" e para que seja entendido como a forma natural (e

senão única) de viver em sociedade. E o que se origina de evidentes "falácias de composição", como se o fato de uma empresa se tornar competitiva pudesse conduzir a uma situação absurda em que cada um de um conjunto de empresas também o fossem, e de "agregação" como se o fato de uma empresa se tornar competitiva pudesse levar o país como um todo ou, pior, o conjunto dos países capitalistas a um patamar civilizatório superior.

Silogismos dessa natureza, há que ressaltar, são ainda mais falaciosos quando se trata de países situados na "periferia" do sistema capitalista onde uma parte considerável da mais-valia produzida pela classe trabalhadora é transferida pelas elites locais para os centros mundiais de acumulação de capital. Ou seja, mesmo aceitando a ideia de que o circuito de acumulação que tem como núcleo dinâmico a inovação empresarial tenda a gerar bem-estar para a maioria da população dos países de capitalismo avançado, o que se tem mostrado cada vez menos verdadeiro, é muito pouco provável que nos países periféricos, submetidos a formas sempre renovadas de exploração imperialista, o resultado seja diferente da exclusão social.

A visão neoliberal e o senso comum

Vou tratar esse tema, de como o senso-comum alavancado pelo neoliberalismo entende a inovação no âmbito público, abordando duas questões encadeadas.

A primeira, de conteúdo descritivo (isento de valores ou de "ideologia") se refere ao entendimento de que a inovação é uma combinação de três elementos interativos e iterativos: *hardware* (coisas "duras", como máquinas e insumos), *orgware* (formas de organizar o processo de produção e circulação de mercadorias) e *software* (coisas "moles" ou o conjunto de conhecimentos conhecidos como tecnocientíficos ou científico-tecnológicos que viabilizam os outros dois tipos de inovação).

É fácil de perceber, ao longo da história, a relação entre os elementos ou componentes de *hardware* e *orgware*, que interagem de maneira retro-

alimentada, de uma inovação. Um exemplo bem conhecido e recente foi a ocorrência simultânea das inovações em *hardware* associadas à substituição do paradigma técnico-econômico da eletromecânica pelo da eletroeletrônica e da difusão dos correspondentes métodos de gestão ou de organização do processo de trabalho (*orgware*) do toyotismo ou da produção flexível em substituição ao fordismo ou taylorismo. A tal ponto, inclusive, que essas duas transformações são aceitas como associadas ao surgimento de uma nova dinâmica socioeconômica e de acumulação de capital caracterizada por processos de globalização, financeirização etc.

Mais difícil é a aceitação de uma relação causal entre o desenvolvimento tecnocientífico (*software*) e a dinâmica socioeconômica e de acumulação de capital. Sua aceitação, que origina a concepção do "Determinismo Tecnológico", que coloca a dinâmica do *software* como sua determinante, ou da "Neutralidade da Ciência" que entende a dinâmica do *software* como desprovida de qualquer faculdade de nela incidir.

Meu argumento é que, embora o *software* deva ser entendido como alavancador, no plano estritamente conceitual-cognitivo, dos demais, ele tende a ser conformado mediante ciclos de codificação e formalização de conhecimentos tácitos aparentemente autônomos em relação aos outros dois, cujas dinâmicas, como recém-indicado, possuem um maior parentesco.

Finalmente, é importante assinalar que esses três elementos estão sempre inter-relacionados, de uma forma tão sutil que possibilita que ela seja negada pelos interessados em fazê-lo, em processos de coorganização e de "coconstrução sócio técnica" condicionados pela relação ideológica de "hegemonia-consentimento" que conforma a distribuição de poder e orienta o modo como se desenvolve o capitalismo.

A abordagem da segunda questão, que me aproxima do tema desta Unidade – "A inovação no serviço público" –, me leva ao terreno normativo.

Ela exige, primeiramente, a consideração da forma distorcida ou enviesada como o senso comum alavancado pelo neoliberalismo, ao deslocar seu foco de análise do ambiente privado (da empresa) para o âmbito público

(do Estado e da sua interface com a sociedade), passa a entender a relação entre *orgware* e a dinâmica socioeconômica e de acumulação de capital. Esse entendimento, que no caso do ambiente privado aceita a existência de uma relação entre o *orgware* (ou os métodos de gestão empresarial) e essa dinâmica socioeconômica mais abarcante que o condiciona, aponta, no caso do âmbito público, para uma total independência.

Ou seja, que não haveria uma relação de condicionamento (ou, no limite, de causalidade) entre essa dinâmica (e a relação de forças que a caracteriza) e os métodos de gestão concebidos e empregados no âmbito público. E que, simetricamente, qualquer que fosse a situação específica gerada por ela na sociedade e, por inclusão, na forma como, respondendo a ela, se organiza o âmbito público tendendo inercialmente a adaptar-se, o *orgware* necessário para encaminhar a satisfação das demandas sociais derivadas desta situação seriam os mesmos que atenderam anteriormente demandas associadas a outra relação de forças.

Um deslizamento semântico típico do neoliberalismo, que retira um significado de seu contexto e, sem "aviso prévio" transporta o seu significante para outro, engendrando as ideias de senso-comum e que o alimentam, ocorre com o conceito de inovação. É assim que ele é retirado do contexto tecnoprodutivo da empresa, em que é codificado pela Economia da Inovação como envolvido sempre por uma aura de positividade, e generalizado com um sentido próximo ao de uma novidade qualquer, que aparece em qualquer ambiente (privado ou público), em qualquer setor econômico ou em qualquer tipo de atividade (comercial, familiar, educacional ou cultural).

Fica, então, montado o cenário para que o componente de *orgware* das inovações introduzidas no ambiente privado e funcionais para seus objetivos seja visto como práticas de gestão (ou o que vou denominar em seguida de "instrumentos metodológico-operacionais") adequadas ao ambiente público. E, mais ainda, adequadas a qualquer conformação que ele tenda a assumir em função dos requerimentos impostos por uma determinada situação da dinâmica socioeconômica.

Para concluir esta seção, coloco alguns assuntos para sua reflexão.

É aceitável o emprego do termo "inovação", cuja pertinência ao ambiente privado, da empresa é evidente, para fazer referência a incorporação de novos métodos de gestão (ou *orgware*) ao âmbito público, do Estado e dos arranjos institucionais situados na sua interface com a sociedade?

É esperável que pessoas aceitam a proposta da contrarreforma gerencial do neoliberalismo, do Estado mínimo, que deve funcionar como funcionam as empresas, que são entendidas como "eficientes", e que deve submeter-se aos interesses do mercado, concordem que a utilização de métodos de gestão concebidos pela e para a empresa?

É plausível que pessoas que se opõem a essa proposta aceitem a ideia de sua incorporação no âmbito público?

"Serviço público", Estado e sociedade

Depois de discutir o conceito de inovação e de mostrar como ele é trazido para o âmbito público, esta seção, seguindo o mesmo procedimento de "desconstrução", "esquarteja" a expressão "serviço público". Para tanto, esta seção se inicia precisando as formas como é possível entender essa expressão, ou seja, de um âmbito público que abarca o aparelho de Estado e sua interface com a sociedade. Em seguida, se indica a forma como o servidor público deve situar-se no território da Gestão Governamental e da Gestão Social. Para terminar, mostra como os instrumentos metodológico-operacionais que ele emprega para tanto decorrem de um marco analítico-conceitual que está condicionado, entre outras coisas, pelo viés ideológico que orienta o entendimento daquele âmbito onde tem lugar a Gestão Pública.

O Estado capitalista e sua interface com a sociedade

Uma das imagens mais elucidativas sobre o conceito de Estado é o de uma *"garrafa com* água gelada" num dia quente e úmido. É nela (aparelho

institucional, leis, prédios, pessoas) que se condensam os vapores dispersos na atmosfera (interesses e poderes de empresas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) transformando-se em líquido (materializando suas agendas e seus projetos políticos). Essas gotas de vapor d'água condensado que se fixam na parede da garrafa (interface Estado-sociedade) são os arranjos (ministérios, agências, políticas, programas, carreiras etc.) que os "atores sociais", em função da "relação de forças políticas" têm que institucionalizar para exercer seu poder.

A segunda imagem é a do Estado como uma "ameba". Ela tem origem na observação de que ele é uma estrutura (sistema) viva, complexa e em contínuo movimento. E que não deve por isso ser referido como usualmente se faz como uma "máquina" que se dela retiramos uma peça se detém. É um organismo que não "para", que se adapta continuamente às condições do contexto à que é submetido, cicatriza, se regenera, sofre mutações, demonstra resiliência e histerese e permanecerá vivo enquanto pelo menos uma das funções vitais funcionar.

O Estado se transforma, dando origem a novos arranjos institucionais, cada vez que uma deliberação, mesmo que sutil, mas sempre influenciada pela relação de forças existente na sociedade, é tomada no seu âmbito em processos decisórios enviesados em favor do ator mais poderoso. Essa transformação não é presidida por critérios "técnicos" advindos de uma racionalidade externa às relações sociais de produção vigentes. No capitalismo democrático, ela reflete o embate "civilizado" e contido, mas que pode extravasar para fora do Estado transformando-se num conflito social, entre as duas classes antagônicas (proprietários dos meios de produção e vendedores de força de trabalho) e entre as frações da classe dominante na defesa de seus interesses particulares.

A terceira imagem – mais radical – é do Estado como "mapa das suturas que as classes dominantes vão costurando no tecido social para impedir que ele se rompa e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas". A morfologia do Estado e de suas decisões (e

não decisões) em cada área de política pública resulta da necessidade de evitar ou contornar as crises originadas das contradições subjacentes colocadas pelos atores sociais à ordem – antagônica – capitalista vigente até aquele momento histórico e constantemente ameaçada pelas mudanças na relação de forças entre eles.

Uma ideia-força dessas imagens é a de que "o Estado de hoje é a "agenda decisória" que foi resolvida ontem». Isto é, que é a sucessiva resolução da agenda decisória – entendida como a média ponderada pelo poder relativo dos atores das suas "agendas particulares" –, o que vai conformando, ao longo do tempo, o Estado. O que, por outra parte, explicita seu caráter incremental, por oposição ao de racional. É a irracionalidade do capitalismo e não um projeto «cientificamente» elaborado o que determina o «organograma» do estado capitalista.

O que emerge (a ponta visível do "iceberg") desse embate social é o Estado: seus órgãos, edifícios, burocracias, programas etc. Eles vão "materializando" aquelas relações sociais de produção em permanente transformação. Associada a aspectos que são usualmente considerados em separado – sociais, técnicos e científicos – mas que conformam um "tecido sem costura" num processo interativo e iterativo de construção sociotécnica essa transformação origina, em simultâneo, movimentos de fusão, "cissiparidade" etc. Ao longo do tempo, essa estrutura (cuja burocracia inicial se limitava ao Exército) vai-se acomodamento incrementalmente ou mediante "reformas" radicais até dar origem ao intrincado Estado contemporâneo[4].

4. Esta nota de rodapé, juntamente com outras similares que aparecerão ao longo do texto, tem como objetivo fazê-lo refletir sobre a diversidade ou confluência de interpretações sobre Gestão Pública. Aprofundar-se num assunto como esse, inerentemente político e, por consequência, ideologicamente marcado, demanda um contínuo esforço de contrastar visões: é assim que se aprende! Compare, então, o que você aprendeu na Unidade "A concepção de Estado e o papel do servidor público como agente público" com as imagens sobre o Estado capitalista tratadas nesta parte do texto.

Gestão Pública, Gestão Governamental e Gestão Social

Este item busca deslindar a confusão conceitual que a "Gestão Capitalista" fabricou propondo uma caracterização dos seguintes conceitos de Gestão: (1) Privada, que ocorre na e para a empresa aumentar seu lucro; (2) Governamental, que ocorre no Estado, para atender os interesses da empresa e também do movimento social; (3) Social, que ocorre no movimento social e também no Estado para atender os interesses do movimento social; (4) Pública, conjunto formado pela Governamental e parte da Social que ocorre no movimento social. Para isso adota uma argumentação que pode ser resumida como segue.

O governo – coalizão política que ocupa o poder executivo – busca implementar o seu programa de governo através do aparelho de Estado, incluindo os demais poderes através de da Gestão Governamental; aquela que, embora vise a tornar possível a realização de atividades que ocorrem no âmbito do Estado, busca viabilizar as duas políticas que dele emanam. As "Políticas Econômicas", aquelas de interesse da classe proprietária e orientada a apoiar o desempenho da empresa, é um dos focos da Gestão Governamental. O que implica que uma parte das atividades a ela concernentes deve estar bem sintonizada, inclusive no que respeita aos instrumentos metodológico-operacionais empregados, além é claro no que tange aos seus objetivos, com a Gestão Privada (da qual trata a Administração de Empresas). A sua outra parte de se orienta a viabilizar as "Políticas Sociais" que se possuem como alvo principal atender o interesse das classes proprietária e trabalhadora.

A Gestão Social, diferentemente da Gestão Privada, que tem lugar na empresa, é uma atividade que transcende o âmbito dos movimentos sociais. Isso porque como os movimentos sociais não possuem um lócus onde possam operar para defender os interesses da classe trabalhadora, o Estado, mediante o governo que ocupa o seu poder executivo, deve se responsabilizar pela gestão das atividades orientadas para este objetivo.

Significa que existe um conjunto de atividades que interessam à classe trabalhadora e que são de responsabilidade do Estado, mas não se realizam no seu âmbito, como aquelas que correspondem à Gestão Governamental, e sim no âmbito dos movimentos sociais.

Essa situação implica a necessidade de conceber um conceito que dê conta desse conjunto de atividades de gestão que, sendo do interesse dos movimentos sociais e desencadeando ações que têm lugar no âmbito, não são realizadas pelos movimentos sociais e sim pelo governo. Ou, alternativamente, um conceito que abranja esse conjunto e, também as atividades correspondentes à Gestão Governamental. Esse conceito é o de Gestão Pública, que compreende a Gestão Governamental e a Gestão Social[5].

O conteúdo tratado desses dois itens permite caracterizar de modo mais claro o desafio que me interessa analisar. Ou seja, como conceber instrumentos metodológico-operacionais adequados para realizar uma Gestão Pública entendida da forma como se apresentou acima tendo em vista as características que possui o Estado capitalista?

Marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais

O desafio enunciado no final do item anterior sugere como passo seguinte um esclarecimento a respeito de como são concebidos os instrumentos metodológico-operacionais que são utilizados no âmbito do Estado capitalista. Sua relação – de derivação – com o marco analítico-conceitual nos permitirá também entender o caminho inverso que será tratado na última seção deste texto. Ou seja como a adoção de um marco analítico-conceitual distinto, associado à radicalização da democracia, deve levar a concepção de instrumentos metodológico-operacionais a ele adequados.

Marco analítico-conceitual (MAC) é um termo adaptado do inglês *analytical framework* (que pode ser traduzido como quadro, escopo ou estrutura) e pode ser entendido como um conjunto de conceitos, relações,

5. A caracterização dos distintos tipos de gestão realizada neste item é útil para melhorar seu entendimento sobre o tema tratado na Unidade "Fundamentos da Administração Pública Deliberativa"?

fatos estilizados e modelos referidos a um determinado contexto sobre o qual se está pesquisando. Ele está estreitamente relacionado aos (ou condicionado por) valores, interesses e à concepção de mundo do ator que busca modelizar os sistemas observados na realidade pesquisada com o objetivo de operar sobre eles. O MAC, esta particular maneira de entender, descrever e explicar a realidade por um dado ator tende a gerar instrumentos que, em função de seu objetivo normativo (condicionado por sua posição ideológica ou seu "projeto político"), visam alterá-la. Esses instrumentos são denominados de instrumentos-operacionais (IMOs).

No âmbito da Gestão Estratégica Pública, os IMOs são um conjunto de metodologias e ferramentas que proporcionam formas de analisar (momento descritivo-explicativo) e operacionalizar um problema a ser superado (momento normativo ou prescritivo). Dado que o objetivo de iniciar uma ação pressupõe uma análise da parte da realidade (ou sistema) sobre a qual se quer atuar, conscientemente ou não, parte-se sempre de um MAC. O que implica dizer que, necessariamente, dado que advêm de algum MAC, os IMOs não são neutros ou isentos de interesses e valores.

A formação acadêmica ou "qualificação" nas diversas áreas de conhecimento associadas ou que são aplicadas à gestão (privada e também pública) não costumam evidenciar a relação entre o MAC e os IMOs. A relação de condicionamento estrito ou derivação causal que artificialmente fazemos com finalidade heurística entre projeto político (ou, genericamente falando, ideologia), MAC e IMOs é sutil e "imperceptível a olho nu"; o que torna fácil, quando se deseja, não explicitá-la.

Quando se analisa a contrarreforma gerencial brasileira ou o corpo de conhecimento que a originou, o *New Public Management*, essa relação de derivação, como costuma acontecer com muitas outras semelhantes que interessam às elites, permaneceu obscura; ou foi propositalmente obscurecida. Isso ocorreu de modo tão eficaz que até hoje mesmo pessoas que criticam o neoliberalismo e a sua reforma não a percebem.

A formulação de um MAC se assemelha à codificação de ideias, difun-

didas num determinado momento e num dado ambiente, que dão origem a algo (em geral um documento) que funda uma corrente de pensamento. Quando se trata do ambiente privado, ele se dá, tipicamente, mediante a atuação de profissionais universitários que, através de suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, em geral em conjunto com seus estudantes, observam os procedimentos de gestão que ocorrem nas empresas, colecionam as melhores práticas, e transformam o conhecimento tácito que vai emergindo de seu trabalho em conhecimento codificado. O qual, posteriormente, vai ser sistematizado em artigos científicos, textos didáticos, e livros e manuais que difundem os IMOs que passarão a ser utilizados no próprio ambiente empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro, com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, que as instituições universitárias colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

A forma como a questão é aqui colocada torna evidente que os IMOs propostos pela contrarreforma gerencial, cuja origem é a gestão empresarial (privada) são coerentes com o MAC concebido pelo neoliberalismo. E não poderia ser de outro modo uma vez que a noção de que o Estado – ineficiente, perdulário etc. – deveria funcionar segundo critérios e práticas empresariais. A consequência disso é que a "qualificação", capacitação (ou outros nomes que se tem empregado) dos gestores públicos se têm pautado pela incorporação desse MAC à sua cultura e também desses IMOs ao seu arsenal de gestão. Consequência disso é o fato de que esses IMOs ainda são extensivamente usados em governos que se opõem ao neoliberalismo.

As dificuldades do país no que respeita ao enfrentamento dos problemas advindos do aprofundamento da democracia, que têm estreita relação com quase inexistência de instrumentos metodológico-operacionais alternativos aos do gerencialismo (e a incipiência do marco analítico-conceitual necessário para orientar a sua elaboração), nos conduzem às seções que seguem.

Para concluir esta seção, coloco alguns assuntos para sua reflexão.

Uma rápida incursão no *google* permite entender a história da gestão da agricultura desde a sua institucionalização em 1860 com a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, até o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2001), passando pela a criação do Ministério de Agricultura, do Abastecimento e Reforma Agrária (1992). Você considera que ela pode ser melhor entendida por meio da noção de Estado de algo planejado e racional ou das imagens da "ameba" ou do "mapa das suturas"?

Que mudanças na relação de forças políticas podem ter ido alterando o marco analítico-conceitual que influenciou essa história, originando arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade tão diversos como o Serviço Social Rural (1955), EMBRATER e EMBRAPA (1974)?

O que você poderia conjecturar a respeito dos IMOs que provavelmente foram sendo concebidos e implementados para realizar a gestão dessas reconfigurações o aparato público da agricultura?

É aceitável pensar que os IMOs desenvolvidos pelas empresas (tidas como eficientes), introduzidos no Estado (ineficiente) pelo "*New Public Management*" do neoliberalismo, trazidos para o Brasil pela contrarreforma gerencial e tidos como mais "potentes" e inovadores possam enfrentar a conjuntura brasileira atual?

O "Estado Herdado" brasileiro e sua prática de "Inovação no serviço público"

Esta seção adiciona novos elementos ao quadro problemático em que se situa o que foi referido na Introdução como a razão de ser desta Unidade: a necessidade de implementar novas práticas de gestão no âmbito do Estado brasileiro e dos movimentos sociais que sejam coerentes com o enfoque adotado no Curso. O que de acordo com a denominação apresentada na seção anterior, a necessidade de conceber e utilizar IMOs coerentes com um MAC orientado a alavancar o processo de democratização em curso.

Ou empregando os conceitos aqui propostos, impulsionar a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário".

Embora muitas das particularidades do "Estado Herdado" já tenham sido apresentadas na seção anterior quando se tratou da contrarreforma gerencial, o fato de que sua caracterização é essencial para o entendimento de como a mudança na relação de forças políticas que antecipa aquela transição gera o círculo vicioso da Gestão Pública, é a seguir aprofundada.

Características do "Estado Herdado"

Retomando a reflexão sobre o Estado capitalista fica fácil perceber que sua segmentação, a falta de interação, de comunicação e de sintonia entre suas partes (agências, ministérios, burocracias etc.) é inerente ao seu caráter de "ameba". Essas características são resultado do comportamento de um ser vivo que se adapta continuamente ao meio (às alterações na relação de forças políticas que levam à resolução de agendas decisórias favoráveis aos atores mais fortes e que induzem ao acomodamento ou a "reformas" do Estado) e, ao mesmo tempo, interage com ele buscando submetê-lo à sua "vontade" (entendida como a daqueles atores) e transformá-lo (induzindo, mediante "consentimento ideológico" gramsciano ou, se inevitável, coerção, um comportamento aquiescente dos demais).

A segmentação do Estado, a falta de coordenação entre suas partes ou órgãos (ministérios, secretarias etc.) e de comunicação entre os respectivos dirigentes é frequentemente e com razão apontada pelos gestores como causa do baixo desempenho da "ameba" pública. Há no entanto que entender que essa situação caracterizada pela existência de diferentes e insuladas áreas de política pública não é casual, e que ela tampouco é racional; o que não quer dizer que não seja planejada!

Elas são o resultado da dinâmica do Estado capitalista cuja existência, permanência ou "missão" é a manutenção da reprodução ampliada do capital. A qual se traduz na criação (ou "descriação") de órgãos que deem conta das demandas que essa reprodução coloca a cada momento.

Talvez para entender melhor a questão seja conveniente ultrapassar o território da Análise de Políticas Públicas na direção da teoria (ou psicologia) das organizações. Vale então recordar como é o comportamento usual das organizações particularizando-o para os indivíduos. Muitas vezes, para realizar uma tarefa específica, eles recusam a ajuda de outros que poderiam desviá-los de seu foco. Sobretudo quando percebem que ele não é exatamente o seu ou quando sabem que se bem-sucedida ela terá seu prêmio repartido.

Relembrar a imagem do Estado capitalista como o "mapa das suturas..." também ajuda a entender porque os atores dominantes implantam e isolam as áreas de política pública mais significativas para a materialização de seu projeto de governo, protegendo seus interesses. O que é feito transformando-os, através das melhores consultoras, numa peça de planejamento que entra como a sua "agenda" no "processo decisório" pronta para ser validada e implementada. E, também, como os movimentos sociais que trazem sua agenda contra-hegemônica desorganizada, não planejada, raramente conseguem influenciar esse processo e fazer com que suas agendas resultem em ações governamentais que demandam algum tipo de ampliação da estrutura organizacional. Situações como essas, entretanto, podem ser vitórias de Pirro ou concessões demagógicas, "para inglês ver", realizadas pelos atores dominantes simplesmente "para impedir que o tecido social se rompa"[6].

Isso porque, voltando à teoria das organizações, de maneira reversa, quando os indivíduos duvidam do êxito da empreitada, é alta a propensão para incorporação de outros indivíduos; mais ainda quando estiverem sendo obrigados a se envolver com ela. No limite, quando os "parceiros" são de fato adversários "cordiais".

Isso tudo explica outros dois elementos do Estado capitalista (notadamente o periférico). O primeiro é a dificuldade de lograr transversalidade[7] nas "políticas sociais", aquelas que interessam especificamente às classes

6. O que se escreve aqui sobre o conceito de planejamento é aderente ao que você aprendeu na Unidade "Planejamento e Orçamento públicos – importância e instrumentos"?
7. Compare o que você aprendeu na Unidade "Intersetorialidade, transversalidade e redes" com o que se escreve sobre o assunto nesta parte do texto.

subalternas, uma vez que ela depende da operação conjunta de órgãos em geral com escasso poder, cujas funções decorreram de uma especialização historicamente frágil resultante de seu envolvimento com políticas que a classe proprietária com razão (a sua!) poderia denominar de políticas "antieconômicas". Políticas cuja implementação (e êxito) costumam depender de órgãos com maior poder e capacidade de alocação de recursos, mas com outras prioridades.

O segundo, simetricamente, tem a ver com a facilidade com que a classe proprietária combina (ou "transversaliza") essas políticas, órgãos e funções para implementar, através do Estado, as "políticas econômicas" (que talvez devessem ser denominadas "políticas antissociais") que garantem o processo de acumulação de capital.

Não há como negar que ele é marcado pelas cicatrizes deixadas por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar). E também por funções minimizadas quando não "desativadas" pela contrarreforma do neoliberalismo. Uma característica central e sintética do "Estado Herdado" é a de que ele não é capaz de promover um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável.

O final do regime militar inaugura um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – vem levando uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-lo. Para satisfazer essas necessidades sociais com eficácia, e no volume que se demanda, será necessário "duplicar o tamanho" dessas políticas para incorporar os 50% desatendidos da população.

Se não for possível promover o trânsito do "Estado Herdado" em direção ao "Estado Necessário" capaz de satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização enfrentará

dificuldades e poderá fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que, se espera, venha a ocorrer sem maiores custos sociais além dos que a sociedade já vem pagando.

O "Estado Herdado" é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que se formulem e implementem políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro lado porque o modo como se processa a ação de governo, determinado pelos contornos de seu aparelho estatal, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa mudança.

Na última década, a reorientação das políticas públicas no sentido daquele estilo de desenvolvimento é notória; como são também os resultados alcançados. Segundo um processo análogo àquele antes descrito a "ameba" foi-se transformando, dando origem a programas e arranjos institucionais.

O Estado mínimo, tetraplégico e lobotomizado foi sendo recomposto. Diferentemente do que há muito ocorria, quando a reiterada resolução de agendas decisórias enviesadas segundo os interesses e valores da classe proprietária foi orientando o Estado numa direção conservadora, mantendo, legitimando e até naturalizando o *status quo*, a nova coalizão de governo vem buscando transformá-lo.

A essa dificuldade, situada no plano estrutural e inerente ao "Estado Herdado", que explicitou para os que dela não se davam conta a não neutralidade do aparelho de Estado, somou-se um reduzido e sob permanente ameaça espaço de governabilidade. Por ser dependente de três elementos – apoio político, capacidade de governar (governança) e, inversamente, da ambição do projeto de governo – ela, em vários momentos teve que ser mantida sacrificando este projeto pela via da ampliação espúria da coalizão de modo a manter o apoio político e incorporar segmentos com a governança indispensável para "tocar" o "Estado Herdado".

Fatores bem conhecidos e criticados impostos pelo cálculo de governabilidade, como a prática da "porteira fechada", que entre outras coisas implicou o comissionamento de funcionários de carreira e a contratação mediante entrada lateral de pessoas pouco sintonizadas e até contrárias ao projeto de governo contribuíram para dificultar o enfrentamento da inércia reacionária da "ameba". Mas, também com elevada frequência, os concursos, processos de formação e capacitação etc. seguiram reproduzindo o perfil de gestão conservador que se queria mudar.

A mudança na relação de forças e o círculo vicioso da Gestão Pública

A figura que segue ilustra duas situações referentes à relação entre o contexto socioeconômico ou a sociedade e o Estado e à correspondente interface Estado-sociedade. Na primeira, à esquerda, a alinha que representa a interface Estado-sociedade é regular, refletindo uma relação de forças políticas estável.

Na segunda, à direita, ela é uma linha quebrada. Ela indica que a relação de forças políticas se encontra em processo de mudança, o que faz com que conflitos antes encobertos ou latentes se transformem em abertos levando à inclusão de novas agendas particulares, contendo novas demandas e problemas, na Agenda Decisória. Graficamente, isso é representado por uma linha irregular que indica que a mudança na relação de forças, ao colocar problemas novos a serem resolvidos pelo governo atua sobre a interface tensionando-a. Essa tensão se transmite para dentro da estrutura do Estado como uma pressão que faz com que ele tenha que responder a ela adaptando-se ou contrapondo-se. O aumento dessa tensão na interface se transmite sob a forma de uma pressão que atua sobre a burocracia – os gestores que se situam no âmbito do Estado e "tocam" o seu funcionamento – e que anteriormente não se encontravam sob estresse.

Figura 4: Relação de forças vigente na sociedade
e a interface Estado-sociedade

Fonte: Elaboração própria

Numa situação como a mostrada à direita da figura, os gestores que têm que conceber e implementar políticas públicas para dar conta desse aumento da pressão causada por problemas de natureza quantitativa e qualitativa distintas tendem a interpretar as dificuldades oriundas da inadequação da estrutura do Estado em resolvê-los como uma falta de eficiência dos mecanismos de que dispõem e da eficácia de sua ação para resolver a Agenda Decisória modificada.

Eles percebem a pressão que faz com que se acumulem sobre sua "mesa de trabalho" demandas adicionais e de natureza distinta daquelas com que estavam acostumados e sabiam atender, resultante da tensão de caráter político, dado que ocasionada pela mudança na correlação de forças políticas, como um fato administrativo. Como uma "cobrança" de caráter técnico por uma maior eficiência da sua ação administrativa. Embora em alguns casos sintam que a pressão que sofrem deriva do caráter eminentemente político daquela tensão provocada pelo incipiente trânsito do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário", eles consideram que, de qualquer modo, ela demanda maior eficácia e efetividade das políticas públicas. Consideram, em consequência, que o que lhes cabe é buscar maior eficiência na sua ação. E, por isso, respondem a essa pressão pela via da utilização de IMOs que julgam capazes de tornar mais eficiente a sua ação.

A situação caricaturada à direita da figura faz com que, devido ao *momentum* que adquiriu a contrarreforma gerencial do governo neoliberal, os IMOs disponíveis e que por isto são os empregados para fazer frente à mudança na relação de forças políticas, são os introduzidos por esta contrarreforma ou aqueles que, como estes, provêm do ambiente privado. O problema é que eles são, por construção, inadequados para resolver as demandas que são agora endereçadas ao Estado.

Ao fazer com que os gestores concentrem sua atenção no desempenho dos órgãos estatais em que se situam, visto que sua lógica de funcionamento faz com que os "interpretem" ou "entendam" como empresas destacáveis de seu contexto, esses IMOs, por um lado, impedem que os gestores concentrem seu foco no equacionamento dos novos problemas que colocam atores agora conscientes e empoderados[8].

Por outro lado, e reforçando o anterior, eles apaziguam os gestores ansiosos por aumentar a eficiência das organizações que atuam e, assim, cumprir com seu dever de proporcionar aos cidadãos um serviço "de qualidade".

No que se refere às políticas econômicas, a inadequação desses IMOs se relaciona ao fato de não "perceberem" as demandas das empresas, que costumam ser suas principais beneficiárias como problemas pertencentes às suas agendas particulares e, por isto, fazerem com que os gestores tendam a "entendê-las" como resultados de um planejamento estratégico democrático e realizado segundo as melhores práticas disponíveis e, portanto, merecedores de sua aprovação.

No caso das políticas sociais, porque eles não são capazes de equacionar as novas demandas que passam a entrar na agenda decisória e pressionar a ação administrativa de um modo coerente com a nova correlação de forças políticas.

A utilização desses IMOs concebidos para a gestão privada tende a agravar a disfuncionalidade do aparelho do "Estado Herdado" para lidar com

8. Como foram tratados na Unidade "Fundamentos da Administração Pública Deliberativa" os conceitos de conscientização (transformação de "conflitos latentes" em "conflitos encobertos") e empoderamento (transformação de "conflitos encobertos" em "conflitos abertos")?

as demandas resultantes das novas correlações de forças que atuam sobre as áreas de política pública que perpassam sua interface com a sociedade.

Uma situação como a atual, em que o aparelho de Estado tende, de forma genérica e "por construção", a se opor à mudança na relação de forças políticas, o fato de a burocracia, por não dispor de IMOs alternativos, continuar empregando os do gerencialismo, agrava o que aqui se denomina "círculo vicioso da Gestão Pública brasileira"[9].

Para concluir esta seção, coloco alguns assuntos para sua reflexão.

É plausível que o fato de um instrumento de gestão desenvolvido para ou pelas empresas possuir como "unidade de análise" a organização empresa e, que para resolver seus problemas, a destaque (isola) de seu contexto e pouquíssima importância confira ao impacto potencialmente negativo (externalidades) do comportamento virtuoso que implica na empresa para o ambiente contexto socioeconômico, ambiental etc., dificulte a gestão pública.

Quando se verifica que o foco desses IMOs é maximizar as chances de sucesso da empresa (incrementar seu lucro), que depende do aumento do que os empregados podem produzir por unidade de gasto ou de tempo (produtividade) e da possibilidade de infligir dano concorrencial a seus concorrentes e apropriar-se do seu mercado (competitividade), é legitimo supor que eles possam servir diretamente para outra finalidade?

Ou será que ao serem aplicados no âmbito público, IMOs como o *Balanced Score Card*, Reengenharia, *SWOT*, *Project Management Office*, *Porfolio Management*, por terem como foco a "eficiência" do órgão em que são aplicados, eles o isolam do contexto governamental e social e exacerbam disfuncionalidades já existentes no aparelho do "Estado Herdado"?

Será que ao submeter os servidores públicos à lógica e à hierarquia empresarial solapando o vínculo de confiança que a sociedade assume com seu gestor – estabilidade, discricionariedade, autonomia, espírito público, com-

9. O que você aprendeu na Unidade "A Administração Pública no Brasil" é assimilável à caricatura que se faz nesta parte do texto seção da sua trajetória através dos conceitos de "Estado Herdado" e "Estado Necessário"?

promisso republicano etc. – eles não tendem a agravar a situação de segmentação, insulamento e conflito interburocrático causado pelo acirramento da competição entre os órgãos públicos que, "por construção", provocam.

Foi indicado acima que "com elevada frequência, os concursos, processos de formação e capacitação etc. seguiram reproduzindo o perfil de gestão conservador que se queria mudar". Dado que a alteração desses processos, ao contrário do que foi feito e do que se deveria ter feito, não implicava ameaças à governabilidade, como você explica a ocorrência desse fato? Você acha que o Curso que você está fazendo é um sintoma de que as coisas estão mudando?

O "Estado Necessário" e seus instrumentos metodológico-operacionais

Esta última seção, dada a impossibilidade de desenvolver num texto com a dimensão solicitada (e já "estourada") o que seu título promete tem um inevitável caráter de anticlímax. Ou seja, esses IMOs não serão aqui apresentados.

Em primeiro lugar porque um produto acabado, um "pacote" de gestão dessa natureza, está ainda em processo de elaboração.

Em segundo lugar porque esse processo, para o qual este texto é uma contribuição, depende dos participantes de cursos como este. Isso porque as universidades que poderiam contribuir nesse sentido não estão capacitadas para tal. O que pode ser avaliado pelo seu exíguo potencial para geração do conhecimento necessário para a concepção de novos IMOs. A julgar pela relação entre o número de estudantes que se formam por ano em Administração de Empresas e Administração Pública, ela é de 600:1. O que não deve surpreender porque, nos tempos do neoliberalismo, a prédica recorrente era que os instrumentos de Administração de Empresas deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que eram elas que com sua eficiência deveriam servir de exemplo. Tal fato levou várias universidades

públicas, apesar do pluralismo alegado por seus professores, a extinguirem seus cursos de Administração Pública. Situação que, paradoxalmente, permanece quase inalterada apesar da mudança de correlação de forças políticas que vem ocorrendo na sociedade brasileira.

Em terceiro lugar porque uma parte substantiva do que já foi produzido ao longo de quase duas décadas de trabalho no âmbito da formação de gestores em que tenho participado já se encontra disponível. O texto "Gestão Estratégica Pública: instrumentos metodológico-operacionais", produzido pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Unicamp pode ser consultado na internet.

De qualquer forma, a análise da relação de causalidade entre o MAC do neoliberalismo e os IMOs da contrarreforma gerencial, e a crítica que a ele aqui foi feita, são elementos indispensáveis, para a concepção de um novo conjunto de IMOs aderente à mudança da correlação de forças em curso.

A exemplo das seções anteriores, esta deveria terminar com a proposição de "assuntos para sua reflexão". Neste caso, a proposta é que você consulte o texto citado e reflita sobre sua adequação ao propósito deste Curso, de possibilitar a diminuição da pressão sobre a burocracia, o aumento da eficiência de sua ação, a eficácia do Estado e a efetividade das políticas públicas.

CAPÍTULO 10

Escolas de Governo, a transição para o "Estado Necessário" e a ENAP

Escolas de Governo, a transição para o "Estado Necessário" e a ENAP[1]

Este texto não corresponde exatamente à apresentação sobre "A Escola de Governo e Inovação Institucional" que fiz no Seminário. Isso, porque, por um lado, a tarefa de transformar num trabalho à altura deste livro a transcrição de uma alocução baseada em mais de 100 slides se mostrou praticamente impossível. E, por outro, porque as discussões das quais participei e o que aprendi durante o Seminário levaram a uma reflexão que parece mais adequada ao tema proposto. A insatisfação com a forma como expus as ideias, ainda embrionárias e precariamente formuladas naquele momento, me levou a aprofundá-las.

Mas, o que se apresenta a seguir tampouco pode ser considerado um trabalho estritamente "acadêmico". É apenas um resultado despretensioso de uma incursão num terreno que, por razões que não cabem detalhar, me parece ainda pouco trilhado; mas é essencial para que possamos proporcionar à sociedade brasileira a governança que ela merece.

Também não é totalmente original. As primeiras seções, que versam sobre a situação atual e a evolução desejada da relação Estado-sociedade, em

1. Este capítulo se baseia num texto preparado a partir de uma apresentação realizada por Renato Dagnino num painel promovido por uma Escola de Governo sobre o tema.

relação às quais deve-se tratar a questão das Escolas de Governo, já foram abordadas em trabalhos anteriores (COSTA e DAGNINO, 2008). Para ter mais coerência com o nível em que esses dois aspectos são aqui abordados, a proposta que se faz acerca da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), deveria estar bem melhor fundamentada. Espera-se que os leitores, entendendo este texto como uma provocação para o debate, desculpem esse defeito e contribuam para torna-lo mais substancioso.

O objetivo das duas primeiras seções é, então, situar o contexto – da desejada transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" – da reflexão sobre as Escolas de Governo e os movimentos internos e externos ao aparelho de Estado que alavancam essa transição. Um contexto institucional ainda marcado pelas cicatrizes deixadas por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar) ou minimizadas e praticamente "desativadas" (como ocorreu no Estado mínimo do período do neoliberalismo) e despreparado para atender as demandas que nossa sociedade, cada vez mais complexa, lhes coloca.

Para explicar melhor o parágrafo anterior, avanço uma característica central e sintética do "Estado Herdado": o despreparo para atender às demandas da sociedade no que respeita a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável. Assume-se que cabe aos gestores públicos um papel coadjuvante imprescindível, ao lado, é claro, dos movimentos sociais, no seu trânsito para o "Estado Necessário". Entendido esse último como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas numa conformação significativamente distinta das relações Estado-sociedade, e associadas a um estilo alternativo de desenvolvimento.

A terceira e quarta seções explicam porque a preocupação com a formação dos gestores públicos me conduz a privilegiar os movimentos internos relacionados a essa transição e como o objetivo da construção do "Estado Necessário" deve estar refletido nesta formação.

A quinta e sexta seções analisam o panorama brasileiro das Escolas

de Governo, destacando no seu interior as chamadas Universidades Corporativas que vêm sendo ciadas no âmbito público. A sétima seção analisa o estilo de gestão resultante desse panorama e a oitava, encerrando de modo normativo o percurso argumentativo que segue o trabalho, destaca as dificuldades que apresenta uma dessas Escolas de Governo, a ENAP, e indica uma proposta para sua superação.

O "Estado Herdado" e o "Estado Necessário"

No que segue, serão inicialmente tratadas mais características do "Estado Herdado" e de seu processo de constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu o nacional-desenvolvimentismo iniciado com a industrialização via substituição de importações e antecedeu o seu desmantelamento pelo neoliberalismo.

Guillermo O'Donnell, reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-sociedade, pesquisa sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é provavelmente o pesquisador que mais contribuiu para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o que chamo "Estado Herdado", proveniente do período militar. É especialmente elucidativa sua expressão "corporativismo bifronte": uma combinação de uma face "estatista" que exacerbava o caráter corporativo do Estado capitalista do pós-guerra, possibilitada pela "conquista" do Estado pelos militares e a subordinação da sociedade civil, com outra "privatista" que colocava suas instituições a serviço de das elites dominantes (O'DONNELL, 1976).

Em seguida, se aponta que este "Estado Herdado" é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado porque a forma como ele se relaciona com a sociedade impede que se formulem e implementem políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro lado porque o modo como se processa a ação de governo na sua relação com o Estado existente, de-

terminado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade que devem caracterizar essa mudança.

Além das preferências ideológicas, a combinação que o país herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendeu sequer ao projeto das coalizões de direita. Muito menos as propostas daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos de então.

É um princípio básico da ação humana e da atuação das organizações o fato de todas as decisões terem um custo de operação. Se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade associados aos recursos econômicos e políticos envolvidos. O Estado legado por mais de 20 anos de autoritarismo não contemplava os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados – interna ou externamente – com aumento da dívida imposta à população. Os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição.

Mas outra herança, além daquela da ditadura militar, conformou o "Estado Herdado". Seu outro componente central se origina no período do neoliberalismo.

A chamada Reforma Gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, teve como mais conhecido expoente o ministro, professor e pesquisador Luís Carlos Bresser-Pereira (PAULA, 2005).

Muitos trabalhos abordam a contrarreforma gerencial (denominação mais apropriada) que constitui o segundo componente do que chamo "Estado Herdado". A emergência do neoliberalismo que a informa é analisada por alguns autores a partir de um enfoque histórico-político, como é o caso de Fonseca (2006) que privilegia as transformações pelas quais passou

o estado capitalista desde a sua fase liberal até a que denominou de «ultraliberal», passando pelo Estado de bem-estar keynesiano. Por outros, a partir de um enfoque econômico funcionalista, como é o adotado por Diniz (2007), ressalta as mudanças que vinham ocorrendo no plano financeiro internacional e que passam a pressionar por uma nova dinâmica de acumulação capitalista baseada no ideário neoliberal.

A contrarreforma não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia porque defender um Estado que ela considerava superinterventor, "proprietário", deficitário, "paquidérmico", e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, depois do Estado sufocar as forças progressistas, cumprindo sua função de garantir a ordem capitalista necessária à manutenção das relações capitalistas de produção e à acumulação de capital, ele assegurou condições tão privilegiadas para o capital estrangeiro que foi se tornando disfuncional para setores da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha apoiado antes do golpe militar o fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma frágil burguesia nacional. Por estar já aliada com o capital internacional, ela era incapaz de levar a cabo a "missão histórica" que o marxismo convencional lhe outorgava de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um "mal menor". Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, frente à ameaça de um futuro incerto defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegen-

do interesses corporativos e mal entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional--desenvolvimentismo. Essa parte da esquerda entendia que, eliminados os vícios autoritários, repressivos etc., do Estado dos militares, sobraria um aparelho compatível com o seu projeto político.

De outro lado estavam os que entendiam que a construção do que denomino "Estado Necessário" iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas pela contrarreforma. E que como uma alternativa democrática ao neoliberalismo não as estava levando em conta, não se opunham ao processo de privatização, mas defendiam que ele deveria ser controlado pela sociedade.

O final do regime militar havia inaugurado a democratização política que desde então vem possibilitando uma crescente pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – vem levando a uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-lo. Essas demandas, para serem satisfeitas com eficácia, e no volume que possuem, implicam a "duplicação do tamanho" dessas políticas de maneira a incorporar os 50% desatendidos da população.

Se não for possível promovera transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que, se espera, ocorra sem maiores custos sociais além dos que a sociedade vem pagando.

Cabe enfatizar que o "Estado Herdado" é consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-sociedade. Ela se traduz, ainda hoje, na

coexistência, no âmbito das políticas públicas, de dois espaços distintos.

O primeiro serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservadas e insuladas do clientelismo, seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados. Tais políticas, órgãos e funções para implementar, através do Estado, as "políticas econômicas" (talvez devessem ser denominadas "políticas antissociais" pelas classes subalternas) garantem o processo de acumulação de capital.

O segundo abrange os ministérios "sociais", que possibilitam às classes subalternas se manterem funcionais a esse processo. É objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo, sendo usual a prática do clientelismo. E que, por isso, se situa num padrão muito abaixo daquele exibido por países periféricos com renda per capita muito inferior à nossa. Simetricamente, a classe proprietária, na razão dela, poderia denominar essas políticas de "antieconômicas", uma vez que a implementação implica diminuir o fundo de acumulação de capital a que ela se considera merecedora.

Esse tipo particular de relação Estado-sociedade levou, também e por consequência, a uma segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que ainda hoje convivem no interior do Estado. Elas se compuseram na década de 1950, quando se tentava implantar uma administração meritocrática de tipo "weberiano" que pretendia se antepor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remunerações muito distintas, essas duas categorias passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político. A partir dessa época começa a ocorrer um descolamento, que foi aprofundado consideravelmente durante o governo militar, entre os "barnabés", cujo estatuto foi estabelecido por ocasião da reforma do Estado iniciada em 1938, e a "burocracia pública moderna" que, no núcleo

do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento adotada pelas elites: o nacional-desenvolvimentismo (BRESSER- PEREIRA, 2007).

A existência desses dois espaços e, consequentemente, de dois tipos de burocracia, nunca foi vista como algo que devia ser "resolvido" de modo a modernizar o Estado tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelo. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando a uma situação anômala quando comparada à dos países avançados. No Brasil, cada vez que assume um novo presidente da República, abrem-se 50 mil cargos de "livre provimento" para nomeação (BRESSER- PEREIRA, 2007).

Os movimentos internos e externos da transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário"

Para avaliar as dificuldades que envolvem a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" e esclarecer a distinção entre movimentos internos e externos é interessante reproduzir uma passagem de Claus Offe (1994). Ela é tão elucidativa para entender porque malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de 80 anos se sucedem em nosso país, que tem sido usada por muitos autores, entre eles Costa (2006), para criticar a contrarreforma gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

> "[...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...] É óbvio que um

> desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma "reforma" daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho."

O autor assinala que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, "retrógrado") que condiciona a administração estatal a um modo de operação particular. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa. Ele demanda uma "reforma" das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa "reforma" das estruturas socioeconômicas não ocorre é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que "o Estado brasileiro não funciona!" deve ser matizada por essa contribuição de Offe. O nos remete a uma indagação: "será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?".

Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. Nosso Estado foi conformado, por ser capitalista, mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele "funciona", e muito bem, para a classe proprietária. E só "funciona" para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar dos países avançados, quando a classe trabalhadora, organizada, é capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como fazer o Estado "funcionar" para a classe trabalhadora? Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um "caminho de volta", como se fosse possível fazer a "roda da história" girar para trás. E,

também, um impossível movimento de "fora para dentro". Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam a classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de "funcionar" para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, "reformar" o Estado, mudá-lo de "dentro para fora", seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

A metáfora dos movimentos internos e externos lembra a necessidade de que as forças progressistas façam a "sua parte" também a partir de dentro do Estado. Uma das motivações desta reflexão é aumentar as chances de êxito do esforço que deve ser despendido na "frente interna" para gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação que deve ser também impulsionada na "frente externa", do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa na relação Estado-sociedade sugerem que uma alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, no limite, nem mesmo necessária. Ou seja, no que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando a conformação do Estado mesmo que a relação de forças no contexto da sociedade não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear um movimento externo, "natural" ou socialmente induzido. Se o Executivo do aparelho de Estado está sendo "ocupado" por uma coalizão de governo sensível às demandas da classe trabalhadora, como é o caso em muitos países latino-americanos, é importante que os gestores com ele alinhados alavanquem um movimento interno que estabeleça uma sinergia com a mudança do contexto.

Então, essa coalizão poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a mais favorável, pressionar para que a agenda decisória – a média ponderada das agendas dos atores pelos seus pesos políticos – que se resolve no interior do aparelho de Estado se vá

aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. Será justamente esse processo que, simultaneamente, irá alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do "Estado Herdado" em que opera aquela coalizão de governo mudancista.

A necessária ênfase nos movimentos internos e a formação dos gestores

Após precisar a importância relativa dos movimentos interno e externo é possível avançar um passo mais em direção ao assunto das Escolas de Governo. Inicio, considerando o movimento interno que deverá ocorrer visando à capacitação e empoderamento daqueles integrantes do aparelho de Estado (burocratas ou gestores) que estejam a favor da mudança. E também, no plano institucional, abordando, por um lado, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que irá possibilitar o modo de funcionamento que o governo mudancista pretende implantar. E, por outro, a criação de outros arranjos que tragam engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho e de Gestão Pública (Governamental e Social) que permitam maior racionalidade, transparência, *accountability* etc. nos âmbitos interno e externo, e o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

Interessa aqui abordar a circunstância frequente em que a alteração do contexto não é suficiente para mudar o caráter do Estado. Nesse caso, embora o contexto esteja sendo alterado em função de um movimento de conscientização e mobilização da classe trabalhadora, a coalizão que ocupa o aparelho de Estado, embora sensível às suas demandas, não se mostra capaz de implementar as mudanças necessárias para responder a essa alteração; muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra porque a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário"

não tenderá a ocorrer devido a movimentos num dos dois extremos: o de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico. Com o risco de parecer óbvio, afirmo o argumento que suscita este trabalho. Ou seja, que a transição desejada irá ocorrer pela mobilização de um ciclo virtuoso que vá da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-sociedade. Por isso, essa cadeia que evidencia a necessidade da articulação entre a Gestão Governamental e a Gestão Social explica também a ênfase que se faz aqui a respeito da importância das Escolas de Governo e do imperativo da reorientação da ENAP.

Diversos autores latino-americanos têm abordado a questão da probabilidade de que uma alteração do contexto possa alterar o caráter do Estado. Paramio (2008), abordando a associação entre as características da relação Estado-sociedade, o aumento da participação política, e a mudança da arquitetura do Estado, mostra como as propostas sobre o que se denominou segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinadas com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira (do seu enxugamento), origina, em função das características daquela relação e da burocracia, reações distintas em dois grupos de países latino-americanos. Atrio e Piccone (2008), concordando que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Há, portanto, fundamento para supor que à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira for sendo alterada, se amplie o espaço econômico e político para um tipo de atuação do segmento da burocracia interessado neste processo. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que devem ser formados poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam ideias como a que se discute neste texto o que irá decidir se será possível alcançar a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos ges-

tores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da "máquina" em que se inserem, e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação, capitalista, por certo, assumir suas responsabilidades em relação à proteção dos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital financeirizado e globalizado impostas pelas elites. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente avançar na formação de gestores interessados e habilitados para esta mudança.

A redefinição das fronteiras entre o governamental, o social e o privado exige uma cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há efetiva avaliação de políticas e prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico sem relação com uma ação cotidiana de governo fundamentada numa gestão eficaz, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilida-

des extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. Algo que só será alcançado com a utilização de modo articulado das ferramentas de gestão participativa na linha do que propõem Tarragó, Brugué e Cardoso Jr (2015).

Tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de gestão pública que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora têm lançado mão para seguir governando. A segunda, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, percebeu que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar.

A construção do "Estado Necessário" e a formação de novos gestores

Esta seção se inicia enfatizando o argumento de que a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário" demanda a capacitação de seus quadros e a formação de novos gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é a de dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; a erupção de uma infinidade de problemas que, em

geral, demandam soluções específicas e criativas muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver.

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita à gestão, vale destacar que o entendimento dos problemas públicos estava constrangido por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento quase esquizofrênico levou à adoção de um padrão único do tipo causa-problema-solução no qual, embora fosse percebida certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que, é verdade, facilitava o tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, frente ao burocratismo onipotente do Estado. Era na fila do INPS que o povo aprendia o que era a democracia.

As características do "Estado Herdado" faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, "nacionais", a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros ismos que ele desencadeou

no nosso ambiente (COSTA, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus "currais" do interior do país.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de gestão governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era também, quando empregado por gestores bem-intencionados, inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado (objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes e tempos), além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais impõe, e que tenderão a ser filtradas, decodificadas e operacionalizadas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do "Estado Necessário", originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão que ser processados por este Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Construir o "Estado Necessário" não será somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida, deveria contar com algo que já deveria estar disponível, embora seja, ao mesmo tempo, seu objetivo criar: as capacidades e habilidades de gestão, extremamente complexas, necessárias para transformar o Estado Herdado.

Assim colocado, o problema pode parecer sem solução. Mas, não obstante, ela existe. E existe porque já há a consciência da necessidade da construção do "Estado Necessário". E quando existe uma consciência dessa natureza é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

É crescente a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que

restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância da esquerda.

É tarefa urgente a criação de condições para que os gestores públicos materializem esse compromisso. É imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E através dele que uma nova cultura institucional será criada para alavancar a construção do "Estado Necessário".

O cenário atual demanda, do gestor público (governamental e social, deve-se enfatizar), um marco de referência analítico-conceitual, instrumentos metodológico-operacionais e procedimentos qualitativamente muito diferentes dos que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas (fruto de um viés não mais conservador, e sim progressista e transformador) irá demandar um processo sistemático de capacitação.

Para dar uma ideia do desafio cognitivo que isto implica, vale lembrar que a forma como se dá a determinação de problemas e soluções, de causas e de efeitos, de riscos e de oportunidades, é enviesada pela relação de forças políticas vigentes. Isso porque, em muitos casos, ela terá que ser invertida.

Estamos vivendo um momento, da democratização política, em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial – a veiculação da demanda – há claramente maior probabilidade de que assuntos "submersos" e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal – a decisão de onde alocar recursos – existe igualmente uma grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efeti-

vamente entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da Implementação da política (que se segue ao da Formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores, como é o caso do Orçamento Participativo?

Uma olhada para o panorama brasileiro das Escolas de Governo

Contrastando com o cenário desejável recém-caracterizado, esta seção inicia um diagnóstico da situação precária em que nos encontramos para enfrentar a formação de gestores capazes de ajudar a construí-lo (DAGNINO, 2013) para apontar em seguida como as Escolas de Governo e, em especial a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) poderiam contribuir para alterar essa situação.

Inicio por isso referindo-me à Emenda Constitucional n.º 19 à Constituição de 1998, art. 39, parágrafo 2º: "A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados".

Depois da análise precursora de Petrucci e outros (1995), vários autores têm comentado o fato de que a implementação dessa disposição legal que previa a criação de Escolas de Governo nos três níveis da administração ocorreu no país de forma bastante distinta.

São poucos os estados que dispõem de algo mais que um aglomerado de iniciativas que vão desde cursos de alfabetização até aos usuais centros de treinamento para a carreira de administração fazendária (que junto com a diplomática e a das Forças Armadas são praticamente as únicas que, em todo o mundo, não por acaso, merecem a atenção das elites).

Entre eles destaca-se o de Minas Gerais. Guardadas as proporções, sua

escola de governo com orientação neoliberal pouco fica a dever à elitista Escola Nacional de Administração francesa.

Criada em 1945, a École *Nationale d'Administration* (ENA) formou três chefes de Estado (entre eles o atual), seis primeiros-ministros e outros milhares de "enarcas" que atuam como altos funcionários. Entre outras instituições, ela contribui para garantir um padrão de indicação política em que o comissionamento de servidores de carreira é a norma (GAETANI, 1994).

Criada em 1986 seguindo a mesma proposta, a "ENA brasileira", a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), é o principal foco normativo deste texto (PACHECO, 2000). Entre outras coisas porque ela foi um mecanismo importante para a implementação da contrarreforma gerencial dos governos neoliberais. E porque, apesar das mudanças ocorridas depois do seu término no âmbito federal, conserva até hoje essa orientação na formação dos gestores brasileiros. Para atender a demandas de órgãos públicos situados em várias partes do país, ela funciona quase como um simples repassador de recursos a professores e outros profissionais, que não têm buscado ou não têm sido capazes de imprimir às atividades de formação uma orientação distinta. Contribuem para dificultar a transição do "Estado Herdado" para o "Estado Necessário", mudança demandada pela proposta que defendo (DAGNINO e CAVALCANTI, 2015).

Ao contrário, tem-se reproduzido a visão tradicional da Administração Pública eivada de conceitos como "Teoria da Administração", "Administração Geral" e que, em função da permanência do enfoque gerencialista introduzido pelo neoliberalismo, adquiriu tons ainda mais conservadores e privatistas (DAGNINO, CAVALCANTI e SILVEIRA, 2014).

Em outros estados, como no Rio Grande do Sul, inspirada no conceito de rede e baseada nas universidades existentes no território gaúcho e principalmente na sua universidade estadual, a escola de governo também não dispõe de um amplo corpo de professores. Não obstante, a equipe de gestores que atuou durante o governo anterior foi capaz de colocar as atividades de formação que promoveu em sintonia com a orientação do governo anterior.

A multiplicidade de experiências em curso (CEPAM, 2015), e a menor importância relativa da ENAP quando comparada à da sua congênere francesa, poderá vir a conformar no país uma situação parecida com o «modelo» descentralizado estadunidense. Baseado em dezenas de escolas de governo situadas nas melhores universidades do país, ele garante um padrão de indicação política bem distinto, mas tão eficaz quanto o francês (cujas funções de direção são exercidas via comissionamento de funcionários de carreira), em que é bem mais frequente, e nada desprestigiada, a "entrada lateral" de dirigentes. A lembrança de anedota jocosa de que Reagan não conseguia caminhar e mascar chiclete ao mesmo tempo ilustra a eficácia – sem qualquer juízo de valor, é claro – da burocracia estadunidense.

Nossa carência de profissionais formados em "assuntos de governo" é tão grande que tem pouco sentido discutir se devemos aqui privilegiar um desses dois "modelos" que dão substrato aos padrões quase antagônicos de indicação de dirigentes políticos. Qualquer que seja o padrão a adotar, hoje os melhores quadros que os governantes podem "comissionar", ou trazer de fora do Estado para exercer uma função de confiança via estrada lateral, são profissionais que estão longe de poder atuar de modo eficaz neste âmbito.

Entre outras razões porque, segundo Nunes (2010), enquanto formamos anualmente 100 mil novos profissionais em Administração de Empresas, apenas 170 profissionais são formados em Administração Pública em universidades públicas (que, como se sabe, são as que apresentam um nível de ensino adequado).

As Universidades Corporativas

Em estados como a Bahia, provavelmente aquele em que foi mais consistentemente implementada a leitura neoliberal do conceito de Escola de Governo e da proposta contida na Constituição de 1988, proliferaram no âmbito público a criação de Universidades Corporativas.

O conceito de Universidade Corporativa, que nasce nas grandes corpo-

rações multinacionais preocupadas em treinar seus empregados de nível mais elevado para desempenhar funções específicas voltadas ao controle de operações e de pessoas em áreas vitais para a sua lucratividade, penetrou o ambiente público no período neoliberal graças a uma competente elite antipopular que dominou a política pública.

As Universidades Corporativas têm sido responsáveis por replicar no plano do treinamento de pessoas (o qual frequentemente *et pour cause* assume uma feição de alienantes e anestesiantes cursos de autoajuda) o insulamento, segmentação e opacidade inerentes ao Estado capitalista. Sua função formativa tem sido eficaz em acentuar e naturalizar essas características.

As Universidades Corporativas têm-se ocupado em treinar os funcionários de diferentes órgãos de governo em tarefas específicas ou em disseminar os instrumentos metodológico-operacionais de "planejamento estratégico", concebidos nas empresas e coerentes com a orientação ideológica da contrarreforma gerencial que os contrabandeou para dentro do Estado (DAGNINO e CAVALCANTI, 2015). Elas são, em geral, orientadas a manter em movimento um estilo de gestão ritualístico que segue azeitando os negócios das elites.

O estilo de gestão resultante

Esse estilo afeta os gestores, no plano nacional, criando ou mantendo importantes vazios cognitivos. Ressaltem-se as dificuldades para separar os momentos descritivo-explicativo (de diagnóstico) e normativo (da ação), acostumados que estão a simplesmente cumprir irrefletidamente ordens sem entender o caráter dos problemas que enfrentam e deveriam equacionar; para estabelecer relações de causalidade (causa-consequência) entre eventos e de pertinência destes às cadeias causais que representam uma dada situação problemática; para o diagnóstico e equacionamento de "problemas endiabrados" como são os que crescentemente os movimentos sociais colocam na agenda decisória; para avaliar

a governabilidade que possuem para atacar as causas de um problema; de identificar determinações políticas (de *politics*) envolvidas em ações de gestão (*policy*) e, até mesmo de compreender os aspectos políticos que as condicionam. E, enfim, e muito importante para o que quero assinalar neste texto, para deslocar o foco na organização, típico da Administração de Empresas, e nos seus instrumentos metodológico-operacionais (como o *Balanced Score Card* e o *SWOT*), que tendem a acirrar a competição interburocrática e a segmentação do Estado capitalista (DAGNINO e CAVALCANTI, 2015).

No plano procedimental, esse estilo de gestão ritualístico dá origem a um discurso eufêmico (receio de "chamar as coisas pelo nome"), comedido, uma redação propositadamente dúbia e obscura, uma inconclusividade defensiva (pode ser, também…), uma baixa propensão à codificação da informação, uma reprodução do senso comum (mídia, visões corporativas) na análise das situações de gestão, uma busca por "encaixar" conceitos, noções e ideias estereotipadas tidas como técnicas, científicas ou, simplesmente "da moda" (WAISSBLUTH, 2002).

No plano atitudinal, esse estilo de gestão, por provocar um ambiente distópico e apaziguador leva a atitudes de conformismo, passividade, desesperança e naturaliza a irresponsabilidade e frequentemente displicência e negligência. Não obstante, latente a essas atitudes e como que mascaradas por elas, existe um profundo sentimento de perseguição e desrespeito à condição meritocrática de servidores públicos que, quando combinado com o corporativismo que tende a engendrar e justificar, leva a situações de virtual boicote a ações de gestão de coalizões políticas democraticamente eleitas mas que defendem posições ideologicamente contrárias àquelas que possuem a maioria dos servidores (em especial aqueles com idade mais elevada).

Nesse contexto, funcionários conservadores, interessados em (e esperançosos por) "tirar uma casquinha" se tornam surdamente revoltados e rancorosos quando não conseguem.

Muitos dos funcionários de esquerda, que durante muito tempo "cur-

tiram" no ostracismo um silêncio temeroso (por escassa formação, pouco entendimento das questões relativas à governabilidade, falta de informação, por uma sensação de "orfandade política" em relação aos dirigentes da atual coalizão de governo ou por verem políticos de esquerda incorrendo em desvios semelhantes àqueles que condenavam nos governos da direita), estão decepcionados. Entre outras coisas porque, e este é o aspecto ao qual se endereça este texto, não tem sido a eles proporcionado nenhuma atividade de formação que lhes permita reorientar sua ação de gestão num sentido coerente com sua opção ideológica.

De uma forma geral, observa-se que a elevada frequência de dirigentes políticos autoritários e pretensiosos que reproduzem práticas típicas das elites patrimonialistas no âmbito de um Estado fortemente marcado por esses vícios e que pouco têm feito para coibi-los ou substituí-los mediante algum tipo de processo formativo gera um clima de desresponsabilização e conivência com malfeitos de toda natureza.

A ENAP: uma oportunidade a explorar

Esta seção, sem pretender um caráter de conclusão, é simplesmente o final de uma cadeia propositiva que começou com a análise da transição entre o "Estado Herdado" e o "Estado Necessário", dos movimentos externos e internos a ela associados e da explicitação das razões que me levam a privilegiar estes últimos. O fato de que a formação de novos gestores é um dos vetores mais importantes desses movimentos levou a uma rápida analise crítica do panorama das nossas Escolas de Governo e, finalmente, à proposta que nesta seção se formula. Ela se limita a uma das instituições que, por estar situada no nível federal desempenha um papel central e emulador de comportamentos junto a outras Escolas de Governo.

Inicio afirmando que, apesar de possuírem características comuns como as anteriormente indicadas e estarem orientadas no sentido de reproduzir aquele estilo de gestão, as Escolas de Governo funcionam de maneira des-

coordenada. As tentativas de raros funcionários de organizar eventos para que elas possam "trocar ideias e se conhecerem" mais se assemelham a expedientes orientados à aquisição de poder do que a lograr alguma sinergia.

Sua desarticulação, benevolamente interpretada como uma saudável autonomia, impede aquelas que poderiam ser orientadas segundo uma perspectiva de esquerda, deixando-as até agora destituídas de uma orientação política ou ideológica explícita. O que não significa que por *default* essa orientação não exista e deixe de ser, em mais de um sentido (aqueles que se costumam chamar de teórico e prático), conservadora: à semelhança do que ocorre sempre que uma visão hegemônica se implanta, algo parecido com um mercado que atua reforçando o estado de coisas tem sido suficiente para que elas adotem uma orientação comum. O que não deixa de ser uma vantagem, tendo em vista o que quer desencadear com este texto.

Abraçar um "projeto político" de esquerda que deve ser consolidado junto aos servidores e materializado num estilo de gestão coerente com este projeto e capaz de alavancar a radicalização da democracia impõe a realização de três movimentos.

Nossa meta (e aqui uso a primeira pessoa do plural por comungar desse projeto) é fazer com que os servidores, incluindo os que realizam funções de direção, recebam formação com um conteúdo contra-hegemônico. Temos que encadear três elementos. Isto é, derivar, das metas de justiça, equidade e responsabilidade ambiental, crescentes e generalizadamente aceitas no plano global, um marco analítico-conceitual explicativo e normativo acerca da interface Estado-sociedade que, de modo lógico, sistêmico e racional, conduza a um conjunto de instrumentos metodológico-operacionais (WAISSBLUTH, 2008). Este conjunto irá pautar, no nível dos arranjos institucionais situados nessa interface e, interno, dos organismos estatais e, finalmente, no quotidiano da gestão pública (governamental e social) a concretização do nosso projeto.

A utilização dessa cadeia de derivação, que pode, quando necessário, funcionar no sentido inverso, será um recurso essencial para "sulear" a ação

da esquerda; não apenas no campo da gestão, mas no território cognitivo em que temos que conceber e construir, a partir da mobilização dos povos sul-americanos, uma nova proposta societária.

Ao colocar algo dessa natureza em marcha, a ENAP poderá articular os servidores que até agora se sentem envergonhados de se assumir de esquerda e que, quando o fazem, não sabem como desempenhar suas funções de modo correspondente. Além de formar consciências, cooptando lideranças, ganhando força e experiência, e construir governabilidade para ocupar o espaço vazio deixado pelas Universidades Corporativas.

Um segundo movimento é conhecer com detalhe adequado as Universidades Corporativas. Só assim será possível orientá-las num sentido não apenas coerente e articulado com aqueles conteúdos, mas deles derivado. Disso nascerão as ações de formação em áreas prioritárias para o projeto aqui delineado. Esse movimento irá exigir mais do que o anterior, que poderá ser realizado mediante a contratação de cursos de extensão e especialização com professores aderentes a esse projeto, a formação de uma equipe de profissionais altamente qualificados e encarregados de monitorar, avaliar e aperfeiçoar de forma participativa e transparente e formatar as atividades de formação.

Um terceiro movimento será o de influenciar na definição do conteúdo genérico de Gestão Pública a ser avaliado nos concursos que estão sendo realizados em instâncias governamentais nas quais a relação de forças permita. A definição de ementas e pontos de concurso, e respectiva bibliografia a ser preparada pelos candidatos é um "nó estratégico" a ser desatado para acumular forças. Servidores públicos que tiverem sido expostos aos assuntos – tratados em livros, artigos, filmes e documentários etc. – sintonizados com nosso projeto político serão, sem dúvida, diferenciados.

A partir da implementação das ações correspondentes a esses movimentos será possível ir transformando a ENAP num centro irradiador de um estilo de gestão pública de esquerda capaz, inclusive, de ser emulado em outras realidades nacionais e estrangeiras.

Referências

ATRIO, J. e PICCONE, M. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n. 42, out. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit*., n. 28, 2007.

CEPAM. Disponível em: www.cepam.org/media/204075/Apresentação-Cepam_Escolas-de-Governo-Municipais-Perfis-e-Panorma.pdf. Acesso em 2015.

COSTA, Frederico Lustosa. Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). *Estado e Gestão Pública:* Visões do Brasil Contemporâneo. FGV. p. 133-158. 2006.

COSTA, G.; DAGNINO, R. *Gestão estratégica em políticas públicas.* Rio de Janeiro: t.mais.oito, 2008.

DAGNINO, R. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. In: *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V. 6, 1 de abril de 2013.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A.; SILVEIRA, T. S. Planejamento governamental e democratização. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, p. 132-149, 2014.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A. *O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira*, aceito para publicação em Planejamento governamental e democratização, 2015.

DINIZ, P. *Responsabilidade social empresarial e sociedade política: elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo.* Universidade Federal de Uberlândia, mimeo, 2207.

FONSECA, F.C. P. *O Consenso Forjado:* a grande imprensa e a formação da

agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.

GAETANI, Francisco. Escolas de Governo: limites e condicionalidades. In *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP. Ano 45, V. II, jul./ao p.116, 1994.

NUNES. Orelha do livro: LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F.L. R. S.(Orgs.) *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

O' DONNEL , G. Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Sociedade*, n. 3, 1981.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo: tendências e desafios – ENAP em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público* 51 (2), 35-53, 2000.

PARAMIO, Ludolfo. El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 42, oct. 2008.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PETRUCCI, Vera Lúcia, SANTOS Maria Helena de C., BRITO Marcelo. *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo ENAP*- MARE 1995.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim e CARDOSO Jr, José. Administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. *Rev Bras Adm Pol*, 8(1):13-39, 2015.

WAISSBLUTH M. *Sistemas Complejos y gestión* públicas. Santiago, 2008.

WAISSBLUTH, M. *La Reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores de la jungla.* POLIS, Santiago, Chile, 2002.

CAPÍTULO 11

Mais alguns elementos para o marco analítico-conceitual da Gestão Estratégica Pública

Mais alguns elementos para o marco analítico-conceitual da Gestão Estratégica Pública[1]

Este texto decorre de minha atuação como professor e coordenador de cursos de Extensão em Gestão Estratégica Pública oferecidos pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI) da Unicamp durante os últimos 15 anos.

O objetivo é proporcionar aos que nos acompanharam nesses cursos, em especial aos que venham a participar, conceitos que possam auxiliar a tarefa comum de conceber um estilo de gestão pública – social e governamental – mais aderente ao processo de democratização de vários países latino-americanos.

Embora compilado por mim, ele resulta do esforço em aclarar questões que apareceram ao longo dessa jornada e abrangem um enorme espectro. Esforço esse que contou com o aporte dos colegas do GAPI e, em especial, de um dos participantes desses cursos – Vladimir Oganauskas Filho – a quem devo o diligente e inestimável trabalho de revisar a formulação e registrar muitos dos conceitos aqui apresentados. Sem incriminá-los pelas

1. Sucessivas versões deste texto preparado por Renato Dagnino têm sido divulgadas por meio eletrônico para os participantes do Curso de Especialização Gestão Estratégica em Políticas Públicas oferecido no âmbito de uma cooperação entre o Grupo de Análise de Políticas de Inovação – Unicamp e a Fundação Perseu Abramo.

inúmeras imperfeições deste texto, agradeço a todos os professores, monitores, funcionários e estudantes que participaram dessa jornada.

O critério que guiou o processo de inclusão de uma centena de conceitos referidos mediante expressões que lhes dão sentido foi bastante elástico, dado que de natureza *ad hoc*. Seu viés academicamente heterodoxo, para não dizer temerário, só pode ser desculpado tendo em vista o propósito didático deste texto.

A maneira como os conceitos estão expostos obedece a um procedimento de associação de assuntos por parentesco e derivação que, sem ser aleatório, é um tanto frouxo. Seu grande número faz com que o manuseio do texto, que seguramente ficará ao sabor da curiosidade idiossincrática do leitor, tenha no seu Sumário um guia de consulta indispensável.

Não foram bem-sucedidas as tentativas de agrupá-los em seções que refletissem uma agregação interna rígida e que pudessem justificar tematicamente a sequência em que estão apresentados. Por isso, em vez de tentar separá-los mediante a inserção de subtítulos, foram assinaladas algumas das descontinuidades temáticas mais significativas com uma linha de asteriscos (*).

A ausência de fontes bibliográficas se deve a três motivos. Primeiro, à quantidade de referências que teriam que ser feitas. Segundo, porque elas poderiam dificultar a fluidez que a consulta ao texto deve possuir. Terceiro, à facilidade cada vez maior com que os participantes desses cursos, muitos deles semipresenciais e baseados no uso de TICs, podem identificá-las copiando no Google uma frase que desejem contextualizar. E, também contrastar o que contém o texto e "saber mais" sobre os conceitos e conteúdos tratados mediante o acesso à internet.

Uma última consideração acerca deste texto diz respeito à sua incompletude e provisoriedade típicas de um objeto em processo de produção. Sua característica de uma "obra aberta", que se expressa por não ter conclusão ou considerações finais, deixa ao leitor a responsabilidade de completá-la ou prolongá-la da maneira que considerar pertinente. E, caso julgue conveniente, comunicar as complementações que fizer.

A sociedade capitalista

A desagregação do feudalismo que ocorre ao longo dos séculos XIII a XVI no noroeste do mundo dá origem ao modo de produção capitalista. Ele se caracteriza pela propriedade privada dos meios de produção (pela classe capitalista) que já era praticada em modos de produção precedentes e pelo assalariamento, a venda, pela classe trabalhadora, da sua capacidade de trabalhar. O processo de paulatina transformação dos bens e serviços produzidos para serem usados (valores de uso) em mercadorias para serem trocadas ou vendidas no mercado (valores de troca) foi incluindo a capacidade humana de trabalhar. Diferentemente de outras que participam do processo de trabalho, a mercadoria força de trabalho é capaz de gerar ao longo do seu uso superior ao valor dos bens e serviços necessários para sua reprodução; isto é para a sobrevivência dos trabalhadores que vendem sua força de trabalho aos capitalistas. As relações sociais de produção capitalistas vão se generalizando à medida que o processo de trabalho controlado no plano material ou produtivo vai permitindo à classe capitalista colocar em ação seu crescente poder econômico, exercer sua influência política e consolidar sua dominação ideológica.

O Estado capitalista

A propriedade privada, nas sociedades em que ela existiu, sempre demandou coerção (física ou ideológica) dos despossuídos pelos proprietários e, por isto, a criação de um Estado. No capitalismo, ao contrário de modos de produção anteriores, a coerção não pode ser exercida diretamente pela classe proprietária. O uso da violência, que passa a ser monopólio do Estado, além disso, não mais ocorre na esfera da produção (como ocorria no escravismo) e sim, somente, na esfera da política (*politics* e *policy*). O que faz com que ele passe a ser visto como um "terceiro ator", acima das duas classes antagônicas (capitalista e trabalhadora). A coerção – física ou ideológica

– coordenada pelas instituições pertencentes à (ou localizadas na) "superestrutura ideológica" do modo de produção capitalista (que vão das forças armadas e da polícia até a mídia, a escola e a religião) é responsável pela manutenção e naturalização das relações técnicas e sociais de produção capitalistas que se desenvolvem na sua "infraestrutura econômico-produtiva".

A América Latina antes da conquista europeia

Ao que se sabe hoje, na planície sul-americana onde vivemos haviam sociedades em que, por decisão consciente de seus membros, não existia propriedade privada, coerção ou Estado. Durante um período histórico que está ainda para ser precisamente avaliado, elas desenvolveram uma cultura sofisticada e relativamente harmoniosa do ponto de vista social, econômico e ambiental, muito distinta daquela do capitalismo eurocêntrico que se formara no noroeste do mundo, vivendo naquilo que os conquistadores iriam denominar, com razão, de um paraíso.

O capitalismo periférico

A conquista da América se deu mediante o sistemático desmonte cultural e aniquilação dessas sociedades pelas instituições de coerção – física e ideológica – dos Estados capitalistas. Para instaurar aqui, em seu benefício, o "seu" capitalismo, eles transplantaram para cá o "seu" Estado de maneira a reproduzir as esferas da infraestrutura e superestrutura capitalistas e possibilitar (legitimando) a exploração da população nativa e do seu território. Nesse processo brutal, responsável pelo impulso que ganhou a expansão e consolidação do capitalismo, até mesmo formas pré-capitalistas, como o escravismo, foram utilizadas. Ele envolveu, inclusive um rendoso negócio escravista capitalista entre a América Latina e a África que enriqueceu, entre outros, os capitalistas britânicos. A condição periférica, traço marcante das sociedades capitalistas periféricas, permanece até hoje definindo as relações

de força entre seus distintos segmentos sociais, as suas configurações de inserção na divisão internacional do trabalho, a evolução mimética de suas formas culturais, tecnocientíficas etc.

Diferenças entre os "capitalismos periféricos" e o dos EUA

As diferenças entre a América Latina e os EUA, colonizado por famílias que fugiam da perseguição religiosa e que precisavam ensinar seus descendentes a ler a bíblia (e não por homens "aventureiros" em busca de enriquecimento rápido), e o Canadá, território cujo nome, segundo alguns, se deveu inexistência de riquezas naturais e teria levado a que sobre seu tosco mapa fosse escrita a expressão "Ca nada", são atualmente muito mais rigorosamente atribuídas à maneira como se deu a implantação do capitalismo do que a determinismos geográficos (clima cálido, vida fácil etc. que estimula a preguiça), raciais (brancos degre(e degra)dados, negos indolentes e nativos rebeldes), e outros anátemas, como ainda propala o senso comum. Numa vertente crítica que se consolida, a conquista selvagem do que é hoje a América Latina foi uma "pré-estreia" do que viria a ser, a partir do século XIX, o que os marxistas denominaram Imperialismo e, depois, a partir da década de 1970, de globalização neoliberal. Ambos deixando cicatrizes cada vez mais profundas, inclusive, no tecido social, econômico e político dos países de capitalismo avançado.

Imagens sobre o Estado capitalista

Uma das imagens mais elucidativas do conceito de Estado é o de *"garrafa com* água gelada". O Estado é uma garrafa gelada (aparelho institucional, leis, prédios, pessoas) onde se condensam os vapores dispersos na atmosfera (interesses e poderes de empresas, bancos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, mídia) num dia quente e úmido transformando-se em líquido, materializando suas agendas e seus projetos políticos. A segunda imagem tem a ver com

a ideia de que ele "é hoje a agenda decisória que foi resolvida ontem». Isto é, que é a sucessiva resolução de agendas decisórias – entendidas como a média ponderada pelo poder relativo dos atores das suas agendas particulares –, o que vai conformando, ao longo do tempo, o Estado. O que, por outra parte, explicita seu caráter incremental, por oposição ao de racional. É a irracionalidade do capitalismo e não um projeto «cientificamente» elaborado o que determina o «organograma» do estado capitalista. Outra, ainda, é a de "mapa das suturas que as classes dominantes vão costurando no tecido social para impedir que ele se rompa e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas". A morfologia do Estado e de suas decisões (e não decisões) em cada área de política pública resulta da necessidade de evitar ou contornar as crises originadas das contradições subjacentes colocadas pelos atores sociais à ordem – antagônica – capitalista, até aquele momento histórico e constantemente ameaçada pelas mudanças na correlação de forças entre eles.

Estado capitalista: "máquina" ou "ameba"

Há finalmente uma outra imagem, a do Estado como uma "ameba", que tem origem na observação de que ele é uma estrutura (sistema) viva, complexa e em contínuo movimento. E que não deve por isso ser referido como usualmente se faz como uma "máquina" que se dela retiramos uma peça se detém. É um organismo que não "para", que se adapta continuamente às condições à que é submetido, cicatriza, se regenera, sofre mutações, demonstra resiliência e histerese e permanecerá vivo enquanto pelo menos uma das funções vitais funcionar. Esse ser se transforma cada vez que uma deliberação é tomada no seu âmbito em processos decisórios normalmente enviesados em favor da classe proprietária. Essa transformação não é presidida por uma racionalidade "externa" às relações sociais de produção capitalistas, baseada em critérios "técnicos". Ela ocorre no seio do embate entre as duas classes antagônicas e entre as frações da classe dominante na defesa de seus interesses. Sua segmentação, falta de interação, sintonia e comuni-

cação entre suas partes (agências, ministérios etc.) é inerente ao comportamento de um ser vivo que se adapta continuamente ao meio e, ao mesmo tempo, procura submetê-lo à sua "vontade".

O Estado capitalista e sua segmentação

O que emerge (a ponta visível do "*iceberg*") desse embate é o Estado, com seus órgãos, edifícios, burocracias etc. Eles vão "materializando" aquelas relações sociais de produção em permanente transformação. Associada a aspectos que são usualmente considerados em separado – sociais, técnicos e científicos – mas que conformam um "tecido sem costura" num processo interativo e iterativo de Construção Sociotécnica ela origina, em simultâneo, um movimento de "cissiparidade". Ao longo do tempo, essa estrutura (cuja burocracia se limitava ao Exército) vai-se incrementalmente transformando dando origem ao intrincado Estado contemporâneo. O que explica, por um lado, a dificuldade de lograr transversalidade nas "políticas sociais", aquelas que interessam mais de perto à classe trabalhadora, uma vez que ela depende da operação conjunta de órgãos cujas funções decorreram de uma "especialização histórica". E, por outro, a facilidade com que a classe proprietária combina (ou "transversaliza") esses órgãos e funções para implementar, através do Estado, as "políticas econômicas" (que talvez devessem ser denominadas "políticas antissociais") que garantem o processo de acumulação de capital.

A política pública e as visões acerca do Estado capitalista

Segundo os autores que foram consolidando a visão pluralista, o processo de elaboração de uma política pública se dá de forma racional, a partir da exposição das situações consideradas problemáticas pelos atores envolvidos, seguida pela formulação de soluções e pela análise das opções disponíveis para beneficiar a sociedade como um todo. Esse modelo idealizado

subestima as relações de poder que permeiam o processo e desconsidera a influência da distribuição desigual do poder e de outros fatores determinantes do processo decisório. Os corporativistas reconhecem as diferenças na distribuição do poder entre os atores sociais. Mas defendem que as políticas públicas são fruto de negociação dentro do aparelho de Estado entre os representantes dos atores com elas envolvidos e com uma forte participação da burocracia. Destacam a dimensão associativa, inclusive entre a classe proprietária e a trabalhadora, ao invés de competitivas, em busca da satisfação de interesses comuns no âmbito de um mesmo setor da economia. Para os elitistas, as políticas públicas são, em última análise, definidas pelos interesses das elites que controlam os recursos de poder na sociedade. Pode-se considerar que, entre eles, os marxistas, privilegiando aspectos relacionados ao poder econômico, entendem que o Estado age como instrumento para a manutenção das relações sociais de produção capitalistas. Embora, para isso, em alguns momentos, pode atender interesses da classe trabalhadora que em primeira instância não beneficiam a classe proprietária.

O Estado capitalista – periférico e patrimonialista – latino-americano

O "transplante" do Estado ibérico, apesar das sofisticadas inovações de corte capitalista que sua burocracia implementava na península e, ainda que em menor medida, no que denominavam novo mundo (da América e da África), impôs aqui uma forma de administração de tipo pré-capitalista, o patrimonialismo. Transferir a propriedade e delegar a autoridade monárquica era a solução mais apropriada para a conquista de um território cuja extensão, população e riquezas era muitas vezes maior do que aquele em que vivia uma nobreza cada vez mais acossada pela expansão capitalista. O entendimento de que o território, por ser patrimônio dos donatários, sesmeiros etc., deveria ser administrado por eles com direito à exploração de suas riquezas e sua população, à praticamente promulgar e fazer cumprir

a lei etc., atravessou o período em que foram sufocadas as insurreições populares do final do século XIX e em que ganharam força os "coronéis", e se mantém até hoje como traço distintivo de nossa elite.

As interpretações "clássicas" sobre a sociedade latino-americana

O fato do contexto que emoldurou essa característica ter sido interpretado como uma "herança feudal" de uma "sociedade feudal" que nunca existiu nos trópicos, e sim de um capitalismo que foi inaugurado quando o primeiro carregamento de pau-brasil inseriu o território numa divisão capitalista de trabalho que lhe reservava o papel de produzir bens primários e importar manufaturas, teve profundas consequências na trajetória política latino-americana. As interpretações existentes, até mesmo as de cunho progressista (como a marxista ortodoxa do Partido Comunista) entendiam que nossa condição de "atraso" só poderia ser alterada caso uma revolução democrático-burguesa, semelhante àquela que havia ocorrido nos países de capitalismo avançado encerrando o período de transição do feudalismo, e de natureza anti-imperialista, tivesse lugar.

Subdesenvolvimento e industrialização periférica

A evolução dos estilos de conquista, ocupação e exploração do território – do primário exportador para o de industrialização via substituição de importações que havia levado a uma transferência da dinâmica de acumulação e de renda da oligarquia rural para a nascente burguesia industrial e a classe operária – fornecia um substrato econômico-produtivo material àquelas interpretações e as proposições que delas decorriam. Tratava-se de compor uma frente dos setores médios urbanos da burocracia e do operariado (e também rurais) em torno da burguesia nacional contra o imperialismo personificado pelo capital estrangeiro (no plano externo) e a oligar-

quia patrimonialista, pelos "coronéis" (no interno) que seria responsável pela interrupção do círculo do subdesenvolvimento na direção de um processo de industrialização.

A política pública e os processos decisórios

Segundo o modelo de democracia idealizado pelos pluralistas, os processos decisórios que envolvem uma política pública se dão de forma racional, a partir da exposição das situações consideradas problemáticas pelos atores envolvidos, seguida pela formulação de propostas de solução e pela sua análise pela sociedade mediante um debate participativo. Esse modelo subestima as relações de poder que permeiam o processo, desconsiderando a influência da distribuição desigual dos recursos de poder, e de outros fatores intervenientes como os projetos políticos (valores, cultura etc.) dos atores. Durante o processo de interação entre os atores sociais envolvidos em uma dada esfera de política, indivíduos com interesses comuns se unem para juntos, formal ou informalmente, pressionar o Estado no intuito de satisfazer suas demandas. A atuação política (*politics*) é inerente ao enfrentamento entre grupos para influenciar a política pública (*policy*). Isso significa que mesmo a análise de problemas e a proposição de soluções na esfera pública – incluindo a realizada por profissionais ou especialistas – têm menos a ver com técnicas formais, supostamente racionais, científicas e neutras, de tomada de decisão do que com processos de argumentação influenciados por considerações ideológicas. Não importa se os argumentos utilizados em defesa de um determinado direcionamento sejam mais ou menos "técnicos", simples ou sofisticados. A questão central é o seu poder de persuasão (incluindo aqui a manipulação ideológica ou a coerção) para convencer os demais atores a serem aceitos nos espaços de decisão. O mesmo vale para as demandas em termos de políticas públicas, que mais do que simplesmente surgir de maneira autônoma na sociedade, podem ser engendradas por atores que desempenham papel de liderança.

O surgimento do capitalismo

A passagem do feudalismo para o capitalismo se caracteriza pelo surgimento de um mercado onde os bens deixam de ser produzidos apenas para serem usados (e possuírem apenas valor-de-uso) pelos seus produtores diretos (trabalhadores). Eles passam a ser produzidos para serem vendidos no mercado, se convertem em mercadorias (valores de troca). Sua produção é comandada pelo capitalista que controla os meios de produção cuja propriedade deixa de estar em mãos dos trabalhadores diretos. Isso se dá mediante a compra da mercadoria força-de-trabalho, que passa a ser a única "propriedade" do antigo produtor direto (artesão), e cujo valor se incorpora aos valores de troca (mercadorias) a serem comercializado no mercado. Uma característica singular da mercadoria força de trabalho, engendrada pelo próprio capitalismo, faz com que ela seja a única capaz de criar mais valor do que aquele que foi gasto pelo capitalista para usá-la na produção de mercadorias (mais-valia). Embora já antes mesmo do feudalismo já existissem formas de propriedade dos meios de produção bastante elaboradas, no capitalismo elas deixem de ser episódicas e passam a ser a regra.

O capitalismo e a "qualificação" do trabalhador

A propriedade dos meios de produção facultada ao capitalista pelo contrato social garantido pelo Estado capitalista permitiu agrupar trabalhadores dotados de um conhecimento adquirido ao longo de décadas, ou até centenas de anos que se reproduzia no seio das famílias Schumacher (sapateiro), Taylor (alfaiate), Smith (ferreiro) etc. A qualificação que possuíam dificultava que o nascente processo de acumulação de capital pudesse ampliar-se mediante a extração de mais-valia relativa, foi desencadeada a segmentação e hierarquização do processo trabalho. O que tornou possível que esse conhecimento fosse ser expropriado, privatizado, e crescentemente monopolizado pelo capitalista. Isso que hoje chamamos de ciência e tecno-

logia é o resultado da sucessiva e incremental acumulação de conhecimento possibilitado pelo saber-ancestral dos produtores diretos. O desenvolvimento do capitalismo, portanto, exige uma crescente desqualificação do trabalhador direto. Ou seja, a sua paulatina transformação em um fator de produção cuja única propriedade é a capacidade de executar uma operação; um "apêndice da máquina". O capitalismo se caracteriza cada vez mais pela privatização do conhecimento. E, como os trabalhadores, além de não possuírem meios de produção não mais o dominam, o capitalismo vai se legitimando. Um movimento de co-organização faz com que esse conhecimento tecnocientífico (capitalista, vale salientar) internalize os valores e interesses do capital. Talvez o mais notável e usual exemplo da manipulação ideológica do capitalismo seja convencer as classes subalternas de que são "desqualificadas" para desta forma fazer com que aceitem a sua condição de subordinação. Culpando-se pelo fato de que o sistema não é capaz de absorvê-los como trabalhadores formais e dignos, eles passam a sentir-se compelidos a se "qualificar" para poderem ser explorados através do rito capitalista do emprego e do salário

Os "ismos" da sociedade e do Estado latino-americanos

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a confusão dos patrimônios público e privado. O patrimonialismo se origina da relutância do rei em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. E da sua incapacidade de administrar diretamente o Estado, delegando-a a integrantes da nobreza mediante a cessão de suas propriedades (patrimônio). A administração pré-capitalista era patrimonialista. O monarca concedia à nobreza a propriedade de territórios que ela passava a administrar e que passavam a ser seu patrimônio, em troca dos impostos que ela cobrava dos trabalhadores. Os partidários do capitalismo republicano passam a combater o patrimonialismo, e a buscar formas de separar o público do priva-

do. Porém, essa forma de conduzir a coisa pública (o que não quer dizer, exatamente, administração, porque vai mais além disto) continua existente, principalmente na periferia do sistema capitalista. Entre outros "ismos", ele engendra o clientelismo. Ele implica uma relação entre atores políticos que envolve a concessão de recursos públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, contratos com o Estado, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. O clientelismo é um resultado estrutural da lógica capitalista que tende a transformar tudo em mercadoria. A ética que inibiria a continuidade do patrimonialismo ou do clientelismo, de origem cristã, é de difícil aplicação no capitalismo.

O Estado brasileiro e a modernização conservadora

Como ficou explicitado pelos formuladores da Teoria da Dependência, aquela frente formada pelos setores médios urbanos da burocracia e do operariado (e também rurais) em torno da burguesia nacional que, de acordo com as interpretações "clássicas" sobre o caráter feudal da sociedade latino-americana, iria se opor à oligarquia e ao imperialismo e promover uma revolução democrático-burguesa e abrir passo ao capitalismo, não era viável. Nossa elite urbana não era uma burguesia industrial, uma vez que preferia manter-se rentista, e nem mesmo uma burguesia nacional, dado que não estava interessada em proteger a "sua" classe trabalhadora e "seu" território do apetite estrangeiro, preferindo-se aliar com ele para manter sua condição de elite exploradora. A industrialização via substituição de importações ocorreu com uma forte regulação através de barreiras alfandegárias etc. e participação direta do Estado mediante a instalação da infraestrutura necessária para a implantação e operação da indústria local e do modelo do tripé estatal, privado nacional e multinacional. Embora tenha contribuído para manter o poder político da oligarquia, o Estado apoiou a consolidação do poder econômico da elite urbana paulista envolvida com a produção de bens e serviços industriais em diferentes tipos de negócios com o ator que

passava a substituir o capital estrangeiro tradicional que se situara nos serviços de infraestrutura eletricidade, transporte etc. a ela desde sempre associado: as multinacionais que se expandiam fortemente depois da segunda guerra mundial. Uma reserva do mercado de bens e serviços industriais para esses dois atores que os favorecia na esfera econômica era compensada pela manutenção do patrimonialismo e do clientelismo da elite menos "moderna" que se situava na margem do centro dinâmico deste processo de modernização conservadora.

Os três poderes

Baseando-se em Aristóteles e John Locke, Montesquieu desenvolve a Teoria dos Três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – atribuindo a cada um deles funções essenciais à forma de organização do Estado moderno. Ao poder Legislativo, caberia elaborar as leis e fiscalizar sua aplicação. Ao Judiciário julgar, aplicando a lei a cada caso concreto que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses. E ao Executivo, caberia administrar a coisa pública e chefiar as forças armadas como determina a lei. Cada vez que uma coalizão política vence uma eleição e conquista democraticamente o direito de "ocupar" o poder Executivo e governar, ela poderá, dependendo da relação de forças existente na sociedade, exercer algum tipo de controle sobre os outros poderes. Frequentemente, e sobretudo quando se trata de uma coalizão contra-hegemônica, as forças políticas opositoras tenderão a obstaculizar suas ações confrontando o desejo da maioria, manifesto no resultado eleitoral.

Coalizões políticas e governo

As coalizões políticas que assumem os governos (ocupam o poder executivo do Estado capitalista) são acordos interpartidários que, sobretudo em países da periferia do capitalismo como o Brasil, se fundamentam mais

em alinhamentos personalistas ou interesses patrimonialistas do que em afinidades ideológicas. Nosso pluripartidarismo não se caracteriza somente por um grande número de partidos, mas por um agrupamento no âmbito de "siglas" partidárias de interesses às vezes inconfessáveis. O que explica a frequente mudança na orientação de governos eleitos devido às oscilações na correlação de forças existentes no seu interior da coalizão.

O quarto poder

A expressão foi cunhada e tem sido usada para chamar atenção para a grande influência da mídia na formação da chamada "opinião pública" – na formação política e na consciência da população – e, em consequência, nos resultados eleitorais e na desestabilização de governos eleitos. Em países caracterizados por uma evidente fragilidade da democracia e por uma concentração de poder econômico e político extremamente elevada, a mídia, que no caso brasileiro, é controlada por apenas nove famílias, se configura, mais do que nas sociedades de onde provém a noção de quarto poder, num mecanismo de controle da opinião pública e das ações governamentais pela classe proprietária. Em consequência, e o caso brasileiro é eloquente, a mídia pode funcionar como o partido político que a direita, por várias razões, tem tido dificuldade em colocar na cena eleitoral. A mídia é fator determinante de aspectos que se tratará em seguida como jogo social, da formação das agendas decisórias e da equação de governabilidade que qualquer governo é obrigado a «resolver» para continuar governando.

Ator e jogo social

A sociedade é composta por atores sociais que possuem distintos projetos políticos, tipos de práticas, formatos institucionais, formas de relação com o Estado e com o mercado. Esses atores, com perspectivas comuns ou divergentes, se relacionam de modo cooperativo ou conflituoso num jogo

social. Um conjunto de jogos sociais conforma um contexto que pode ser entendido como um sistema social. Mas, diferentemente de jogos esportivos, no jogo social que tipicamente ocorre na Gestão Pública, as regras do jogo podem ser alteradas no seu transcurso em função de jogadas e de acúmulos dos jogadores. O ator social é uma pessoa, grupo ou organização (em geral, não totalmente monolítica) que participa de algum "jogo social", que possui um projeto político, controla algum recurso relevante (de natureza econômica, política, cognitiva, organizacional etc.), tem, acumula ou desacumula (e desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto. Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerando e mudando estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder. O projeto político do ator é o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orienta sua ação política no âmbito de uma dada política pública.

Agenda particular, agenda do governo e agenda decisória

A agenda particular de um ator é o conjunto de problemas percebidos e enfrentados por ele. Ela costuma ser a materialização do seu projeto político. A agenda (particular) de governo é baseada no programa de governo da coalizão eleita, embora seja passível de mudança em função da correlação de forças interna à coalizão e, na sociedade. A agenda decisória é o conjunto de problemas, demandas, assuntos que o governo (coalizão política que ocupa o Executivo do aparelho de Estado) seleciona (ou é forçado a selecionar) para "entrar" no processo decisório da sociedade. O que não quer dizer que os problemas serão resolvidos e nem sequer se sobre eles se vai atuar.

A formação da Agenda Decisória

A agenda decisória é o insumo central para o processo de tomada de decisão (processo decisório) que ocorre no âmbito do Estado. Ela é formada mediante uma combinação das agendas particulares dos atores. Ela é a média ponderada pelo poder relativo (a, b, g, etc.) de cada ator (inclusive do ator governo) das suas agendas particulares (A, B, G, etc.). AD = a.A + b.B + ... g.G + ... z.Z. Onde: a, b, ... z entre 0 e 1; a + b + ... z = 1. É possível identificar, para cada área de política pública, uma agenda decisória. Para que se entenda melhor, no dia da eleição a composição resultante das preferências dos atores que nela participam é uma média aritmética. É como se igualassem os pesos dos atores na formação da agenda decisória (cada cidadão é um voto). Mas nos outros 1459 dias (!), vale um processo de composição dos projetos políticos e agendas particulares dos atores que participam da vida política de um país, mesmo dos mais democráticos, que podem ser caracterizados pela formula da média ponderada.

Processo decisório e tipos de conflitos

Conflitos abertos são aqueles que estão contidos nas agendas particulares de atores e que, por isto, se explicitam no processo de formação da agenda decisória e originam disputas no âmbito do processo decisório *(1ª face do poder*). Os conflitos encobertos, embora percebidos pelos atores mais fracos e por isto presentes como problemas na sua agenda particular, não são incluídos na agenda decisória e não se explicitam no processo decisório devido à coerção exercida por um ator mais forte (*2ª face do poder*). Os conflitos latentes estão associados a problemas que penalizam o ator mais fraco e que poderiam participar da sua agenda particular caso o mesmo deles tivesse consciência. Mecanismos ideológicos controlados pelo ator hegemônico os tornam mais difíceis de serem pesquisados. Eles provocam, sem que se verifique uma coerção explícita, o correspondente consentimen-

to dos mais fracos. O que fazem com que seus problemas estejam muito longe de participar da agenda decisória (*3ª face do poder)*. Uma situação de conflito aberto (quando os atores possuem graus de poder semelhante) seria representada tal como aparece na fórmula que expressa a agenda decisória como da média ponderada. Uma de conflito encoberto, o ator mais forte N poderia, no limite, coagir todos os demais e "zerar" seus poderes: n seria igual a 1 e AD = N. Uma de conflito latente, quando o ator N é tão forte a ponto de não precisar coagir, mas sim manipular ideologicamente e convencer todos os demais a aceitar sua agenda, ele não precisa "zerar" os poderes uma vez que todos estarão multiplicando a mesma agenda (a sua). Também neste caso AD = N.

Agenda decisória, governos autoritários e hegemônicos

Governos conservadores, por definição, desejam conservar as coisas como estão. Não têm por objetivo realizar mudanças significativas no Estado ou na estrutura social existente. Governos contra-hegemônicos, ao contrário, buscam a transformação. Quanto mais ambiciosa for a intenção de mudança do seu projeto de governo, maior dificuldade terá para implementá-lo. Entre outras coisas, porque a "ameba" do Estado possui amarras – institucionais e inclusive legais – e porque seu apoio político é precário e pode ser transitório, também por definição, em função do elevado poder econômico, político e midiático das forças conservadoras. Um governo, para exercer plenamente mandato e implementar seu programa de governo deve evitar os resultados negativos que podem advir de conflitos abertos. Um governo autoritário tentará reduzí-los, via coerção, a encobertos. O que equivaleria, na fórmula que expressa a agenda decisória como da média ponderada, a "zerar" os poderes relativos dos outros atores: AD = G. Um governo hegemônico consegue tanto apoio político, via manipulação ideológica, que faz com que a agenda dos outros atores seja a sua própria agenda do governo, e assim, como no caso anterior, AD = G. Um governo "negociador" adota as duas práticas. Busca

neutralizar alguns atores reduzindo seus poderes políticos e convencer outros atores de que sua agenda merece o seu apoio. As características de cada ator social (suas agendas) irão orientar as negociações que irá realizar para que a agenda decisória seja a mais próxima possível da sua agenda de governo.

Alocação de recursos públicos e política pública

Como já assinalado, a tomada de decisões no Estado capitalista não se dá de forma racional, derivando, a partir da exposição dos interesses, valores e projetos políticos dos atores envolvidos numa determinada área de política pública, da consideração das situações entendidas como problemáticas por eles, e seguida pela formulação de soluções (momento de formulação a política pública). Esse modelo subestima a influência da distribuição desigual dos recursos de poder. Para qualquer ação pública são necessários diversos tipos de recursos (econômicos, políticos, cognitivos etc.) distribuídos de forma desigual entre os atores sociais. A quantidade de recursos que uma política consegue angariar é proporcional ao peso político dos atores que a defendem e que com ela se beneficiam. Quando uma determinada política deixa de ser interessante para a classe proprietária os recursos a ela alocados, agora entendidos como recursos financeiros, são diminuídos e, a menos que a relação de forças sociais se modifique, a tendência é a sua extinção. O mesmo vale, é obvio, no sentido inverso. Fazer política é, em última análise, alocar os recursos que o Estado concentra mediante a cobrança de impostos.

Os momentos de análise de um problema

A utilização do conceito de momentos para fazer referência a essa análise (como também a outros fenômenos abordados neste texto), e não de fases, etapas ou estágios, se deve a que eles não são necessariamente encadeados ou subsequentes. Cada um deles engloba um conjunto de proces-

sos dinâmicos, iterativos, não lineares ou autocontidos, e interativos. No momento descritivo, o foco da análise é a identificação das características ou aspectos (cujo número é, para efeitos práticos, infinito) do sistema, que descrevem seu estado num dado instante (é uma foto da realidade). No momento explicativo, o foco é na trajetória (filme que, metaforicamente, começa em algum lugar ou tempo pretérito) que explica a trajetória seguida pelo sistema. O resultado desses dois momentos é uma modelização. Ou seja, a obtenção de um modelo (pequeno número de variáveis endógenas e exógenas e relações de causalidade imputadas) da realidade ou sistema (infinitos aspectos e relações de causalidade desconhecidas) que se quer transformar mediante o ataque do problema. É só depois de completados esses dois momentos que se pode chegar ao momento prescritivo ou normativo. Ele permite orientar as ações que deverão ser realizadas sobre determinados aspectos do sistema visando à alteração de seu estado numa direção desejada pelo analista (filme que começa no lugar ou tempo presente e vai até a "cena de chegada"). A "cena de partida", a trajetória e a "cena de chegada" constituem um cenário, que pode ser meramente exploratório ou desejado. Para conduzir sua ação normativa, o ator que declara o problema deve possuir "intencionalidade". Isto é, ter capacidade de mapear claramente o jogo social, visualizar o estado desejado, e operar sobre o jogo social para cumprir seus objetivos. Deve, também, evitar a "aleatoriedade" que o levaria a atuar guiado apenas pelo seu "instinto político". E, finalmente, perceber que o jogo social se trata de um sistema sujeito a processos de "co-organização". Assim, como todo sistema possui relações de causalidade, é possível atuar sobre algumas de suas variáveis e, desta forma, engatilhar um processo de co-organização que o conduza à "cena de chegada" desejada.

Momentos da elaboração da Política Pública

Uma das definições seminais mais conhecidas de política pública diz que ela é "qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer". É o

processo de elaboração de cursos por autoridades públicas ou governamentais – desde a gestão de conflitos dentro da sociedade até a arrecadação de impostos e distribuição de benefícios. Ela pode também ser compreendida como um ciclo composto por três momentos: Formulação, Implementação e Avaliação. Alguns autores dividem o ciclo da política em cinco momentos: Identificação dos problemas, Conformação da agenda decisória, Formulação da política, Implementação, Avaliação. A elaboração parte da identificação das situações consideradas problemáticas, seguida pela conformação da agenda decisória (momento onde a atenção dos tomadores de decisão é "capturada"). Em seguida se dá a formulação de propostas (momento de elaboração e seleção de opções de ação) e a legitimação política (busca de apoio político e aprovação nas instâncias públicas), seguida da implementação da política (envolvendo a criação ou organização de burocracias quando necessário, a execução dos recursos etc.) e, por fim, da sua avaliação. Se por um lado as políticas públicas são o espaço da concretização de ideias e valores, por outro, trata-se de um espaço privilegiado para o exercício da dominação refletindo a distribuição do poder entre os atores envolvidos. Toda política pública implementada, tendo ela por objetivo de transformar ou manter a ordem social, irá refletir a distribuição do poder entre os atores envolvidos. Poder que, como já se destacou, não está distribuído de maneira homogênea entre os indivíduos e grupos sociais de uma sociedade.

Dificuldades no momento de implementação da política

Uma política pública passa de fato a existir quando instituições públicas assumem a tarefa, total ou parcialmente, de alcançar objetivos considerados como desejados ou necessários. Todavia, o momento do ciclo da política a que com mais intensidade deve interessar o gestor é o da conformação da agenda. Isso porque, como se viu, a agenda decisória é o reflexo da priorização dos temas e problemas que interessam os atores mais

poderosos; e, por isso, das relações de poder entre os atores envolvidos. É a partir dela que a política será formulada e implementada. As políticas implementadas são a representação da ação concreta do Estado no intuito de orientar o comportamento dos demais atores para modificar uma situação considerada insatisfatória ou problemática. Apesar de ser estabelecida no âmbito governamental, uma política pública envolve uma multiplicidade de atores sociais. Ela é produto de uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais, e não apenas dos tomadores de decisão, envolvidos em uma dada arena de política.

Políticas antieconômicas e políticas antissociais

As políticas sociais são as que interessam mais de perto aos trabalhadores e as políticas econômicas as que interessam aos empresários. As políticas econômicas poderiam ser vistas pelos trabalhadores como "antissociais", na medida em que tendem a contrariar seus interesses. Da mesma forma que as primeiras tendem a ser entendidas pelos segundos como "antieconômicas", dado que subtraem recursos do Estado do montante que eles julgam ser necessário para garantir a acumulação de capital.

Reflexão-discussão, consenso e dissenso, acordo e ação

Pode-se identificar, idealmente falando, no processo em que participam os gestores públicos três momentos ou instâncias. Um primeiro, de reflexão discussão do problema, é pautado por questões de natureza analítico-conceitual (ou teórica) sem uma preocupação muito focada na ação ou implementação daquilo que está sendo discutido. Esse momento ou instância envolve a explicitação de opiniões diferentes no âmbito dos atores presentes. No segundo momento, a ideia é identificar mais propriamente os aspectos em que não há consenso, mapeando dessa forma as oportunidades de um acordo que deve ocorrer posteriormente. O terceiro momen-

to, então, é aquele em que os atores se põem de acordo, respeitando, mas ao mesmo tempo colocando de lado o dissenso explicitado e passando a detalhar aquilo que é possível implementar, ou seja, a ação que deve ser executada.

Sobre a ineficiência da tecnocracia

A literatura mais antiga sobre gestão pública reporta um conflito entre burocratas e profissionais; sendo estes os profissionais liberais (médicos, engenheiros, advogados etc.) não submetidos aos manuais da burocracia numa época em que eram em muito pequeno número os burocratas com diploma universitário. O termo tecnocracia foi criado bem depois para dar conta da incorporação ao organismo de Estado, via entrada lateral, de profissionais com nível de formação acadêmica e remuneração superiores à média da burocracia, subordinada a uma carreira relativamente bem regulamentada e regida por critérios meritocráticos à qual se deveria ingressar pela via do concurso. A suposição de que a tecnocracia, que no Brasil adquiriu uma importância central durante os governos militares, poderia resolver os problemas de gestão de uma forma «técnica» foi funcional aos objetivos dos governos autoritários e legitimou suas ações. A redemocratização da democracia e a consequente radicalização dos movimentos sociais não têm sido suficientes para questionar o papel assumido pela tecnocracia na estrutura do Estado.

Quid prodest e o ceticismo do analista de políticas

A convivência com os burocratas (ou gestores) revela o uso de uma linguagem propositalmente evasiva e eufêmica. Sobretudo em ambientes onde predominou durante algum tempo um autoritarismo exacerbado e a subordinação da burocracia aos ditames de uma elite política, essa linguagem, à primeira vista ingênua, é permeada de expressões que tendem a evitar a menção, ou até mascarar situações cuja manutenção favorece alguma elite de poder.

Frequentemente, nos cursos de gestão pública que temos oferecido, dizemos, de forma jocosa, que *"quem disser que o estado brasileiro não funciona terá um ponto a menos na nota final"*. Isso porque é fundamental que o gestor público não apenas perceba, mas declare, analise, e aprofunde, a constatação de que uma situação ou ação (ou decisão, ou não decisão) de governo penaliza um segmento da sociedade e beneficia outro. Os juristas, que apreciam muito as citações latinas, usam a expressão *"Quid prodest?"*, com o significado *"A quem interessa?"* para desvendar as intenções dos atores sociais envolvidos em situações que vão desde uma presumida malversação de fundos públicos de milhões de reais até o furto de uma galinha. Essa expressão tem servido para estimular a lograr o que autores da área de Análise Política, em especial os oriundos da disciplina de Ciência Política, vis-à-vis os da Administração Pública, têm chamado de ceticismo organizado. Para fazer com que os gestores identifiquem os verdadeiros interessados nas situações e se acostumem a discorrer com clareza sobre as situações que analisam não basta a leitura de autores que, seja desde uma perspectiva marxista, seja elitista, identificam e analisam situações marcadas por conflitos encobertos ou latentes. Por algo derivado da sua história pessoal ou da cultura organizacional e «burocrática» em que se encontram inseridos, não é fácil para eles se desfazerem dessa linguagem eufêmica e, em consequência, inconclusiva e propensa a perpetuar a manipulação ideológica que fazem as elites dominantes.

O neoliberalismo

Nos anos dourados do pós-guerra, os países capitalistas avançados montaram o seu Estado de bem-estar sob a hegemonia estadunidense num contexto do embate da Guerra Fria com os países socialistas (ou de economia planificada). Sem descuidar, é claro, da exploração econômica e da intervenção política na defesa de seus interesses nas ex-colônias (recentes e "antigas", como as latino-americanas). O sucesso do keynesianismo e da combinação do *welfare* (bem-estar) com o *warfare* (militarismo) impediu que a doutrina neoliberal,

nascida durante a segunda guerra, ganhasse força. Diante do "*profit squeeze*" ("encolhimento dos lucros") que é como ficou conhecida a queda das taxas de lucro na década de 1970, ganha força a tese neoliberal cunhada no final da década de 1930 que prega a absoluta liberdade de mercado e a limitação da atuação do Estado. Ela deveria ocorrer apenas para corrigir as inevitáveis "falhas de mercado" onde é imprescindível; e ainda assim, o mínimo possível. Para o neoliberalismo, a noção de que desigualdade funciona como motor da competição entre os indivíduos, interna às economias nacionais e à competitividade dos países fez com que esses dois conceitos terminassem por se confundir. A desigualdade aceleraria a competição (o que é frequentemente "mal" designado como competitividade, uma vez que longe de se um sinônimo é um atributo de quem é competitivo, ou seja, de quem é capaz de vencer uma competição), o progresso, o crescimento e, mais do que isto o desenvolvimento econômico e social.

A expansão do neoliberalismo

Foram as "crises do petróleo", a concorrência com os países asiáticos, o fortalecimento dos circuitos financeiros, dentre outros fatores "objetivos" e uma intensa campanha de desmoralização do Estado e da burocracia, o que levou a sua adoção na maior parte dos países capitalistas como eixo das políticas públicas a partir da década de 1970. Diante do Estado do bem-estar *(Welfare State)*, cujo ideário codificado pela proposta de Keynes havia ajudado, ainda antes que a segunda guerra o fizesse, a debelar a crise dos anos 1930 estava sendo implementado nos países de capitalismo avançado desde inovação início dos anos cinquenta. Para reverter o "encolhimento dos lucros", toma corpo o argumento que o Estado do bem-estar estaria entrando em crise devido a sua má gestão. O que abre caminho para a proposta de desuniversalizar e assistencializar as políticas sociais cortando os gastos sociais para tranferi-los como subsidio ao setor privado e adotando uma política residual orientada à contenção social que soluciona apenas as distorções que ameaçam frontalmente a ordem vigente.

A justificativa da reconversão neoliberal

A reconversão neoliberal dos anos 1970 e 1980 (e no Brasil, de modo anômalo, a partir de 1990) foi justificada por um diagnóstico que atribuía à crise econômica o fracasso de um modelo de organização social fundado em uma matriz estadocêntrica que havia levado a um intervencionismo excessivo do Estado, e à conduta predatória da burocracia ineficiente que o controlava. Colocado o problema nestes termos, a solução não podia ser outra que não, substituir Estado por mercado, estabelecendo um novo esquema de divisão social do trabalho no plano interno às economias nacionais e desregulando a atividade econômica. E, provendo arranjos institucionais que garantissem a apropriação da mais valia gerada em nível internacional, no mundo "globalizado", pelos centros hegemônicos de poder baseados, cada vez mais nos circuitos financeiros. Mas, não era fácil desmontar um sistema de organização do Estado que vinha proporcionando bem-estar a um amplo contingente da população. Era preciso convencê-las de que poderia ser melhor. Por isso foi necessária uma intensa e sistemática onda de manipulação ideológica através da propaganda, jornais, construção de indicadores e análises "técnicas" falaciosas etc. Essa onda, depois do ensaio no Chile de Pinochet a experimentos na Inglaterra e nos EUA se espalhou por outros países, chegou à América Latina e, um pouco atrasada, provavelmente em razão do nacional desenvolvimentismo apoiado pelas elites (inclusive as militares) chegou ao Brasil.

A chegada – "atrasada" – do neoliberalismo ao Brasil

O ex-presidente Fernando Collor foi eleito, reeditando o êxito de Jânio e dos militares nos anos 1960, com um discurso anticorrupção. A bandeira da "caça aos marajás" (dos supersalários do funcionalismo público) o alçou a paladino da moralidade e reforçou a visão negativa dos burocratas. E, ao contrário de outros países, em que o pretexto da má gestão era o mais

importante, foi um dos principais artifícios utilizados para implantar a "reforma" gerencial no Estado brasileiro. Mas, diria o Conselheiro Acácio de Eça de Queirós: se fosse realmente para caçar marajás, não precisava ter tomado as medidas que tomou como privatizar o patrimônio público, especialmente empresas públicas. Bastaria aplicar a lei para "caçá-los", e impedir os supersalários que existem até hoje. Mas a adaptação ao contexto internacional globalizado que emergia foi a motivação mais importante. De fato, o intenso processo de concentração e centralização de capitais que ocorria nos países avançados que lá invadiu os ativos e mercados das empresas estatais logo extravasou em busca de fronteiras de acumulação na periferia do sistema. Um processo de manipulação ideológica ainda mais intenso do que lá ocorreu foi necessário entre nós, uma economia com maior presença do Estado, para que o neoliberalismo chegasse ao Brasil. Quando na América Latina praticamente todos os países já haviam realizado a abertura neoliberal do seu mercado e de sua economia, a privatização desnacionalizante e a preço vil de suas estatais etc., no Brasil, talvez pelo seu tamanho e pelo fato de que os militares (eram "estatistas" e, apesar dos horrores que praticaram, nacionalistas), o processo que se inicia no final dos anos de 1980.

Motivações da implementação do "pacote neoliberal"

A perspectiva neoliberal que ganhou força nos anos 1970 e já se encontrava codificada pelos intelectuais a serviço do capital e transformada num "pacote bem amarrado" de políticas públicas, precisava se propagar para que um novo mercado se abrisse para colocar em ação o excedente financeiro gerado pela a acumulação capitalista à escala mundial. Ocorreu no Brasil, em meados dos anos de 1990 e depois da primeira onda havia no período Collor, com a proposta decodificada pelo então ministro Bresser-Pereira, o que já se havia dado nos países centrais do capital. Também aqui, a adaptação do Estado (da economia e da sociedade) que teve motivações eminentemente econômicas e políticas associadas ao predomínio das ideias

neoliberais foram codificadas por intelectuais que já haviam assimilado os manuais sobre o *New Public Management* que as tinham legitimado. No caso dos países periféricos, o processo de mundialização demandava abrir ainda mais a economia para o capital estrangeiro através da eliminação das barreiras alfandegárias que supunha mudanças na legislação e a privatização (desnacionalização) das estatais. Esquartejando a história para melhor entendê-la, pode-se dizer que três movimentos simultâneos – a "crise da dívida externa" e o endividamento do Estado, causados em última análise pela classe proprietária, a pressão do capital estrangeiro para a abertura comercial e para a venda das estatais, e a desmoralização do Estado e da burocracia – foram os responsáveis pela "contrarreforma Gerencial" que se inicia em 1990 no governo Collor e ganha um *status* intelectual modernizante no FHC. O enxugamento e desmonte do Estado e a adoção de instrumentos metodológico-operacionais provenientes da empresa privada e recomendados pelo *New Public Management* que inspirou o então ministro Bresser-Pereira, abriram passo, à semelhança do que ocorreu praticamente no mundo inteiro, para uma violenta concentração de renda.

A origem do termo "Reforma" gerencial do Estado brasileiro

O Estado brasileiro, desde antes da proclamação da República, passou por inúmeras transformações que visaram adaptá-lo às mudanças do contexto nacional e internacional e ao interesse das elites que buscavam materializar seus projetos através do Estado. Desde que respeitando a institucionalidade vigente, coisa que frequentemente não ocorreu no passado, qualquer governo tem direito de promover mudanças que deseja no aparelho de Estado. No caso em pauta, o termo "reforma" foi usado para induzir a uma percepção positiva da adaptação proposta promovendo a ideia de que o Estado era gigante, ineficiente, e por isso entrou em crise fiscal, que a burocracia era leniente quando não, partícipe da corrupção etc. foi montada a "tragédia" que vem sendo encenada até hoje em muitos

rincões de nosso país da Reforma Gerencial. A solução era a redução do número de funcionários a privatização dos serviços públicos. As empresas que se mantivessem estatais teriam que passar a ter uma gestão nos moldes das empresas privadas. Para que isso ocorresse num momento em que se iniciava a redemocratização do país era conveniente que as elites tivessem na sua retaguarda intelectuais do porte de Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira. Apesar de ser um dos mais brilhantes intelectuais brasileiros e, como o outro, ter se posicionado contrário à ditadura cívico-militar, na ânsia de legitimar sua proposta chegou a escrever generalizações tão discutíveis como: "*se a crise da década de 30 foi de mercado, a crise que se inicia na década de 70 em todo o mundo é de Estado*". Não obstante, por mais frágeis que fossem os pressupostos da "Reforma", e por maior que fosse sua inadequação ao capitalismo periférico brasileiro (mais ainda do que era nos pises de capitalismo avançado), ela convenceu até mesmo uma parte importante do então campo progressista do país.

O neoliberalismo no Brasil de hoje

No bojo de um intenso processo de manipulação ideológica, fortaleceu-se e permaneceu até os dias atuais em nosso país o ideário neoliberal. Depois de 21 anos de uma criminosa ditadura (1964-1985) e de 4 anos de uma benfazeja mas indefinida democratização" (1986-1990), ingressamos num período de mais 13 anos em que a cantilena do esgotamento da ideia do nacional-desenvolvimentismo com forte intervenção estatal via a industrialização via substituição de importações, por um lado, e do ideal de uma sociedade mais justa (que havia sido desmontado pela crise do socialismo real, soviético em 1989), por outro, foram sistemática e exaustivamente repetidos. Inclusive, diga-se de passagem por setores que alguns autores denominaram de "esquerda neoliberal" (Fiori) ou de pacientes de uma "evangelização neoliberal" (SOUZA SANTOS).

A gestão do Estado capitalista e a construção da democracia

A vitória de uma coalizão de Esquerda, que se dá no Brasil em 2002, não pela via de uma revolução que levasse a tomada do poder pelas armas, como havia ocorrido na Rússia (1917), China (1949) ou Cuba (1959), mas pela rota pacífica, eleitoral, como no Chile (1970), a leva a ocupar o governo (executivo), quando os outros dois poderes do "Estado Herdado" (legislativo e judiciário) e o quarto poder (da mídia) permaneciam intactos. O fato de que o executivo havia tido sua capacidade de formular e avaliar políticas públicas "lobotomizada" e a de implementar havia ficado "tetraplégica" durante o período neoliberal, ao mesmo tempo que se se tinham fortalecido essas capacidades no âmbito privado nacional e multinacional, fez (e faz) com que tenha sido muito difícil enfrentar esta situação resgatar a nossa secular dívida social na direção da construção do "Estado Necessário".

A "volta" das Reformas de Base

Passados 38 anos, com a coalizão de partidos de esquerda, voltam à agenda política (da *politics*) e das políticas (*policies*) as reformas do capitalismo que o golpe cívico-militar apoiado pelos Estados Unidos inviabilizou. É nessa conjuntura que se inicia o novo governo e se desenvolvem as ações em curso orientadas a diminuir a desigualdade econômica e retomar o crescimento. Embora tímidas, quando se considera a relação entre o custo de programas como o Bolsa Família (0,4 % do PIB) e o benefício direto que se obteve (13 milhões de famílias mais pobres que saíram da miséria), em comparação com o serviço da dívida (aproximadamente 6% do PIB que beneficiam as 20 mil famílias mais ricas), essas ações são essenciais para lograr esses objetivos. É preciso reconhecer que a situação presente só não é pior porque nos anos anteriores à vitória na esfera nacional havia sido acumulada uma experiência nos âmbitos municipais e estaduais em que partidos de esquerda haviam sido governo. Este texto pretende servir como

um subsídio para formar e capacitar pessoas que possam levar a cabo essa árdua tarefa de orientar um Estado "acostumado" a favorecer a classe proprietária a trilhar outro caminho, o da construção de uma sociedade inclusiva e melhor para todos.

Gestão Estratégica Pública

O fato de que as ações que se desenvolvem no campo das políticas compensatórias e de inclusão socioprodutiva implicam constantes ameaças à governabilidade e que, dado a rota da democracia eleitoral que a Esquerda escolheu para alcançarmos uma sociedade melhor para todos, a única forma de implementá-las é a adoção de um estilo de gestão como o que denominamos Gestão Estratégica Pública. Embora este texto se oriente para a abordagem da Gestão Governamental, entendemos a Gestão Pública como sendo um conjunto formado pela Gestão Governamental e a Gestão Social. Isto é a Gestão Governamental entendida como a gestão no e do Estado, sempre com o objetivo de torná-lo permeável e colocá-lo a serviço da democratização, e a Gestão Social como a gestão no movimento social para (inclusive) habilitá-lo a "penetrar" o "Estado Herdado" e alavancar seu trânsito para o "Estado Necessário". Incluímos na denominação desse estilo de gestão a expressão Gestão Estratégica porque entendemos a gestão pública (governamental ou social) como um "jogo político" mutante (as regras podem mudar depois do jogo começar!) em que os atores que desencadeiam as ações de gestão e os que recebem seus impactos se movem de modo realimentado respondendo a elas. E, porque se alguns perdem ou estão perdendo o jogo é por que outros estão ganhando. Ou seja a gestão pública não é neutra; como não o é qualquer ação de Estado. E, também, porque a consecução dos objetivos da gestão exige não apenas visão tática (relativa à "batalha" ou ao curto prazo), mas estratégica (relativa à "guerra" ou ao longo prazo). Finalmente, mas não menos importante, porque as ações de gestão demandam modelização e construção de futuro. A Gestão

Estratégica Pública, como se irá mostrar mais adiante, está baseada num marco analítico-conceitual e em instrumentos metodológico-operacionais coerentes com seus valores e interesses relacionadas à radicalização da democracia participativa.

A "Reforma" Gerencial e o planejamento governamental

Fundado na ideia, liberal, de que o mercado vai resolver os problemas econômicos e sociais, o neoliberalismo prega que o Estado deve ser o menor possível, pois ele tenderia a atrapalhar, a distorcer o equilíbrio neoclássico dos preços dos fatores de produção (capital e trabalho) etc. Como o mercado possibilitaria uma melhor alocação de recursos públicos, o planejamento governamental, entendido na sua acepção original de atividade que busca promover o desenvolvimento econômico-social, passa a ser não apenas desnecessário, mas prejudicial, pois atrapalha os "sinais" de mercado. A "reforma" gerencial levou a uma diluição da ideia de planejamento estratégico governamental, tão cara à tradição desenvolvimentista do país. Em seu lugar, para o controle do gasto público, ganhou força a ideia do planejamento orçamentário. Afinal, planejamento, envolve algum grau de idealização do futuro, e isso é considerado pelo neoliberalismo, quando realizado pelo Estado, prejudicial à economia e, portanto, à sociedade.

Planejamento governamental e orçamentação

Com a "reforma", a função planejamento foi retirada das unidades de execução pertencentes ao aparelho de Estado. Ela foi centralizada para evitar que o planejamento tivesse, ainda que precariamente, um certo nível de participação dos funcionários públicos. Com o pretexto de fortalecê-la um único órgão assumiu a responsabilidade de planejar, enquanto a função orçamento permaneceu nas unidades de execução. Outra mudança relevante foi o processo de orçamentação, dando origem ao que passou a ser en-

tendido como planejamento, através do Plano Plurianual (PPA). Foi dessa maneira que se foi construindo a culturas institucional e o marco legal que, substituindo na prática a função planejamento pela de orçamento, muito mais adequada para controlar/evitar gastos, foi possível alocar os recursos advindos dos impostos de forma mais aderente aos propósitos buscados pela "reforma". A substituição do planejamento pela orçamentação torna mais fácil que a qualquer momento recursos sejam desviados e contingenciados para saldar compromissos (como o pagamento dos juros da dívida pública) que beneficiam a classe proprietária.

Democracia representativa e democracia participativa

Quanto mais a democracia representativa foi se mostrando ineficaz para resolver os problemas das maiorias que participam do jogo eleitoral, travada pelo oligopólio do poder, pela "burocratização" e pelo "emperramento da máquina", mais reforçou-se junto a importantes segmentos da população a perspectiva ingênua de que a sua resolução não mais passaria pela política institucionalizada, que esta seria dispensável. Ao mesmo tempo que a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua dificuldade de conviver com sociedades mais plurais, complexas e fragmentadas e que, com a radicalização do processo de democratização, segmentos marginalizados passavam a reivindicar seus direitos, aumentou o apetite pelo poder dos segmentos conservadores. Embora as formas representativa e participativa de democracia sejam comumente colocadas como contraditórias e excludentes, o mais correto é perceber a demanda por participação como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da ação governamental. E de buscar soluções para os problemas de segmentos que vêm alcançando um peso político que ainda não se está traduzindo em políticas públicas que melhorem sua condição socioeconômica. A transição no sentido da participação não ocorrerá "no atacado" e sim "no varejo". Isto é através de arranjos institucionais que irão emergindo

na interface Estado-sociedade como o orçamento participativo, as conferências, conselhos, comissões etc. que passam a influenciar o processo decisório por vias distintas daquelas tradicionais, instituídas pela democracia representativa. Os resultados obtidos mostram a possibilidade de colocar a ação do Estado mais próximo das reais necessidades da sociedade mediante a desobstrução dos canais decisórios associados à elaboração da política pública. Obviamente, os mecanismos para multiplicar e amplificar a participação ainda estão em momento inicial de desenvolvimento quando comparados aos da representação. Ainda mais quando levamos em consideração que esse processo é também um mecanismo de aperfeiçoamento da representação. De toda forma, os recursos atuais de comunicação e informatização devem ser ampliados e melhor utilizados, abrindo caminho para mais participação e mais democracia. É imprescindível adaptar e modernizar o Estado nesta perspectiva.

Participação, delegação e compartilhamento

Participação implica distribuição de poder. Quem possui maior poder na sociedade capitalista são as classes proprietárias, por deterem os meios de produção (burguesia) e a hegemonia dos recursos cognitivos e ideológicos que, compreensivelmente, não querem compartilhar. Diversos artifícios são criados para retardar ou mesmo impedir processos participativos. Interessados em disseminar e reforçar visões contrárias à participação colocam os arranjos institucionais que a possibilitam como pouco eficientes, eficazes e efetivos (muito demorados, trabalhosos, caros etc.) e argumentam que a população não possui conhecimento técnico necessário para compreender os problemas que a penalizam e, muito menos, propor formas de ação que o Estado deveria adotar para resolvê-los. Ao fazê-lo, esses interessados encobrem sua aversão à democratização e pretendem desconsiderar o fato de que é por ter sua estrutura voltada para a manutenção de seus privilégios que a Gestão Pública não conta com os instrumentos adequados para fazer

com que as classes subalternas possam adquirir consciência da violência que tem implicado sua submissão às elites. E para se empoderar mediante a atuação dos gestores públicos. Ao mesmo tempo, esses mesmos interesses vêm propondo formas de delegação da ação governamental coerentes com o espírito da "reforma", mas que são propaladas como indutoras de participação. Associadas à desregulação e à privatização que favorecem as elites nacionais e internacionais, e à publicização e terceirização através de ONGs frequentemente capturadas por eles, essas formas pouca relação possuem com a democracia participativa que necessitamos. Mas não é apenas por que a prestação de serviços sociais ocorre frequentemente de modo precarizado dada a intenção de desobrigar-se dessa responsabilidade que essa prática é inconveniente. E, também, por que a participação que se deseja é aquela que abre os espaços de decisão e fiscalização ampla da sociedade; aquela que vem sendo referida como compartilhamento.

Democracia e gestão participativa

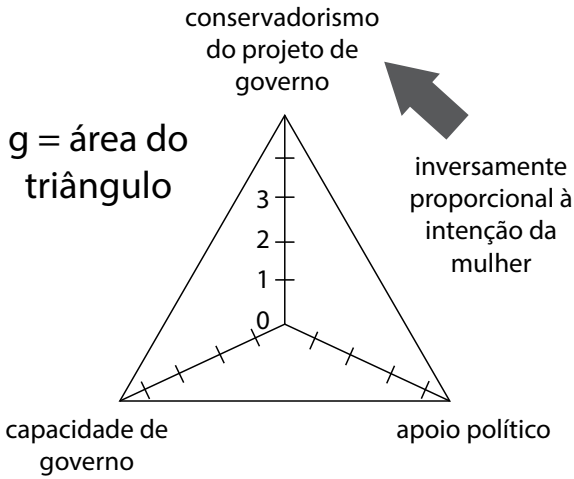
O avanço da organização do movimento social e sua crescente mobilização vêm atuando como um vetor de reconfiguração do Estado no sentido de sua adequação à vida democrática. Por poder funcionar como corrente de transmissão desse processo, a Gestão Pública e seu elemento dinâmico e central, os gestores, são fundamentais para a que ele se verifique de modo rápido e seguro. A gestão participativa deve, então, ser entendida como aquela que promove em seus vários níveis e aspectos a participação dos movimentos sociais que representam os interesses das classes subalternas, que, ao fim e ao cabo, são as que em nosso país mais contribuem com seu esforço e com os impostos que pagam para que o Estado implemente as políticas públicas. Ela pressupõe que o gestor se oriente por critérios inteligentes de flexibilidade, eficiência e agilidade, mas com prioridade e foco sempre na eficácia e na efetividade. Que evite converter-se num "escravo" do orçamento, que rompa com a tradição tecnocrática em benefício de uma postura democrática.

Governabilidade como composição de três variáveis

A noção de governabilidade se relaciona à probabilidade de que a coalizão eleita possa, de fato, governar. Ou seja, de que suas ações, embora contrariando interesses de forças políticas que se opõem ao seu projeto de governo (que não é o mesmo que "projeto político"!), possam ser implementadas. Ela depende essencialmente de três elementos: apoio político, capacidade de governar (governança) e ambição do projeto de governo. A seguir a governabilidade é apresentada como função de três variáveis: conservadorismo do projeto de governo (ou ambição ou vontade de manter o Estado e sua relação com a sociedade inalterados), capacidade de governo e apoio político. A capacidade de governo se refere ao recurso cognitivo, ao conhecimento sobre a "arte e técnica" de governar. A capacidade de governo (governança) é um fator que tende a aumentar com o tempo, à medida que os integrantes de uma dada coalizão adquiram experiência e, portanto, conhecimento. O apoio político dos atores sociais que apoiam o projeto de governo é proporcional ao peso que possuem em relação aos que a ele se opõem. Como regra geral, pode-se dizer que o apoio político tende a diminuir com o tempo; com o "desgaste político" dos governos. Um projeto de governo, quando muito ambicioso, ainda que refletindo a relação de forças políticas que tornou possível a eleição de uma certa coalizão política, será de difícil implementação. A governabilidade é diretamente proporcional ao apoio político e à capacidade de governo, uma vez que quanto maiores elas forem, maior será a probabilidade de que a coalizão eleita possa, de fato, governar. Ela é inversamente proporcional à ambição do projeto de governo no sentido de que quanto mais ambicioso ele for, maior será a oposição que terá que enfrentar das forças políticas cujos interesses serão contrariados. E maior terá que ser a governabilidade que a coalizão deve alcançar para implementá-lo. A figura que segue representa a governabilidade como a área do triângulo formado pela intensidade que possuem os três elementos citados. Nela se representa no vértice superior o "conservadorismo do projeto de governo" indicando que uma coalizão que possua um projeto conservador já, de partida, terá alta proba-

bilidade de governar ou alta governabilidade, ainda quando os outros dois elementos sejam deficitários. O triângulo marcado representa o máximo de governabilidade, uma vez que os três elementos se situam no nível 5, que arbitrou-se como sendo o seu máximo valor (trata-se de uma coalizão conservadora que possui grande apoio político e alta capacidade de governo). Qualquer situação de governabilidade pode ser indicada mediante uma combinação entre os 5 valores de cada eixo.

Figura 1: Triângulo de Governo



Fonte: elaboração própria.

Governo, partidos e coalizões de governo

No espaço da política (*politics* e *policy*) atuam partidos que, teoricamente, estão baseados num sistema de crenças e que atuam de maneira coordenada ao longo do tempo no intuito de influenciar as regras institucionais e o comportamento dos demais atores sociais para fazer prevalecer suas agendas particulares e materializar seus projetos políticos (ou este sistema de crenças). Eles competem entre si para influenciar a agenda do governo uti-

lizando para isso os recursos disponíveis no seu entorno localizados na sociedade, no interior do aparelho de Estado e na interface Estado-sociedade. É frequente que, para disputar eleições e chegar ao governo, os partidos se organizem em coalizões mediante negociações que terão por base o que seriam seus programas de governo. Quando isso ocorre, alguns aspectos importantes para um dado partido, mas negociáveis, terão que ser deixados de lado. Por isso, tensões e conflitos no seu âmbito são aspectos inerente a qualquer coalizão.

Projetos de governo de coalizões de partidos e governabilidade

O projeto de governo é a síntese possível dos acordos firmados entre os atores sociais (ou partidos) que formaram a coalizão que ocupa o governo e que possuem projetos políticos e agendas particulares diferentes. Dentre os elementos que compõem a governabilidade, ele costuma ser o que mais frequente e rapidamente pode ser alterado no âmbito da coalizão. Por um lado, porque não depende de acúmulos cognitivos anteriores como é o caso da capacidade de governo. E, por outro, porque traz resultados imediatos em termos de apoio político e de aumento de governabilidade.

Projeto político e projeto de governo

Diferentemente dos projetos políticos dos atores – em geral não explicitados – que compõem a coalizão, o projeto de governo é susceptível às mudanças conjunturais, dado que elas tendem a reequilibrar a equação da correlação de forças internas à coalizão em função da emergência de modificações no contexto. O que leva a alterações nos pesos relativos de cada ator social e por sua vez reorienta as prioridades das políticas públicas. A agenda de governo denota as mudanças que vão se manifestando em relação ao projeto de governo inicialmente formulado. A busca por apoios de outros atores com objetivo de manter alteração do projeto do governo, nor-

malmente, de forma a diminuir a ambição de mudança, será tanto maior quanto maior for o peso político do novo aliado e o apoio político que é possível granjear. A entrada dos novos aliados deixa a coalizão ainda mais heterogênea, e tende a causar uma impressão junto à sociedade em geral de que seu comportamento é errático. E, junto à base social de apoio que a elegeu, frustração e descrédito.

Capacidade de governo e projeto de governo

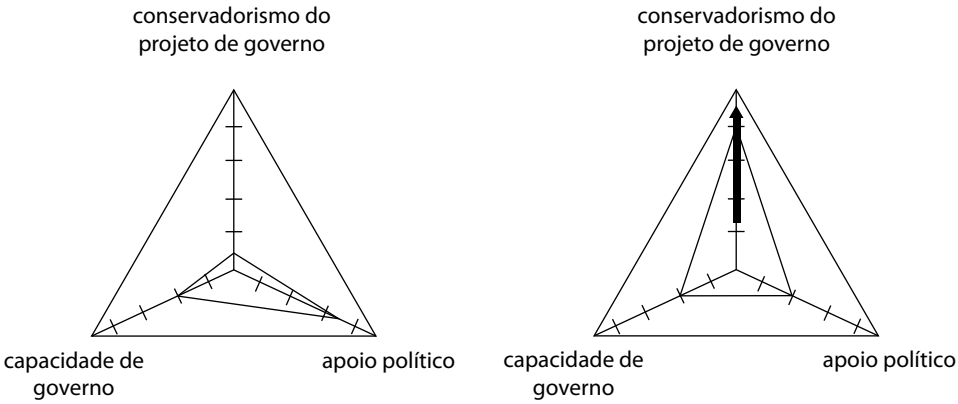
A capacidade de governo, como já dissemos, se refere ao recurso cognitivo, ao conhecimento sobre como governar. Ela tende a aumentar com o tempo, pois a coalizão eleita costuma ir adquirindo esta capacidade com o tempo e com experiência. Se o projeto de governo for ambicioso, ou seja, se trata de governo mudancista, e o governo possuir pouca capacidade de governo, por maior apoio político inicial que possa ter, a tendência é que este apoio tenderá a diminuir, pois o governo não conseguirá atender os anseios esperados por aqueles que os apoiaram. E, é claro, a oposição irá pressionar agravando a situação. Sendo assim, a tendência para manter-se governando é diminuir a ambição de mudança e buscar novos apoiadores. Atuar previamente para, via formação de seus quadros, aumentar a capacidade de governo é, para qualquer partido político, mas principalmente para os mudancistas, central. É essa formação o que poderá permitir a manutenção da ambição de mudança do projeto de governo desse tipo de partido. É importante frisar que capacidade de governo não pode ser resumida à capacidade de gestão. Outros conhecimentos e habilidades são necessários.

Um governo mudancista com baixa capacidade de governo

A figura que segue representa no seu lado esquerdo um governo mudancista com baixa capacidade de governo. No lado direito se representa uma situação em que, por ter perdido apoio político a coalizão teve que

manter sua governabilidade reduzindo a ambição de seu projeto de governo e até mesmo renunciar ao seu projeto político. Ao reduzir sua ambição de mudar mediante a incorporação de partidos ou personagens conservadores à "base aliada" o governo poderá aumentar seu apoio político junto à sociedade (e à mídia) e, inclusive, aumentar sua governança, uma vez que esses partidos têm mais experiência acerca de como "tocar" a "ameba" do Estado.

Figura 2: Governo mudancista com capacidade de governo declinante



Fonte: elaboração própria.

Livre provimento: comissionamento e entrada lateral

O dirigente político participa da elaboração de políticas públicas procurando cumprir seu projeto de governo (implementar sua agenda) até o término do seu mandato. Para isso, busca nomear via livre provimento e atendendo a critérios de lealdade e competência, nesta ordem, servidores de carreira fiéis ou partidários para realiza funções específicas (e não para ocupar "cargos"). Para evitar imprecisões e dubiedades, sugerimos que a nomeação, no primeiro caso, seja denominada de comissionamento, pois implica que o servidor (funcionário ou burocrata) receba uma comissão (ou gratificação) que se soma ao seu salário. E, no segundo de "entrada lateral", uma vez que a nomeação não se dá

por uma elevação (vertical) do status do funcionário e sim pela entrada de um profissional não pertencente ao quadro de servidores e que passará a receber um pagamento durante o período em que desempenhar aquela função.

Diferenças entre comissionamento e entrada lateral

Existe em círculos da burocracia uma prevenção contra a nomeação via entrada lateral aliada a uma noção de que um funcionamento eficiente do Estado só seria obtido através do comissionamento de funcionários de carreira, uma vez que eles seriam os que efetivamente dominam o conhecimento necessário para uma boa gestão. Conhecimento, esse, que seria adquirido mediante um processo de *learning by doing* uma vez que é patente a escassa disponibilidade de profissionais universitários formados em administração pública e, também, baixa prioridade conferida à qualificação dos servidores. Exceção feita àqueles profissionais cujo desempenho interessa diretamente à classe proprietária, como é o caso dos militares, diplomatas e pessoal da área financeira. Essa prevenção parece estar influenciada pelo modelo de formação de quadros para atuar no Estado existente na França. Pode-se dizer que lá, para ser um burocrata, é necessário passar pela *ENA – École Nationale d'Administration* – da qual a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – no Brasil é uma emulação, e que forma pessoal altamente qualificado. Mas existe um outro modelo bem distinto, o estadunidense, que não é considerado (ou sequer conhecido) naqueles círculos da burocracia, em que ao contrário do francês, baseado no comissionamento, está apoiado na entrada lateral de pessoas formadas nas chamadas escolas de governo existentes nas boas universidades dos EUA.

Governos mudancistas e a "incompetência" dos seus dirigentes

Sintetizando o que foi tratado nos itens anteriores, pode-se dizer que o fato do Estado não ser uma "máquina", mas um ser vivo, uma "ameba" (a forma

como se "resolveu" a agenda decisória de ontem é o que originou o Estado de hoje) faz com que a reiterada resolução de agendas decisórias enviesadas segundo os interesses e valores de um dado segmento social oriente o Estado numa direção conservadora, no sentido de, qualquer que ele seja – de esquerda ou de direita –, tender a manter, legitimar e até a naturalizar o *status quo*. Significa, por um lado, que uma coalizão de governo com a mesma orientação terá, de partida, uma governabilidade bem maior do que uma mudancista e que, embora refletindo a relação de forças políticas que tornou possível sua eleição, mesmo sem contar as forças opositoras que obstaculizarão suas ações, ela terá que lutar contra a inércia conservadora da "ameba". Por outro lado, que se esse governo mudancista não puder contar com funcionários públicos leais ao seu projeto para desempenhar funções comissionadas, ele tenderá a usar a entrada lateral para nomear os dirigentes políticos que ficarão responsáveis pelas ações de gestão. E mais, e se ele não contar com pessoas leais ao seu projeto mudancista com qualificação formal elevada (como é o caso de governo mudancistas em que essa qualificação tem sido limitada às elites econômicas e políticas, elas tenderão a ser criticadas como incompetentes.

A "subversão política" das normas burocráticas: entrada lateral e comissionamento

Alude-se aqui com a expressão "subversão política" a situações em que as normas para o exercício de funções no âmbito do aparelho de Estado não seguem o que se pode considerar como sendo as "normas burocráticas". Entrada lateral é o conceito usado para denominar uma situação em que uma pessoa que não pertence ao quadro de carreira do Estado (não é um funcionário público) é admitido para exercer uma função remunerada mediante indicação de algum dirigente político legalmente competente para tal. Devido ao seu conhecimento técnico teoricamente mais elevado do que aquele que possuem os funcionários, e ao fato de que sua remuneração é vista como injustificadamente elevada, essa pessoa é chamada de "tecno-

crata". Comissionamento é quando a pessoa indicada pertence ao quadro de carreira e irá receber um acréscimo ao seu salário para exercer uma função de direção (ou, genericamente, de maior status), tornando-se, transitoriamente, um funcionário comissionado.

A "subversão política" das normas burocráticas: clientelismo e patronagem

Por clientelismo se entende um tipo de relação entre atores envolvendo vantagens que implicam o uso de recursos públicos, na forma de empregos, benefícios e isenções fiscais, contratos com o poder público etc., em troca de apoio político, sobretudo através de voto. Pode também ser entendida como uma relação de clientelismo aquela em que um servidor de carreira do Estado obtém algum benefício, como o de passar a ser comissionado, em troca de algum tipo de apoio que dará ao dirigente político, e que não o faria se não recebesse algo em troca. Por patronagem se entende uma situação em que o dirigente político indica alguém do seu grupo político ou uma pessoa envolvida com aquela área de política pública sobre a qual ele possui algum poder de decisão para ocupar uma função na estrutura do Estado. Se essa pessoa é um funcionário público a situação é de um comissionamento; no caso contrário, de entrada lateral. A diferença é que no caso da patronagem, a troca não é motivada por interesses materiais propriamente ditos, mas essencialmente por uma relação de confiança já existente entre o dirigente e a pessoa, e que ela já apoiava o dirigente ou o seu projeto, e continuaria apoiando independente da indicação.

A "subversão política" das normas burocráticas e a legalidade

A "subversão política" das normas burocráticas clássicas fundamentadas no ideário weberiano que insistem em desconhecer os fenômenos da politização da burocracia e da burocratização da política e em manter uma ideal de neu-

tralidade é inerente ao espaço da política no seu duplo caráter de *politics* e de *policy*. Ela ocorre amparada na legalidade, por meio do comissionamento ou da entrada lateral, e é guiada por critérios essencialmente políticos através da patronagem ou do clientelismo. De forma equivocada, muitas vezes ingênua ou oportunista, especialmente quando se trata de coalizões contra-hegemônicas, essa "subversão" que se dá por intermédio de patronagem ou de clientelismo é condenada por contrariar critérios "técnicos" pretensamente neutros.

A implementação do plano de governo: funcionários e partidários

Para concretizar o plano de governo o dirigente pode tentar estimular ou convencer os funcionários ou pressioná-los, quando for o caso, por meio da aplicação de sanções previstas em lei, ou de outras formas mais impositivas. Essa pressão tende a ter pouca efetividade e se voltar contra o dirigente. Outra possibilidade é a de cooptar, ou seja, conseguir apoio, com base numa relação de clientelismo, por exemplo via comissionamento. Outra, ainda, é neutralizar aqueles funcionários que, por serem contrários ao governo ao qual pertence o dirigente agem visando ao seu fracasso. Uma forma de fazer isso é deslocar aquele servidor para uma função que ele não aprecia ou de pouca importância, ou simplesmente "esvaziar" a função que aquele ele ocupa retirando-lhe atribuições. Uma possibilidade que não demanda relação direta do dirigente com os funcionários é a entrada lateral. Ela permite incorporar ao núcleo de governo pessoas leais que apesar de não serem necessariamente filiados ao seu partido, apoiam (por convicção ou oportunismo) aquele programa de governo ou são de sua confiança. Essa situação tende a ser mais frequente quando o governo é contra-hegemônico, pois é menos comum encontrar pessoas com a competência e habilidades necessárias para implementar seu programa de governo. Ou porque não existam pessoas da confiança do dirigente dentre os burocratas que já estavam no aparelho de Estado servindo durante muito tempo a interesses distintos.

Governos contra-hegemônicos e entrada lateral de "desqualificados"

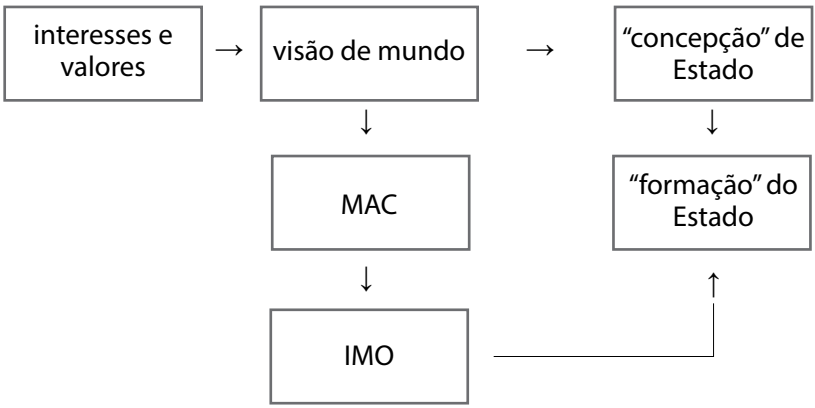
No caso de governos contra-hegemônicos comprometidos com os interesses das classes subalternas é mais provável que ocorra a "subversão política" das normas burocráticas pela via da entrada lateral. E é mais frequente a incorporação via entrada lateral de partidários que não possuem a "qualificação" formal considerada necessária para o desempenho de sua função. Em consequência, tende a ser maior a insatisfação dos funcionários, sobretudo os mais graduados e, por isto, mais ciosos do emprego de critérios meritocráticos para o comissionamento ou a entrada lateral. Essa situação, entretanto, deveria ser entendida com mais naturalidade por esses funcionários uma vez que a probabilidade de encontrar pessoas com elevada "qualificação" formal entre os simpatizantes de governos conservadores é muito maior. De fato, do total de jovens brasileiros entre 18 e 24 anos, somente 15% está no terceiro grau. O que quer dizer que apenas 3 a 4% desses jovens recebem nas universidades públicas, que oferecem apenas 20% das matrículas, uma educação que pode ser considerada de boa qualidade (nos países desenvolvidos, como no Canadá, essa porcentagem chega a 80%). Como só muito recentemente os filhos das classes subalternas estão chegando à universidade pública, é provável que a reclamação desses funcionários que entendem a educação formal como condição, mais do que necessária, quase suficiente, para um bom desempenho na gestão pública, continuará sendo ouvida.

Marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais

Marco analítico-conceitual (MAC) é um termo adaptado do inglês *framework* (que pode ser traduzido como quadro, escopo ou estrutura) e pode ser entendido como um conjunto de conceitos, relações,

fatos estilizados e modelos referidos a um determinado contexto sobre o qual se está pesquisando. Ele está estreitamente relacionado aos (ou condicionado por) valores, interesses e à concepção de mundo do ator que busca modelizar os sistemas observados na realidade pesquisada com o objetivo de operar sobre eles. O MAC, esta particular maneira de entender, descrever e explicar a realidade por um dado ator tende a gerar instrumentos que, em função de seu objetivo normativo, visam a alterá-la. Esses instrumentos são aqui denominados de instrumentos--operacionais (IMOs). No âmbito da Gestão Estratégica Pública, os IMOs, são um conjunto de metodologias e ferramentas que proporcionam formas de analisar (momento descritivo-explicativo) e operacionalizar um problema a ser superado (momento normativo ou prescritivo). Dado que o objetivo de iniciar uma ação pressupõe uma análise da parte da realidade (ou sistema) sobre a qual se quer atuar, conscientemente ou não, parte-se sempre de um MAC. O que implica dizer que, necessariamente, dado que advêm de algum MAC, os IMOs não são neutros ou isentos de interesses e valores.

Figura 3: Marco analítico-conceitual e instrumentos metodológicos-operacional



Fonte: Elaboração própria

Marco analítico-conceitual, instrumentos metodológico-operacionais e a formação de gestores públicos

A formação acadêmica ou "qualificação" nas diversas áreas de conhecimento associadas ou que são aplicadas à gestão (privada e também pública) não costumam evidenciar a relação entre o MAC e os IMOs. A relação de condicionamento ou derivação causal que artificialmente fazemos com finalidade heurística entre projeto político (ou, genericamente falando, ideologia), MAC e IMOs é sutil e "imperceptível a olho nu"; o que torna fácil, quando se deseja, não explicitá-la. No caso que aqui se está analisando mais de perto, o da "reforma" gerencial, ou do corpo de conhecimento que a originou, o *New Public Management*, essa relação, como costuma acontecer com muitas outras relações de causalidade semelhantes que interessam às elites, permaneceu obscura; ou foi propositalmente obscurecida de modo tão eficaz que até hoje militantes da esquerda não a percebem. Assim colocada a questão, fica evidente que os IMOs cuja utilização ela propõe, e que ainda são extensivamente usados no âmbito da gestão pública (governamental e social), cuja origem é a gestão empresarial (privada), é coerente com o MAC concebido pelo neoliberalismo. E não poderia ser de outro modo uma vez que a noção de que o Estado (ineficiente, perdulário etc.) deveria funcionar segundo critérios e práticas empresariais. A consequência disso é que a "qualificação", capacitação (ou outros nomes que se tem empregado) dos gestores públicos se tem pautado pela incorporação desse MAC à sua cultura e também desses IMOs ao seu arsenal de gestão.

O processo de concepção dos instrumentos metodológico-operacionais do gerencialismo

Para avaliar as dificuldades do país no que respeita ao enfrentamento dos problemas advindos do aprofundamento da democracia (que se abordará adiante) estreitamente relacionadas com a carência de instrumentos metodológico-operacionais alternativos aos do gerencialismo (e do marco

analítico-conceitual que deverá orientar a sua elaboração), é importante entender a maneira como estes são elaborados. Assemelha-se à codificação de ideias que estão sendo difundidas num determinado momento e, num dado ambiente, dão origem a algo (em geral um documento) que funda uma corrente de pensamento. Neste caso, ele se dá, tipicamente, mediante a atuação de profissionais universitários que, através de suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, em geral em conjunto com seus estudantes, observam os procedimentos de gestão que ocorrem nas empresas, colecionam as melhores práticas, e transformam o conhecimento tácito que vai emergindo de seu trabalho em conhecimento codificado. O qual, posteriormente, vai ser sistematizado em artigos científicos, textos didáticos, e livros e manuais que passam a ser utilizados no próprio âmbito empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro, com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, que as instituições universitárias colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

Implicações dos instrumentos metodológico-operacionais do gerencialismo

Esses IMOs, tidos como mais "potentes" e inovadores, foram desenvolvidos pelas empresas (eficientes), introduzidos no Estado (ineficiente) pelo *New Public Management* do neoliberalismo, e trazidos para o Brasil pela reforma gerencial. Como qualquer instrumento de gestão desenvolvido para ou pelas empresas, eles possuem como "unidade de análise" a organização empresa e, para resolver seus problemas, a destacam (isolam) de seu contexto e pouquíssima importância conferem às implicações potencialmente negativas (externalidades) do comportamento virtuoso que implicam na empresa para o contexto socioeconômico, ambiental etc. Seu foco é aumentar as chances de sucesso da organização. Isto é, incrementar seu lucro, que depende do aumento do que os empregados podem produzir por unidade de gasto ou de tempo (produtividade) e da possibilidade de infligir dano concorrencial a seus

concorrentes e apropriar-se do seu mercado (competitividade). Quando aplicados no âmbito público, IMOs como o *Balanced Score Card*, Reengenharia, SWOT, *Project Management Office*, *Portfolio Management*, por terem como foco a "eficiência" do órgão em que são aplicados, eles o isolam do contexto governamental e social e exacerbam disfuncionalidades já existentes no aparelho de Estado. Eles submetem os servidores públicos à lógica e à hierarquia empresarial solapando o vínculo de confiança que a sociedade assume com seu gestor: estabilidade, discricionariedade, autonomia, espírito público, compromisso republicano etc.; e agravam a situação de segmentação, insulamento e conflito interburocrático causado pelo acirramento da competição entre os órgãos públicos que, "por construção", provocam.

A relação de forças vigente na sociedade e a interface Estado-sociedade

A figura que segue ilustra duas situações referentes à relação entre o contexto socioeconômico ou a sociedade e o Estado e à correspondente interface Estado-sociedade. Na primeira, à esquerda, a alinha que representa a interface Estado-sociedade é regular, refletindo uma relação de forças políticas estável. Na segunda, à direita, ela é uma linha quebrada. Indica que a relação de forças políticas se encontra em processo de mudança, o que faz com que conflitos antes encobertos ou latentes se transformem em abertos levando à inclusão de novas agendas particulares, contendo novas demandas e problemas, na Agenda Decisória. Graficamente, isso é representado por uma linha irregular que indica que a mudança na relação de forças, ao colocar problemas novos a serem resolvidos pelo governo, atua sobre a interface, tensionando-a. Essa tensão se transmite para dentro da estrutura do Estado como uma pressão que faz com que ele tenha que responder a ela adaptando-se ou contrapondo-se. O aumento dessa tensão na interface se transmite sob a forma de uma pressão sobre os gestores que se situam no âmbito do Estado e que anteriormente não se encontravam sob estresse.

Figura 4: Relação de forças vigentes na sociedade
e a interface Estado-Sociedade

Fonte: Elaboração própria

A pressão no aparelho de Estado e a percepção dos gestores

Numa situação como a mostrada à direita, os gestores que têm que implementar as políticas públicas resultantes desse aumento da pressão causada por problemas de natureza quantitativa e qualitativa distintas tendem a interpretar as dificuldades oriundas da inadequação da estrutura do Estado em resolvê-los como uma falta de eficiência dos mecanismos de que dispõem e da eficácia de sua ação para resolver a Agenda Decisória modificada. Eles percebem a pressão que gera sobre sua "mesa de trabalho" demandas adicionais e de natureza distinta daquelas com que estavam acostumados e sabiam atender, resultante da tensão de caráter político, dado que ocasionada pela mudança na correlação de forças políticas, como um fato administrativo. Como uma "cobrança" de caráter técnico por uma maior eficiência da sua ação administrativa. Embora em alguns casos percebam que a pressão sofrida deriva do caráter eminentemente político daquela tensão, consideram que, de qualquer modo, ela demanda uma maior eficácia e efetividade das políticas públicas e o que lhes cabe é buscar uma maior eficiência na sua ação. Em consequência, respondem a essa pressão pela via da utilização de IMOs que julgam capazes de tornar mais eficiente a sua ação.

O círculo vicioso da Gestão Pública brasileira

A situação caricaturada à direita de figura faz com que, devido ao *momentum* que adquiriu a reforma gerencial do governo neoliberal, os IMOs disponíveis e que por isto são os empregados para fazer frente à mudança na relação de forças políticas, são os introduzidos por esta reforma ou aqueles que, como estes, provêm do ambiente privado. O problema é que eles são, por construção (como indicado acima), inadequados para resolver as demandas agora endereçadas ao Estado. Ao fazer com que os gestores concentrem sua atenção no desempenho dos órgãos estatais em que se situam, visto que sua lógica de funcionamento faz com que os "interpretem" ou "entendam" como empresas destacáveis de seu contexto, esses IMOs, por um lado, impedem que os gestores concentrem seu foco no equacionamento dos novos problemas que colocam atores agora conscientes e empoderados. Por outro lado, e reforçando o anterior, eles apaziguam os gestores ansiosos por aumentar a eficiência das organizações que atuam e, assim, cumprir com seu dever de proporcionar aos cidadãos um serviço "de qualidade". No que se refere às políticas econômicas, a inadequação desses IMOs se relaciona ao fato de não "perceberem" as demandas das empresas, que costumam ser suas principais beneficiárias como problemas pertencentes às suas agendas particulares e, por isto, fazerem com que os gestores tendam a "entendê-las" como resultados de um planejamento estratégico realizado segundo as melhores práticas disponíveis e, portanto, merecedores de sua aprovação. No caso das políticas sociais porque eles não são capazes de equacionar as novas demandas que passam a entrar na agenda decisória e pressionar a ação administrativa de um modo coerente com a nova correlação de forças políticas. Assim, a utilização desses IMOs concebidos para a gestão privada tende a agravar a disfuncionalidade do aparelho do Estado para lidar com as demandas resultantes das novas correlações de forças que atuam sobre as áreas de política pública que perpassam sua interface com a sociedade. Uma situação como a atual, em que o aparelho de Estado tende, de forma genéri-

ca e "por construção", a se opor à mudança na relação de forças políticas, o fato de que os gestores, por não disporem de IMOs alternativos, continuem empregando os do gerencialismo, agrava o que Nogueira (2011) denomina "sofrimento organizacional" e o que chamamos de "círculo vicioso da Gestão Pública brasileira".

A concepção de novos instrumentos metodológico-operacionais

A compreensão da relação de causalidade entre o marco analítico-conceitual do neoliberalismo e os instrumentos metodológico-operacionais da Reforma Gerencial, a crítica a este marco analítico-conceitual por ser pouco coerente com a ampliação da cidadania são momentos necessariamente prévios, dado que indispensáveis, à concepção de um novo conjunto de instrumentos metodológico-operacionais aderente à presente correlação de forças, à diminuição da pressão sobre os gestores, ao aumento da eficiência de sua ação, à eficácia do Estado e à efetividade das políticas públicas. Retomando o que se comentou sobre a situação precária da capacitação de gestores públicos, vamos referir aos tempos do neoliberalismo. Vale lembrar que, nesses tempos, era recorrente a prédica de que os instrumentos de administração de empresas eram os que deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que eram elas que com sua eficiência deveriam servir de exemplo a este. O que, inclusive, levou várias universidades públicas, apesar do pluralismo alegado por seus professores, a extinguirem seus cursos de Administração Pública. Situação que, paradoxalmente, permanece quase inalterada apesar da mudança de correlação de forças políticas que vem ocorrendo na sociedade brasileira.

A formação em gestão pública e a Administração de Empresas

Existiam no final da primeira década este século cerca de 700 mil estudantes matriculados nos quase 3.200 cursos de Administração de Empresas

brasileiros. Neles se formam anualmente 100 mil novos profissionais; o que representa o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em Administração Pública, existem 71 cursos, onde estão inscritos 4.000 estudantes. Desses, apenas 1.500 estão nos 11 cursos mantidos pelas nossas 100 universidades públicas (que, como se sabe são as que apresentam um nível de ensino adequado). Neles se formam apenas 170 profissionais por ano. Uma consideração qualitativa a respeito do que hoje se ensina nos Cursos de Administração Pública brasileiros teria que considerar, por um lado, que na maior parte dos casos eles tratam o assunto como uma "área de concentração" escolhida pelo estudante em cursos orientados para Administração de Empresas. Neles, depois de cursar quatro ou seis semestres dos oito que compõem o curso, de disciplinas de "Teoria da Administração" e de "Administração Geral" que pouco diferem daquelas de Administração de Empresas, eles optam por Administração Pública. Por outro lado, caberia uma análise crítica, como fazem alguns autores sobre a forma como se estão apresentando os conteúdos de Administração Pública. Entre os dos países avançados, vale citar a Thoenig em seu artigo *A atualização da Administração e as Políticas Públicas* (2011, p.189) quando aponta que "os trabalhos são em essência descritivos e teoricamente instáveis, assemelhando-se mais a estudos práticos ou relatórios de consultoria. Examinam problemas antigos e ignoram os temas inexplorados. Não produzem muito conhecimento novo nem informação rigorosa ou teorias sólidas. Entre os brasileiros, Paes de Paula (2010, p. 169) que assim se expressa a esse respeito: "[...] o ensino da Administração vem enfrentando uma crise de identidade, pois pactua com a padronização promovida pelo movimento gerencialista e distancia-se da formação de administradores éticos e responsáveis". E segue dizendo que "a prática e o ensino da Administração Pública vêm seguindo os mesmos parâmetros utilizados para a formação de gerentes de empresas." De modo análogo, ele ressalta que as escolas de Administração Pública teriam sua qualidade aferida a partir de critérios formulados para a avaliação dos custos de Administração de Empresas.

A provável escassa participação da universidade para a concepção de um novo estilo de Gestão Pública

Em referência à situação apresentada, é conveniente ressaltar que a relação entre o número de profissionais formado em Administração Pública e de Empresas (1:600) pode ser entendida como sendo uma relação entre o potencial de geração de conhecimento nessas duas áreas. O que implica que existiria na universidade brasileira uma capacidade muito pequena para realizar um processo semelhante àquele que ocorre no campo da Administração de Empresas de coleta, codificação e sistematização do conhecimento que está emergindo da experiência de gestão pública em curso no país nos seus três níveis de governo. Significa que pouco se pode esperar da universidade no que respeita à concepção do marco analítico-conceitual do novo estilo de gestão pública que se está propondo e, muito menos, os instrumentos metodológico-operacionais que demandam os gestores.

Compromissos do gestor e gestão pública

O gestor, mais do que o simples servidor público tende a possuir três compromissos com sua função e com a sociedade. O primeiro é o "republicano" que o leva a voluntariamente colaborar para que o programa do dirigente político democraticamente eleito, que recebeu do conjunto da sociedade o mandato para tanto, seja implementado. O segundo é o "cidadão" ou "com a cidadania", que deve levá-lo a ter sempre em mente em sua ação o conjunto dos cidadãos que, com seu trabalho, constituem o fundo de impostos diretos e indiretos que possibilita o desempenho de sua ação e viabiliza a obtenção dos resultados buscado. No caso do Brasil, mais do que em quase todos os países, com nossa estrutura impositiva enviesada no sentido da taxação do consumo e não da propriedade ou da renda (e que os impostos que incidem sobre as duas últimas sejam sistematicamente sonegados), quem mais contribui para esse fundo são os cidadãos mais

pobres. Finalmente, por que seria ingênuo e irrealista supor que o gestor possa assumir uma posição de neutralidade que dilua sua visão de mundo, sua formação, profissional etc., e levando em conta o fenômeno global inquestionável da "politização da burocracia e da burocratização da política", há que reconhecer que ele terá sempre um compromisso "ideológico". Essa visão acerca dos compromissos do gestor, evidentemente contraposta à visão tecnicista de Estado neutro e do burocrata weberiano, parece mais realista e, sobretudo, mais útil para o entendimento de como funciona o governo. Uma interpretação vetorial dessa visão permite entender como a composição dos vetores associados a esses compromissos, cuja intensidade e sentido irão variar para cada pessoa, irá orientar a ação do gestor no cumprimento de sua função. Assim, um gestor cujo vetor do compromisso "ideológico" tiver intensidade elevada e sentido apontado para manter o *status quo* que faz com que o Estado privilegie os mais ricos, se irá contrapor aos vetores, diametralmente contrário, do seu compromisso com a "cidadania" e "republicano", no caso em que o governo esteja sento exercido por uma coalizão mudancista. As implicações de sua ação na gestão pública serão, então, pautadas por uma resultante orientada para impedir a mudança. Dado que o viés deste texto é melhorar o desempenho dos gestores que não compartilham com essa posição, os itens que seguem se orientam expressamente a proporcionar informações e sugestões de procedimentos coerentes com este objetivo.

O "técnico", o "político" e a gestão pública

A literatura sobre a relação entre os políticos e os burocratas cunhou duas expressões: "politização da burocracia" e "burocratização da política" para fazer referência às mudanças que têm ocorrido no Estado capitalista e na sua relação com a sociedade a partir da segunda metade do século XX. Contrapondo-se à visão clássica, formulada no início desse século por Weber, e amplamente disseminada, às vezes com objetivos de defesa cor-

porativa pelos gestores, muitos autores têm mostrado que o burocrata não se utiliza apenas de critérios "técnicos," no processo, que se desenvolve no âmbito do Estado, de tomada de decisão sobre aspectos que envolvem as relações da *politics* com a *policy*. A familiarização dos gestores com essas visões é importante para que interpretem adequadamente a existência de critérios políticos, ou, mais propriamente, ideológicos, no processo de elaboração das políticas públicas. A visão ingênua e purista que marca o senso comum sobre a atividade dos gestores, inculcado ao longo de sua formação acadêmica, seu processo informal de capacitação, e sua prática cotidiana, tende a colocá-los numa posição de detentores do saber técnico. Mais do que isso, como proprietários monopólicos desse saber e até como atores protegidos por uma blindagem «apolítica». Numa direção cujo resultado pode ser contrário, essa visão tende a legitimar o comportamento de dirigentes políticos em limitar os gestores às questões "técnicas", mas que são na verdade "tarefeiras" e chamar para si a prerrogativa de decidir sobre aquelas de natureza "política", que não demandariam juízos técnicos, delas afastando ou inibindo a participação dos técnicos.

O dirigente, o gestor e a elaboração de políticas públicas

A política (*politics*), a elaboração de políticas (*policy*) e a gestão pública são jogos políticos (ou sociais), e por isto se algum ator está perdendo (o que declara o problema, ou o que é por ele prejudicado) é porque há alguém conseguindo colocar com mais força a sua agenda particular na agenda decisória. E por que está enfrentando com sucesso conflitos "abertos", mantendo alguns "encobertos" ("zerando coeficientes" na fórmula da agenda decisória), ou impedindo que outros se conservem "latentes" ou cheguem à consciência de quem está sendo prejudicado. O dirigente participa da elaboração de políticas públicas procurando cumprir seu projeto de governo (implementar sua agenda) até o término do seu mandato nomeando via livre provimento e atendendo a critérios de lealdade e competência servi-

dores fiéis ou partidários; o gestor, atendendo aos seus três compromissos, participa resolvendo os problemas que este e outros atores sociais conseguem colocar na agenda decisória e que, por isto, chegam até ele; o que é feito buscando soluções de longo prazo mediante a concepção de ações no seu âmbito de atuação para "desatar" nós estratégicos.

Cadeias de decisão, critérios técnicos e políticos

Reforça aquela percepção equivocada o fato de que tipicamente ou com muita frequência os gestores não costumam ser consultados pelos dirigentes muito menos convidados a participar dos momentos iniciais das cadeias de decisão por eles respectivamente considerados como "políticos", que terminam com o detalhamento das atividades e a especificação dos projetos em que são envolvidos; estes sim tidos em alta conta como "técnicos". As decisões "técnicas" nesses momentos seriam resultantes de sistemas de tomada de decisão que, à falta de melhor nome, poderiam ser chamados de técnicos. Ao contrário das "políticas", que seriam resultantes de sistemas políticos de tomada de decisão, as decisões "técnicas" seriam produtoras de resultados "exatos" e inquestionáveis. E, por isso, demandariam uma capacitação profissional específica, frequentemente de nível universitário. E, sobretudo, seriam mais complexas e dignas de maior valorização e reconhecimento social. Há que reconhecer, no entanto, que aquelas dos momentos iniciais envolvem um conjunto extremamente grande de aspectos dificilmente parametrizáveis e critérios de natureza aparentemente subjetiva. Esse conjunto se assemelha a um sistema complexo em que cálculos de custo-benefício, custo de oportunidade, algoritmos concebidos *ad hoc* e procedimentos quase-intuitivos ou de difícil, se não impossível, explicação se embaralham para formar o que se denomina "tino político". Esse sistema costuma ser entendido como um dom, uma habilidade natural ou até hereditária. O fato de que o mais provável é que exista no seio das famílias de políticos um ambiente propício para um processo de aprendiza-

do e "internalização" desse sistema não invalida e até reforça a hipótese da existência de tal sistema. Vale destacar que a "posse cognitiva" desses dois sistemas, que ocorre quando um dado indivíduo acumula uma boa educação formal e a oportunidade de aceder a um processo de aprendizado e "internalização" do sistema político, aumentará a chance dele desempenhar-se em qualquer ponto daquela cadeia. Para concluir, há que voltar ao fato de que o momento em que os gestores normalmente nela se inserem os faz implementadores de decisões cuja racionalidade lhes é conferida pela sua qualidade de resultado da operação do "sistema político", e não do "sistema técnico" com o qual estão familiarizados. O que os leva a considerá-las, principalmente (embora em geral não o admitam) quando são contrárias a sua ideologia, irracionais, não condizentes com as probidades ou fruto de simples oportunismo, clientelismo ou desonestidade.

O gestor público como um profissional "anfíbio"

Visando combater a visão neutra da gestão pública, e a título de provocação, cunhamos a expressão de profissionais "anfíbios"; aqueles que se precisa formar para a locomoção, embora canhestramente, como os anfíbios, na água e no solo firme. Eles se moverão de maneira eficaz no ambiente dominado pelos políticos e pela *politics* ainda que de modo incomparável à sinuosa elegância com que nada o político (o "peixe") nas águas da política. Nem à pretensa segurança do galopar de um "unicórnio" ou da caminhada majestosa de um dragão, animais miticamente técnicos que habitam a mítica terra firme da técnica. Na verdade, o contexto alegadamente neutro onde reinariam esses animais sequer existe. Temos provocado também os gestores ao lembrá-los de situações relativamente comuns, em que um dirigente com honestidade questionável consulta especialistas que legitimariam seus objetivos e segue tentando até deparar com um técnico que, por possuir um interesse político semelhante ao dele, proporciona o fundamento técnico necessário para implementar seus objetivos.

O presidencialismo de coalizão

O partido político é uma forma de agremiação de pessoas com crenças, ideias (ideologia) ou interesses comuns, que se propõe organizar, coordenar e instrumentar através do Estado a vontade popular de exercer influência sobre a orientação política de um país. É importante ter claro que, na maioria dos partidos atuais, a existência desse sistema de crenças compartilhado não implica que todos os membros do partido atuem de acordo com ele. Também não significa que não existam tensões ou conflitos no âmbito interno. Basta que a maior parte dos seus membros esteja de acordo com os aspectos relativos às questões centrais da política num dado momento para que um partido possa disputar o poder. A história política do país fez com que terminada a ditadura militar, quando existiam dois partidos – o do "sim" (Arena) o do "sim, senhor" (MDB) – tenha havido uma explosão de partidos e siglas, alguns dos quais talvez nem mereçam ser assim chamados. E o surgimento e fortalecimento de outros (de centro e de direita) em que aquele sistema de crenças tenha sido substituído por um oportunismo e clientelismo evidente. Além disso, a massificação da filiação partidária, sem que tenha existido preocupação adequada com a formação dos militantes dos partidos de esquerda, tem levado a uma grande diversidade interna. Alguns chegam a dizer que eles são mais uma frente partidária do que propriamente partidos. O que muitos chamam de "falta de identidade partidária" acaba levando a compromissos vistos como pouco compatíveis com o perfil ideológico-partidário, ou a formação de coalizões de espectro ideológico excessivamente amplo. Outro aspecto importante que influencia as tomadas de decisão são as negociações, que o executivo precisa realizar com os outros dois poderes (legislativo e judiciário), necessárias à consecução do seu projeto de governo.

Renda e riqueza

Na sociedade capitalista existe uma mercadoria muito especial, a força de trabalho. Ela tem extrema importância para o processo de acumulação

de capital porque é a única capaz de gerar mais-valor. Devido à legalidade imperante no capitalismo e garantida pelo Estado capitalista, ela tende a ser vendida/comprada por um valor apenas suficiente para autorreprodução. Isto é, pelo valor dos bens e serviços necessários para a manutenção do trabalhador e sua família. Quando em atividade, na produção, a força de trabalho gera um valor maior do que aquele pelo qual foi comprada. Ela gera mais-valor. Ou seja, numa parte da jornada de trabalho, o trabalhador "paga" seu próprio salário e na outra produz a mais-valia que é apropriada como renda (lucro) pelo proprietário dos meios de produção (terra, indústrias etc.). A origem da riqueza no capitalismo é, então, essa renda acumulada em sucessivos ciclos de produção. Essa riqueza, esse "estoque" materializado na forma de meios de produção pelos capitalistas, é formada pelo "fluxo" de renda originado pela extração de mais-valia.

Distribuição de renda e distribuição de riqueza

Por que se fala tanto em distribuição de renda e tão pouco em distribuição de riqueza? Porque, sobretudo numa economia que está crescendo, é menos difícil fazer com que a classe proprietária aceite diminuir a parcela da renda gerada (ou do que a sociedade produz num período de tempo, ou do PIB) de que se apropria do que repartir a riqueza que ela acumulou. Distribuir riqueza implica dividir aquilo que já foi acumulado em função da existência da legalidade capitalista. Significaria diminuir o patrimônio (terras e outros meios de produção) das elites mediante ações estatais como a reforma agrária, estatização ou socialização de empresas etc. O fato de que é politicamente muito mais viável mudar a destinação do "fluxo" do que mexer no "estoque". No Brasil, mesmo tendo se reduzido a desigualdade de renda na última década, segue aumentando a concentração de riqueza (1% dos proprietários detêm mais de 46% das terras do país).

Distribuição de renda e crescimento econômico

A agenda das políticas públicas que envolvem a produção de bens e serviços vem recolocando em cena o debate sobre a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento. O primeiro entendido como aumento do PIB per capita e o segundo como o processo de elevação do bem-estar do conjunto da sociedade. A proposição neodesenvolvimentista é a dominante nesse debate. Embora ela tenda a negar que o crescimento é uma condição suficiente para o desenvolvimento, afirma categoricamente que o crescimento é uma condição necessária para o desenvolvimento. E, para promover o crescimento, subsidia o aumento da produção de bens e serviços pelas empresas. Mas o crescimento econômico, que é resultado de atividades de iniciativa da classe proprietária, não leva necessariamente ao desenvolvimento como evidencia a experiência dos países periféricos. O desenvolvimento não pode prescindir de políticas sociais; as que visam a inclusão social e que tentam compensar a tendência concentradora inexorável da dinâmica do "mercado" mediante a alocação de recursos advindos da taxação daquelas atividades. Em adição ao que recebem pela venda de força de trabalho, essas políticas possibilitam a elevação do bem-estar do conjunto da sociedade; ou seja, o desenvolvimento. As políticas sociais poderiam ser chamadas pela classe proprietária de "antieconômicas", dado que deviam recursos públicos do fundo de acumulação de capital. De modo semelhante, as políticas econômicas, que visam favorecer a dinâmica de acumulação de capital, poderiam ser chamadas pela classe subalterna de "antissociais", uma vez que tendem a reproduzir e, frequentemente, a acentuar a desigualdade. Mas, ao contrário do que prega o neodesenvolvimentismo, embora o crescimento tenda a facilitar a ocorrência do desenvolvimento, ele não é uma condição necessária. Ele gera um fluxo de renda que pode ser realocado na margem, mediante a ação do Estado. O fato de ser elevada a governabilidade necessária para distribuir a riqueza faz com que o crescimento econômico, mais do que o desenvolvimento, tenda a se constituir numa prioridade, ainda quando a coalizão de governo esteja comprometida com os interesses populares.

Correlação, causalidade e Gestão Pública

A atribuição de causalidade a uma correlação observada está na base de muitas confusões e concepções erradas acerca das políticas e da gestão públicas. Diz-se que existe uma correlação quando é alta a probabilidade de ocorrência conjunta de dois eventos (quando seu José sai com guarda-chuva, chove). Essa correlação pode ser interpretada como uma relação de causa e efeito (chove porque seu José saiu com guarda-chuva ou o contrário: porque percebeu que iria chover ele, precavido, saiu com guarda-chuva). Mas ela pode, também, não implicar uma relação de causalidade, ou seja, que um dos eventos tenha causado a ocorrência do outro. A correlação pode, no entanto indicar possíveis causas a serem pesquisadas com uma análise mais aprofundada; ou em outras palavras, a correlação pode ser uma pista. A ideia de que correlação implica causalidade, é uma conhecida falácia lógica: *"cum hoc ergo propter hoc"* (do latim "com isto, logo por causa disto"). Obviamente, dois eventos que possuam de fato uma relação de causalidade deverão apresentar também uma correlação. O que constitui a falácia é o salto imediato para a conclusão de causalidade, sem que esta seja devidamente demonstrada ou, pelo menos, bem argumentada. Determinar se existe uma relação de causalidade entre os eventos (A) e (B) que acontecem conjuntamente requer investigação adicional pois podem acontecer cinco situações: (A) causa (B); (B) causa (A); um terceiro fator (C) pode ser causa tanto de (A) como de (B); pode ocorrer uma combinação das três situações anteriores: por exemplo, (A) causa (B) e ao mesmo tempo (B) causa (A); a correlação pode ser apenas uma coincidência, ou seja, os dois eventos não têm qualquer relação para além do fato de ocorrerem ao mesmo tempo. Só a partir de uma investigação dessa natureza que mostre que, por exemplo (A) causa (B) será possível elaborar uma política pública que incida sobre (A) de modo a maximizar a probabilidade de ocorrência do evento = desejável – (B).

Problema social e gestão pública

Um problema social não é uma entidade objetiva, embora tenda a se manifestar na esfera pública de modo naturalizado, como se ele fosse neutro e independente em relação aos atores sociais. Não há situação social problemática senão em relação aos atores que a sentem e a constroem como tal. Reconhecer uma situação como um problema envolve um paradoxo, pois são justamente os atores mais afetados os que menos têm poder para fazer com que a opinião pública (e, principalmente, as elites de poder) a considere e reconheça como um problema. A condição dos atores mais fracos, de penalizados pela situação-problema, tende a ser obscurecida por um complexo sistema de manipulação ideológica que, com seu "consentimento", como nos ensina Gramsci, os prejudica. A transformação de um conflito latente em aberto ocorre quando um mal-estar é percebido como sendo o resultado de algum jogo em que o ator mais fraco está envolvido. Ou, em menor medida, quando percebe que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo. Assim, um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social com poder suficiente para desencadear um processo decisório orientado a sua solução.

Conscientização, empoderamento e Gestão Pública

A enorme concentração de poder econômico e poder político que se realimentam, por um lado, e a prevalência de processos de manipulação ideológica que dela resulta, por outro, são responsáveis pela manutenção de conflitos encobertos e latentes que, por impedirem que as demais das classes subalternas chegarem à agenda decisória não são objeto da gestão pública (em especial a governamental) e tendem a não ser sequer percebidos pelo gestor. O papel do gestor cuja resultante dos seus vetores que expressam os seus três compromissos está orientada para a mudança social

é contribuir para transformar conflitos latentes em encobertos, pela via da conscientização da população fazendo chegar às classes subalternas através das diversas formas de divulgação as informações que detém. E, também de transformar conflitos encobertos em abertos, essencialmente pelo empoderamento, neste caso, subsidiando e construindo, inclusive pela mudança do marco legal, formas de ampliar sua participação nos processos decisórios. Democracia envolve participação. Mais do que isso, envolve fazer emergir a inteligência social que decorre de processos de conscientização e empoderamento de atores sociais até há pouco, marginalizados dos processos de tomada de decisão. Essa inteligência social é, inclusive, o único antídoto contra os males que podem provocar fenômenos de centralização defensiva que com alguma frequência ocorrem em governos contra-hegemônicos.

Demandas populares, decodificação, e Gestão Pública

A situação recém-comentada, de prevalência de conflitos encobertos e latentes, leva com alguma frequência as demandas populares, veiculadas de modo espontâneo ou previamente reunidas pelos movimentos sociais organizados, a não expressarem suas reais necessidades ou interesses. Correndo o risco de autoritarismo, paternalismo etc. Os gestores de esquerda têm que, nesses casos, mediante uma ação diferenciada em alguma medida de conscientização, promover a sua decodificação. Processos de manipulação ideológica que envolvem, inclusive, a postulação de relações de causalidade que interessam às classes proprietárias quando apenas existe correlação, estão na origem de ocorrências dessa natureza. Os gestores podem, por exemplo, transformar o que aparece nas ruas como um clamor popular numa manifestação distorcida pela ação de processos de manipulação ideológica que pode até mesmo, caso atendido pelo governo, beneficiar aqueles que causam os problemas enfrentados pelas classes subalternas e, no limite, agravá-los. A seguir se exemplifica, fazendo referência a duas demandas populares bem conhecidas, ocorrências desse tipo.

Mais ônibus ou limitação do poder do setor imobiliário?

A decodificação, neste caso, começaria pelo entendimento da reclamação das classes subalternas quando queimam os ônibus que utilizam (e não os BMW dos seus proprietários, rs...). Não querem que o governo aumente a frota e sim que intervenha para o tempo de deslocamento da moradia ao trabalho ser reduzido, o que implica, por um lado, que o governo interceda para deter o processo de expansão imobiliária e, o mais recente, de "gentrificacao", que as expulsa para locais cada vez mais distantes e com cada vez menos acesso aos serviços públicos que têm direito. Por exemplo, os imóveis desocupados da cidade de São Paulo seriam suficientes para eliminar o déficit habitacional se fossem habitados por quem precisa. Implica, por outro lado, que seja alterada a "lógica" do sistema de transporte que favorece o automóvel dos ricos em detrimento do metrô dos pobres. E, para não ir mais longe, que se perceba que, mantida a forma como está organizado o transporte de ônibus, em benefício das empresas e de políticos corruptos, o aumento da frota, além de não resolver o problema dos pobres concentra ainda mais renda e poder em suas mãos.

Mais hospitais ou mudança do "modelo de saúde"?

Embora a população reclame o que imagina como sendo o ideal, o que a mídia falsamente divulga como sendo o proporcionado pelo sistema de saúde dos países avançados baseado em grandes hospitais e uso intensivo de "alta tecnologia" (equipamentos, fármacos de última geração etc.), é provável que o necessário no caso brasileiro seja uma mudança no modelo de atendimento que assegure a saúde dos brasileiros. Nosso modelo é fundamentado no atendimento realizado por organizações privadas responsáveis por 58% do gasto total em saúde, ou 4,9% do PIB, enquanto o gasto público é de 42% ou 3,6% do PIB. Em decorrência, há grande ênfase na medicina curativa que responde por aproximadamente 70% do gasto total, enquan-

to a medicina preventiva representa 30%. Para mostrar a inadequação de nosso modelo, cujo paradigma a ser emulado é o dos EUA, é interessante comparar este último com o de um outro país – Cuba – tomando como referência indicadores de gasto per capita em saúde, em mil dólares por pessoa, e mortalidade infantil por mil nascidos vivos. Nos EUA, eles são, respectivamente, 7,1 e 8,9 e, em Cuba, 5,5 e 0,68. O que significa que para alcançar um resultado semelhante em termos de mortalidade infantil (7,1 e 5,5 por mil nascidos vivos) os EUA tem que gastar 13 vezes mais. Sem que seja necessário apreciar outros indicadores, essa comparação evidencia que o atendimento à saúde brasileiro poderia ter sua eficácia sensivelmente aumentada caso nosso modelo fosse alterado. Um fato que confirma essa avaliação é que, segundo o Ministério da Saúde, no ano de 2013, quando a quantidade de consultas na atenção básica aumentou em 35%, os encaminhamentos hospitalares caíram em 21%. Um "modelo de saúde" baseado na medicina preventiva e no atendimento público provavelmente é o que de fato a população necessita, mas isto só poderá ser identificado se a sua demanda for corretamente decodificada.

Educação e inclusão social

Este é um outro exemplo de situação onde a inexistência de um processo de decodificação faz com que a demanda popular por educação e por mais vagas nas escolas seja levada, equivocadamente, ao "pé da letra". O fato de estar muito arraigada entre nós exige um tratamento mais detalhado, o que será realizado nos próximos itens. Para isso, é importante salientar que o esforço dos governos populares eleitos nas últimas décadas em oposição ao neoliberalismo não tenha avançado, por exemplo, na direção da universalização da educação universitária e técnica. Entre muitas outras referências, destaca-se: a atual coalizão que governa o Brasil aumentou o número dos funcionários públicos federais envolvidos com a educação (basicamente ensino superior) em 58%. Esse crescimento ocorrido entre 2002 e 2014, de 165 para

260 mil profissionais, orientou-se para a criação de 400 novas escolas de educação profissional, científica e tecnológica, mais que triplicando o número de unidades existentes em 2002, e 18 novas universidades em 152 novos campi, mais que dobrando o número de matrículas e de municípios com instituições federais. O que é necessário focalizar não é o aspecto quantitativo, mas o "qualitativo". Ou seja, o relativo à orientação que está sendo dada à expansão do ensino, de uma forma geral, e da universidade pública em particular.

Escolaridade e renda

A noção de que o aumento da escolaridade da população causará a melhoria da distribuição de renda do país está apoiada numa constatação de que se plotarmos o nível de escolaridade de um grupo de indivíduos contra sua remuneração ou sua renda pessoal, ou ainda, seus salários, em eixos cartesianos encontraremos uma curva ascendente. O que mostra que existe uma correlação positiva entre esses dois eventos: escolaridade e renda. Tal interpretação como uma relação de causalidade teria que ser testada para além de um grupo de indivíduos e comprovada no nível de uma sociedade ou país de modo a possibilitar a concepção de uma teoria capaz de, posteriormente, embasar uma política pública de distribuição de renda baseada no prévio aumento do nível de escolaridade. Mas o que ocorreu não foi isso. Uma teoria foi concebida e as políticas foram formuladas antes que tivesse sido comprovado que uma correlação sincrônica (no mesmo instante) observada para um grupo de indivíduos pode ser interpretada como uma causalidade diacrônica (causação futura) para o sistema mais amplo e complexo que constitui uma sociedade. De fato, a Teoria do Capital Humano, que advoga a existência dessa causalidade foi elaborada e amplamente aceita embora não existam evidências empíricas que a comprovem. O caso da Coreia do Sul, frequentemente colocado como exemplo dessa pretensa causalidade, não pode ser assim considerado. Seu capitalismo foi "fabricado" e sustentado pelos EUA depois da Guerra da Coreia, já durante a Guerra

Fria, e não há nenhum país capitalista onde tenha ocorrido distribuição da renda e melhoria da qualidade de vida da população pela via aumento da escolarização. Pelo contrário, a observação da trajetória histórica dos países capitalistas mostra que o aumento do nível de escolaridade foi uma consequência (e não a causa) de processos de distribuição de renda.

Educação ou distribuição de renda?

Retornando do nível macro para o micro, é possível explicar o porquê da diferença salarial entre o seu José (salário menor) e o doutor Maurício (salário maior) que quando crianças aprenderam a ler juntos, pelo fato de o pai do seu José, o seu Raimundo precisar tirá-lo da escola para trabalhar e ajudar na renda familiar. Significa que, embora não levássemos em consideração o fato de a educação para o emprego, oferecida pela escola que temos, não mais proporcionar acesso aos postos na economia formal, aumentar a escolaridade seria garantir ao seu Raimundo recursos suficientes para sustentar sua família. Ou seja, ainda que aceitássemos a ideia de que para conseguirem um emprego os pobres precisam de educação (o que é questionado por situações como as que enfrentam 54% dos jovens espanhóis de menos de 30 anos que, longe de serem desqualificados, estão desempregados), distribuir renda para que os mais pobres não precisem tirar seus filhos da escola seria uma pré-condição inarredável. De fato de que a situação em que nos encontramos parece ser cada vez mais aguda e é, mais do que conjuntural e localizada, generalizada (afeta também indivíduos "qualificados"), mundial (na Espanha, mais da metade dos jovens de menos de 30 anos está desempregada) e estrutural (dado que causada em última instância por uma construção social da tecnociência de caráter capitalista e pelo fato de que o PIB dos países é cada vez mais oriundo de movimentações financeiras que a ele adicionam um valor "fictício"), pode ser epitomado com a expressão *jobless* e *job loss growth economy*. Finalmente, há que considerar que a força de trabalho, sendo uma mercadoria, tem o preço determinado por oferta e demanda. Assim, uma

maior oferta de força de trabalho mais escolarizada, ou mais qualificada em qualquer outro aspecto, pode implicar inclusive na diminuição de salário, caso não exista demanda. Em outras palavras, se a economia não crescer, não importa ter uma grande quantidade de pessoas qualificadas que os salários não aumentarão. A demanda por "educação de qualidade", frente às evidências de que não é pela via da educação que se poderá resolver o problema da desigualdade social no Brasil, também precisa ser decodificada.

Educação e emprego formal

Sem dúvida, a expansão do ensino universitário e profissional (como não cansam de repetir com razão os seus responsáveis que, inclusive, denunciam também com razão o fato de que uma mudança na legislação realizada pelo governo neoliberal a impedia) é importante para possibilitar a milhares de jovens pobres uma chance de melhoria imediata nas suas vidas. A questão "qualitativa" – de curto prazo e sem questionar por ora seu caráter de educação "para o trabalho" – é saber se isso poderá levar de fato ao emprego para o qual a maioria dos cursos dessas escolas, em termos de conteúdo, e no plano comportamental e de expectativas, veicula. Para contextualizar a questão, é importante citar alguns dados. Somos no Brasil 200 milhões, sendo 160 milhões em idade de trabalhar. Partindo dos 28 milhões de empregos formais existentes no do fim do governo neoliberal, o país conseguiu chegar a um pouco mais de 45 milhões. O que significa que nos últimos anos, com muita coisa dando certo (extensão da Previdência, Bolsa Família, aumento do salário-mínimo, aumento das exportações de *commodities*) a economia formal absorveu 1,4 milhão de pessoas por ano. O que, entretanto, não chega sequer a "empatar" com o número de jovens que entram no mercado formal procurando um emprego. Entre os aspectos que agravam essa situação está o fato de que a indústria de transformação, para a qual se orienta a formação de boa parte desses cursos, emprega hoje apenas sete dos 160 milhões de brasileiros em idade de trabalhar (número menor do que o dos (as) empregado (as) do-

méstico (as) que temos). Circunstância de difícil reversão dado o processo de desindustrialização que, por fatores internos (a conhecida vocação rentista de nossa elite e a expansão do capital multinacional no nosso setor produtivo) e externos como os que abordo abaixo. De fato, ainda que se aceite que cursos profissionalizantes venham a possibilitar a obtenção de um emprego formal, há que considerar que o salário de quase 95% dos que vêm sendo criados é menor do que 1,5 salário mínimo, valor considerado bem inferior àquilo que pode permitir a uma família viver dignamente. Para encerrar, vale adicionar a informação de que apenas 16% dos egressos do Bolsa Família, que segundo se pretende teria que ter como "porta de saída" o emprego formal, conseguem a ele aceder; e que quando isto ocorre duram no emprego seis vezes menos do que a média dos empregados brasileiros.

Aumento da produtividade e privatização do conhecimento

O item anterior deixa com o leitor uma dúvida pertinente: como é, então, que se deve agir para resolver a exclusão social? A resposta exige uma retrospectiva que vai abarcar os próximos itens de maneira a explicitar as causas estruturais da exclusão que o capitalismo engendra e, em seguida as que a elas se somam por consequência de nossa condição periférica. A sociedade capitalista se caracteriza, cada vez mais, por uma tendência à propriedade privada do conhecimento. Se analisarmos a transição do feudalismo para o capitalismo, é possível observar que neste período da história há uma paulatina apropriação privada da terra e dos meios de produção e, também, como uma tendência fruto de um processo de co-organização realimentado, uma crescente apropriação privada do conhecimento. Esse processo, iniciado com o capitalismo, implicou a expropriação do conhecimento do trabalhador individual. Daquele Schumacher, cujos avôs ou bisavôs sabiam fazer um sapato desde a concepção do design até a última costura, ou do Smith cuja família de ferreiros desde há muito trabalhava com o ferro. As pessoas que conheciam os ofícios, que até então lhes permitia

seguir subsistindo em uma economia ainda não monetizada e assalariada, se viram privadas desse saber. O desenvolvimento do capitalismo faz com que esse conhecimento que era propriedade do indivíduo, das famílias e comunidades, passe, pouco a pouco, a ser codificado, sistematizado e privatizado. O neto do sapateiro, ainda que possua o sobrenome Schumacher, já não sabe fazer sapatos. Ele foi convertido num operário "especializado" e mais "eficiente" (para o dono dos meios de produção, é claro) que só sabe furar o couro cortado por alguém para que outro costure. E que, depois da introdução da maquinaria possibilitada pela segmentação do trabalho, irá operar a furadeira, primeiro a vapor e depois elétrica, que junto com muitas outras máquinas encadeadas dará a impressão de que são elas, e não os trabalhadores, as responsáveis pela geração do valor incorporado às mercadorias. A expropriação do conhecimento do trabalhador direto, que abrangia sem distinção desde a concepção do produto (o que passou a chamar-se trabalho intelectual) até a produção de todos os seus detalhes (trabalho manual), foi possibilitada pela segmentação e hierarquização do processo de trabalho que permitiu sujeitá-lo ao controle capitalista e incrementar o ritmo do trabalho (extrair mais-valia relativa). É assim que surge um dos mitos da tecnologia capitalista, a tese de Adam Smith, de que a origem do aumento de produtividade seria a especialização de tarefas. Quando o que existe é a sujeição à uma atividade repetitiva e em consequência a possibilidade de controlar verticalmente o trabalho das pessoas. Obviamente existe certa economia de tempo na medida em que o trabalhador não precisa (ou não é permitido) realizar mais do que um ou dois movimentos. Mas isso só pode ocorrer como consequência da maior possibilidade de controle das ações do trabalhador.

Qualificação como conceito socialmente construído

A mudança tecnológica é um processo de co-organização em que dois "ambientes" – o socioeconômico e político e o tecnocientífico – são indis-

sociáveis e estão em permanente interação. Os estudiosos adotaram a expressão "tecido sem costura" (constituído pela sociedade e pela tecnologia) para referir-se ao sistema sociotécnico que, a cada momento, "gera" o conhecimento tecnocientífico que é o mais adequado à manutenção da correlação de forças existentes no "ambiente" político e no contexto socioeconômico em que ocorre sua produção. Dessa forma, os valores e interesses dominantes no contexto da produção da tecnociência ficam nela impregnados fazendo com que suas características apontem para uma utilização coerente com eles e orientada à sua manutenção e fortalecimento. É por isso altamente improvável que os propósitos que orientam a produção e o uso da tecnociência possam ser dissociados e entendidos como independentes. Ou, por outra, que um determinado conhecimento tecnocientífico possa ser "usado" para uma finalidade que contrarie aqueles valores e interesses.

Tecnociência, TICs e tempo de trabalho e de lazer

São notórias as implicações da chamada revolução telemática na produtividade dos processos de trabalho. É também evidente, e tem sido criticado, o fato de o aumento na produtividade não ter sido transferido aos salários recebidos pelos trabalhadores. Essa discussão está limitada ao ambiente do trabalho, onde se constata esse desbalanceamento entre salário e produtividade. Se olharmos numa perspectiva macro podemos identificar duas tendências. Na primeira, ao contrário do que se propala, o tempo de trabalho – o tempo que as pessoas dedicam de uma forma direta/explícita ou indireta/implícita ao trabalho – vem aumentando. De fato, os jovens com menos de 30 anos tendem a dedicar um número de horas bastante maior ao trabalho do que os seus avós. Se somarmos o tempo de deslocamento, o tempo de trabalho propriamente dito, e aquele dedicado a permitir a sua atualização através do acesso às redes sociais, e-mail, outras ferramentas on-line, e também aos programas de televisão para se manterem informados e competitivos, os jovens devem estar dedicando ao trabalho pelo menos 12 horas

diárias. A outra tendência se refere às tarefas anteriormente desempenhadas e pagas por empresas que passaram a ser realizadas pelo público em geral e, em consequência não oneram o custo das empresas. Os exemplos mais evidentes são as ferramentas como internet *banking*, *web check-in*, compras pela Internet etc., através das quais o próprio usuário realiza operações que antes eram remuneradas pelas empresas. Como o que efetivamente cria valor, renda e riqueza é o trabalho humano, é possível argumentar que um considerável volume de renda e riqueza esteja sendo gerado pelos trabalhadores dentro e fora do seu ambiente formal de trabalho sem que os frutos desse trabalho sejam, mesmo que da forma desigual intrínseca ao capitalismo, distribuídos. O ritmo de aumento, mesmo em países de baixa renda per capta como o Brasil, do número de novos milionários, e o fato de que nos EUA o 1% mais rico que há dez anos capturava 12% da renda atualmente se apropria de 24%, e que a desigualdade está crescendo nos países capitalistas avançados, mostra que o aumento de renda e riqueza não chega às mãos de quem efetivamente trabalha.

Sobre "dar o peixe" e "ensinar a pescar"

É frequente ouvir essa expressão fazendo-se referência à necessidade de que aos programas "distributivos" ou compensatórios como o Bolsa Família sejam secundados por outros (o PRONATEC seria um exemplo deles) que proporcionem aos ex-excluídos sua inserção no mercado formal de trabalho; ou seja, que consigam empregar-se. A análise dessa expressão permite avançar na resposta à pergunta formulada quando se iniciou a tratar a decodificação da demanda por mais educação. A maioria dos que hoje se encontram no setor informal; e, sobretudo os mais jovens são "candidatos" à exclusão. Para sair da exclusão, numa situação que, mais do que conjuntural parece ser estrutural, e fugir de uma "inclusão" injusta no setor formal caracterizada por uma remuneração aquém do necessário para uma vida decente, o que seria "ensinar a pescar"? O questionamento feito anteriormente à educação

como caminho para a inclusão, o reconhecimento da escassa probabilidade da receita neodesenvolvimentista que vê no crescimento da economia e na expansão do setor formal uma alternativa eficaz e a indicação de tendência de mudança tecnocientífica para um agravamento do problema, leva a uma proposta que combina um novo arranjo socioprodutivo, a Economia Solidária, com sua plataforma cognitiva de lançamento, a Tecnologia Social.

Sobre programas de cunho social e benefícios privados

Numa perspectiva um pouco distinta, mas não menos importante, vale a pena assinalar outra direção de crítica aos programas de cunho social. Um deles, o "Minha casa, minha vida", por ter uma relação com o tema em análise, vale ser citado. O programa reservou apenas 3% do seu recurso para autoconstrução, 97% foram para as empreiteiras, provavelmente por uma questão de governabilidade. E isso não obstante o fato de que 54% das casas dos brasileiros são construídas pelos seus próprios moradores. E que nas comunidades onde vivem os mais pobres essa porcentagem deve ser próxima a 100%.

A proposta da Economia Solidária e da Tecnologia Social

A proposta da Economia Solidária consiste no fortalecimento de um arranjo societário baseado na organização do movimento social que está emergindo da Economia Informal. Esse arranjo agrupa os empreendimentos solidários fundamentado, ao contrário das empresas privadas e estatais, na propriedade coletiva dos meios de produção, em que trabalhadores associados se dedicam à produção de bens e serviços de modo autogestionário e desconcentrado. Embora tendam a ficar ainda muito tempo submetidos à dinâmica do "mercado", comprando ou vendendo para a Economia Formal, esses empreendimentos tenderão a formar cadeias produtivas cada vez mais densas, completas e entrelaçadas, e crescentemente a ela autônomas. Orientados para bens e serviços para consumo dos trabalhadores e de

suas famílias, para a produção em outros empreendimentos solidários e, também, dos cidadãos em geral que os recebem via intermediação do poder de compra do Estado, eles se consolidam como oportunidades de criação de trabalho e renda. Seus partidários propõem um decidido apoio governamental aos empreendimentos solidários, coerente, pelo menos, ao seu papel de absorção daqueles milhões de brasileiros que dificilmente serão absorvidos pela Economia Formal; seja pela incapacidade desta de gerar emprego, seja pelo baixo nível de "qualificação" formal da população. Na medida em que recebam do governo benefícios, qualitativamente semelhantes e quantitativamente proporcionais, aos que hoje recebem as empresas, inclusive os relacionados à capacitação naquelas habilidades e competências que efetivamente necessitam para se tornarem sustentáveis (o que aponta uma solução para o "ensinar a pescar"), os empreendimentos solidários poderão funcionar como "porta de saída" para os programas compensatórios.

Adequação Sociotécnica da tecnociência convencional

A Adequação Sociotécnica pode ser entendida como um processo que busca promover uma adequação do conhecimento tecnocientífico convencional (produzido para e pelas empresas privadas), mediante critérios suplementares aos de cunho técnico-econômico usuais compatíveis com os princípios de solidariedade, propriedade coletiva e autogestão, de forma a possibilitar a sustentabilidade dos processos de produção e circulação de bens e serviços da Economia Solidária. O conhecimento tecnocientífico resultante – a Tecnologia Social – será por isso "contaminado" com os interesses políticos de grupos sociais relevantes distintos daqueles que originaram a tecnologia convencional. À medida que se consolidem, irão desenvolvendo, mediante a Adequação Sociotécnica da tecnociência convencional produzida para e pelas empresas, e em conjunto com as instituições públicas de ensino e pesquisa, a Tecnologia Social que os tornará crescentemente sustentáveis em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Embora necessitem, bem como

as empresas, de apoio do Estado, os empreendimentos solidários poderão, tendencial e parcialmente, dele prescindir. No limite, não mais serão necessários os recursos que ele retira mediante imposto da classe proprietária para compensar, com as políticas sociais, aquilo que a classe trabalhadora deixa de receber pelo trabalho (não pago) que realiza. Passará a ser desnecessária essa função que o Estado desempenha para garantir, pela via do gasto social, a exploração do trabalhador em sociedades em que a propriedade dos meios de produção e do conhecimento não é coletiva. Será consideravelmente diminuído o enorme custo – econômico, social, tecnocientífico e ambiental – associado à concentração que existe nos planos da produção e circulação de bens e serviços e aos mecanismos de subsídio, transporte, comércio, propaganda, regulação, taxação, garantia da propriedade etc. envolvido e que a sociedade, diretamente ou através do Estado, incorre. Também será desnecessária a sisífica tarefa dos que a partir do Estado e fora dele buscam impedir que o mercado destrua o planeta e malbarate ainda mais aquilo que de humano todavia possui a nossa Humanidade. O crescimento econômico resultante da produção aumentada dos empreendimentos solidários será, afinal, o próprio desenvolvimento que queremos.

Poder de compra do Estado e Economia Solidária

Para ter uma ideia do que poderia ocorrer se uma parte do poder de compra do Estado destinado a adquirir os bens e serviços necessários para implementar as políticas públicas que proporcionam aos cidadãos saneamento, habitação, saúde, transporte, educação etc., a que têm direito, há que lembrar que quase 20% do PIB dos 40% que o Estado arrecada com impostos são gastos junto às empresas privadas. Supondo que desse total, 4% fosse reorientado para compras públicas de bens e serviços produzidos pela Economia Solidária, o impacto em termos de inclusão social poderia ser dez vezes maior do que o do Programa Bolsa Família, que custa cerca de 0,4 do PIB e tirou 40 milhões de pessoas da miséria. Ou seja, seria pos-

sível tirar 400 milhões da miséria! Mas como somos apenas 200 milhões, essa reorientação do poder de compra do Estado poderia significar uma radical diminuição da desigualdade socioeconômica. Identificar as decisões e ações que hoje cabem ao Estado mas que poderiam, com vantagens de várias ordens, dado que ligados diretamente à vida e à produção dos cidadãos, estar sob a responsabilidade de arranjos organizacionais situados no plano comunitário (Economia Solidária, empreendimentos solidários e Tecnologia Social) e, ao mesmo tempo, identificar no âmbito dos grandes blocos de investimento governamental as atividades de produção de bens e serviços que poderiam ser executadas pelos empreendimentos solidários, é uma importante tarefa a ser realizada pelos gestores de esquerda.

As limitações do "empreendedorismo social"

Outro ponto a aprofundar, e que mesmo sem fazê-lo permite a formulação da proposta associada à "dobradinha" Economia Solidária e Tecnologia Social, é o do empreendedorismo e do que veio a se apelidar – via deslizamento semântico ao possibilitar o que cientistas políticos denominaram "confluência perversa" – "empreendedorismo social". Associada ao eufemismo – hoje menos falado, por desmoralizado – "responsabilidade social empresarial", essa expressão surge dado à dificuldade de transformar os jovens das classes subalternas (marginalizados ou "excluídos") em "incluídos" ingressando-os no setor formal de modo a permitir a extração de mais-valia e a geração de um lucro empresarial; que na periferia do capitalismo nunca foi taxado de modo a produzir benefícios para essas classes. O "empreendedorismo social" atrai pessoas de esquerda por que o empreendedor individual não extrai mais-valia e o pequeno, teoricamente, pelo menos, explora pouco, supõe a existência de um mercado que compre o tipo de bens e serviços que eles seriam capazes de produzir. Os quais, diga-se de passagem, dadas as limitações de natureza tecnológica entre outras, tenderão a ser pouco competitivos em relação aos das grandes empresas. A informação disponível atesta

que nossa situação social ainda é uma das piores do mundo e mostra a inviabilidade dessa proposta. A parcela correspondente a 1% dos mais ricos da população (cerca de 1,7 milhões de pessoas) apropria-se de 13% do total das rendas domiciliares – a mesma fração da qual se apropriam os 50% mais pobres (algo em torno de 87 milhões de pessoas); o que significa que metade da população sobrevive com cerca de 5 dólares por dia.

As limitações do "aumento da competitividade"

Seguindo essa cadeia, haveria que comentar outra proposta frequentemente aventada que é a de orientar a capacidade de produção desses jovens – agora qualificados – para o mercado externo. De forma geral, o que se percebe é que a receita que vem sendo aplicada há várias décadas, (sintetizada no lema do governo militar "exportar é o que importa") pouca eficácia tem tido para aumentar nosso coeficiente de abertura (que, como o de outros países grandes continua baixo) e promover nosso desenvolvimento econômico. E há muitas razões como as que em seguida se expõe de que, por essa via, nem crescimento teremos. Nas últimas duas décadas, quase um bilhão de novos operários baratos (da China, Índia e países da antiga União Soviética) se incorporaram ao mercado de trabalho mundial; com isso, cerca de 3 bilhões de pessoas ativas no mercado global, metade, passou a ganhar menos de 4 dólares por dia. O baixo salário dos operários baratos reduziu o preço internacional das mercadorias que produzem, mas impede que elas sejam compradas por eles: o que é hoje exportado, ao contrário do que ocorreu no Japão e na Coreia do Sul há décadas, é produzido visando o mercado externo. O milagre do Estado "socialista" chinês, que desconecta o salário do custo de reprodução da força de trabalho que é subsidiado (via subsídio à saúde, educação, moradia, transporte, alimentação), permite que o salário registrado na contabilidade das empresas exportadoras e que forma o seu custo de produção seja de apenas 60 centavos de dólar/hora. Ele cria um diferencial de salário industrial que, no caso da Alemanha (30 dólares/hora) é de 50 vezes e, no brasileiro (4,5

dólares/hora), de 8 vezes. Significa que para competir no mercado mundial de bens industriais de baixa e média intensidade tecnológica e produzidos com mão de obra barata – mantendo a ideia-força do "exportar é o que importa" – teríamos que reduzir ainda mais o salário brasileiro. Ou, então, retomando algum tipo de proteção do mercado interno via, pelo menos no início, alíquotas de importação, criar um espaço interno à nossa economia para que a massa de operários qualificados por esse esforço de profissionalização dos jovens, que por isto seriam mais produtivos, aumentasse a competitividade das empresas – nacionais ou estrangeiras – aqui localizadas. Coisa que, "pelo lado da oferta", caso tivesse sido feito antes da década de 1980, quando os engenheiros brasileiros (e os estrangeiros que aqui trabalhavam) se espantavam com o quociente do número de técnicos e de engenheiros inverso daquele que existia nos países industrializados (ou mesmo nos periféricos) poderia ter transformado o Brasil numa Coreia do Sul ou numa China; países que rapidamente passaram de produtores de bens de baixa intensidade tecnológica para o mercado interno a fornecedores mundiais de produtos crescentemente sofisticados. É claro que, "pelo lado da demanda" teria que ter havido um interesse de nossa burguesia industrial (que muitos fazendo blague afirmam não ser nem burguesia nem nacional) para empregar técnicos. Ou que, alternativa ou subsidiariamente, nossa elite tivesse condicionado como ocorreu na Coreia do Sul a entrada das multinacionais ao cumprimento de quotas de exportação. O sepultado foi que a propensão a exportar os bens industriais que produziram empregando técnicos sul-coreanos é cinco vezes maior do que a de suas filiais que se estabeleceram no Brasil.

"Não se pode planejar o futuro olhando pelo retrovisor"

Encerrando o tratamento da questão "qualitativa" de curto prazo (que não questiona o caráter de educação "para o trabalho" e da orientação que está seguindo o processo de expansão do ensino, coisa que será abordada na seção seguinte de modo normativo), sintetizo minha opinião. E o faço lembrando

duas expressões agressivas mas sugestivas e comuns nos círculos de gestão pública: "não se pode planejar o futuro olhando pelo retrovisor", e "a história não anda para trás". Ou seja, salientando o fato de que a "janela de oportunidade" que esteve aberta até que se iniciou a década de 1980 para que o país, promovendo a formação tecnocientífica maciça de pessoal para produção de bens e serviços, que o estilo nacional-desenvolvimentista vigente demandava e a conjuntura internacional permitia, encontra-se hoje fechada. E que não há prospectiva plausível que aponte para a sua reabertura. Significa que a formação tecnocientífica que temos que impulsionar deve levar em conta uma análise mais radical (etimologicamente: ir às raízes) da configuração atual do contexto do ensino e da atividade tecnocientífica e do que ela implica em termos de restrições e oportunidades para o futuro.

"Educação de qualidade" ou formação para a Economia Solidária e a Tecnologia Social?

A resposta a essa pergunta demanda, por um lado, uma avaliação do interesse "real", embora de curto prazo, das classes subalternas na expansão do ensino profissional. "Real" porque haveria que "decodificar", haja vista a intensa e secular manipulação ideológica que vêm sofrendo no que respeita à educação "para o trabalho" ou "bancária", como diria Paulo Freire, e para a "empregabilidade", que obscurece a necessidade de uma educação libertária e para autonomia. E, por outro, ao cenário (e suas limitações internas e externas, e as oportunidades) de médio e longo prazo que se deseja construir para a nação. A decodificação realizada nos últimos itens conduz à proposta mais abrangente e de mais longo prazo da criação da base cognitiva (TS) e civilizacional (ES) que levaria à construção de uma sociedade diferente da atual, baseada em valores coerentes com a justiça social, a igualdade econômica e a responsabilidade ambiental e, por isto, mais adequada à realização das potencialidades humanas. Essa proposta tem despertado o interesse da esquerda. Defende-se que

além de libertária em termos ideológicos e culturais, a educação só será efetiva se formar a população para a organização em empreendimentos solidários com propriedade coletiva dos meios de produção e TS autogestionária, capazes de substituir a empresa privada realimentando a cadeia virtuosa de políticas públicas de novo tipo. Acoplada a essa percepção, está a expectativa de que os programas compensatórios que hoje abarcam um terço da população brasileira possam, atendendo a metáfora do "dar o peixe mas ensinar a pescar", proporcionar aos seus beneficiários condições para a geração de oportunidades de trabalho e renda, possibilitando-lhes crescente empoderamento e autonomia frente ao circuito da economia formal mediante tecnologias que possibilitem o completamento e fortalecimento das cadeias produtivas da ES.

Demandas populares, operacionalização e Gestão Pública

Tendo exposto o que se entende por decodificação, habilidade que o gestor deverá crescentemente adquirir para lidar com os conflitos encobertos e latentes característicos do processo decisório que origina a gestão pública, cabe precisar outro conceito também importante. Um momento de Operacionalização, situado entre os momentos de Formulação e Implementação, que junto com o de Avaliação tem sido aqui apresentado como compondo a tríade do processo de Elaboração de políticas. Ele se refere ao detalhamento técnico-operacional das atividades a serem implementadas que os gestores, com seu crescente poder discricionário e fazendo uso dos "anéis burocráticos" se envolvem com os empresários, por um lado, e com os movimentos sociais, por outro. É ali que eles irão materializar as políticas e ações programadas mediante os instrumentos metodológico-operacionais gerados e disponibilizados numa estrutura do Estado social e historicamente determinada. Vale salientar, nesse sentido que se está referindo a uma atividade que vai além, por ser mais genérica, abrangente e sistematizada, do que aquilo que a literatura caracteriza como sendo a ação da "burocracia do nível da rua". No caso da Operacionalização, encontra-se pre-

sente um atributo de discricionariedade que, ao invés de uma exceção típica de um tipo de burocrata situado em contato mais direto com a população, deve ser considerado como uma regra. Esse momento é especialmente importante no caso dos gestores que aqui interessa analisar mais de perto: aqueles que, por estarem em contato direto com os atores (dirigentes políticos, líderes de movimentos sociais etc.) que definem "problemas-fim" deverão decodificar e operacionalizar dentro do aparelho de Estado de modo a permitir a sua resolução mediante os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade. Ainda mais quando aumenta a tensão resultante de uma agenda decisória que se altera em função de uma ação de governo, em atendimento a uma mudança na relação de forças políticas, e que será obviamente maior em comparação às ações que visem à manutenção do status quo. Em consequência, em conjunturas de confluência, com a vitória de uma coalizão política que a impulsiona, os dirigentes não permanecerão atuando como filtros ou amortecedores das demandas populares, a pressão sobre o gestor tenderá a ser cada vez maior, fazendo com que ele empregue instrumentos metodológico-operacionais inadequados e se enrede no círculo vicioso da gestão pública. Numa conjuntura como essa, a Operacionalização exigirá do gestor atenção e esforço redobrados, uma vez que a estrutura de Estado quando operada durante muito tempo por coalizões conservadoras torna-se intrinsecamente resistente e resiliente, com tendência a se opor à ação governamental de governos mudancistas que pretendam dar sustentação à mudança social. Nessa situação, tudo se passa como se o gestor estivesse pressionado e imprensado pela mudança na relação de forças que ocorre na sociedade e pela ação do dirigente que se encontra governando pelos arranjos institucionais obsoletos que se mantêm na interface Estado-sociedade e pelos IMOs herdados, obsoletos e inadequados.

Segmentação do Estado e áreas de política pública

A segmentação do Estado, a falta de coordenação entre suas partes ou órgãos (ministérios, secretarias etc.) e de comunicação entre os respectivos

dirigentes é frequentemente, e com razão, apontada pelos gestores como causa do baixo desempenho da "ameba" pública. No entanto, essa situação caracterizada pela existência de diferentes e insuladas áreas de política pública não é casual, tampouco é racional (o que não quer dizer que não seja planejada). Elas são o resultado da dinâmica do Estado capitalista cuja existência, permanência ou "missão" é a manutenção da reprodução ampliada do capital, que se traduz na criação (ou "descriação") de órgãos que deem conta das demandas impostas pela reprodução a cada momento. A frase citada logo no início deste texto, que define o Estado capitalista como o "mapa das suturas que as classes dominantes vão costurando no tecido social para impedir que ele se rompa e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas", expressa como os atores dominantes implantam e isolam as áreas de políticas públicas mais significativas para a materialização de seu projeto de governo, protegendo seus interesses. E, também, como os movimentos sociais organizados conseguem, vez por outra, influenciar esse processo quando suas agendas penetram processos decisórios que resultam em ações governamentais que demandam algum tipo de estrutura organizacional. Situações como essas, entretanto, podem ser vitórias de Pirro ou concessões demagógicas realizadas pelos atores dominantes simplesmente "para impedir que o tecido social se rompa".

Investimento e crescimento do PIB

Existe uma ideia de senso comum a respeito de uma pretensa relação de causalidade estrita e unicausal entre investimento e crescimento econômico. Como já abordado, para argumentar sobre a existência de uma relação de causalidade entre duas variáveis é um bom caminho, quando possível, investigar se há entre elas uma correlação estatística. Ou seja, que a uma serie de observações sobre uma delas corresponde outra, a respeito da outra variável, que exibe um comportamento similar direto (quando, por exemplo, ambas crescem com o tempo) ou inverso (quando, por exemplo, uma cresce

e outra decresce). No caso da relação entre a taxa de investimento em relação ao PIB e o crescimento do PIB, a informação disponível indicada no quadro que segue, não mostra a existência de uma correlação.

Quadro 1: Investimento e crescimento do PIB

Décadas dos:	Crescimento anual do PIB (%) médio na década	Investimento/PIB (% média na década)
50´	7	16
60´s	6	18
80´s	2	22

Fonte: elaboração própria.

Como se vê, na década de 1950, o investimento foi de 16% do PIB e o crescimento 7%. Na década de 1960, de 18% e de 6%. Na década de 1980 de 22% e o crescimento apenas 2%. Isso significa que, aparentemente contrariando a o senso comum, no caso brasileiro a relação de causalidade estrita entre investimento e crescimento do PIB não se verifica.

O Estado e o investimento

Associada à ideia de senso comum anterior existe outra de que o baixo investimento público do governo federal seria uma causa de baixo crescimento econômico. Além do fato de que não existe uma relação de causalidade entre investimento e crescimento do PIB há que considerar que, ainda que houvesse ou que possa vir a existir, a parcela de investimento do público sobre o total é de apenas 20% enquanto o realizado pelas empresas é de 80%. Ao contrário do que frequentemente se alega, a responsabilidade do governo federal no crescimento, se houvesse, seria muito pequena, uma vez que ele realiza apenas 5% do investimento público total. Os restantes 15% são divididos entre estados e municípios que aplicam recursos classificados como investimento especialmente para expansão na reforma e construção de equipamentos como escolas, creches, postos de saúde e hospitais.

O imposto no Brasil e sua destinação

O Brasil tem a 22ª carga tributária no mundo. Dos países com carga tributária superior, 14 são desenvolvidos e europeus. O país mais rico do mundo, a Noruega, tem carga tributária de 44% em relação ao PIB e arrecadou 25 mil dólares per capita. O Brasil com 36% (1,5 de arrecadação e 4,1 trilhões de dólares de PIB), arrecadou 4 mil dólares per capita. É impossível o milagre de ter serviços de 25 mil dólares arrecadando 4 mil. Essa arrecadação, de 657 reais/mês por pessoa, é assim distribuída: 280 para Previdência; 90 para Saúde; 90 para Educação (até aqui, o equivalente a 70% do arrecadado); 100 para pagamento Juros e Dívidas (entre 1995 e 2014, os detentores da dívida pública receberam como pagamento de juros um total de 125% do PIB); 20 para Segurança; 40 para outros fins. Quanto se tem em conta que metade dos brasileiros recebe até 1.095 reais mensais, se conclui que milhões de pessoas não teriam acesso algum à saúde e à educação não fosse o Estado.

A composição da carga tributária brasileira e sua regressividade

Ela se deve à sua concentração em impostos indiretos, que incidem sobre mercadorias e serviços (ICMS, Cofins, IPI, ISS etc.) que apesar de recolhidos pelas empresas (quando pagos!) são transferidos aos preços e pagos pelos consumidores finais. Os impostos indiretos sobre aquisição de bens e serviços (IPI e ICMS etc.) representam 50% do total; os encargos sociais, 26% (distribuídos entre empregados e empregadores); o imposto de renda, 19%, o imposto sobre o patrimônio, 4% (dentre eles o maior percentual é do IPVA, sendo que jatinhos e iates não pagam este tributo e o Imposto Territorial Rural não atinge um milésimo da arrecadação). Em consequência, as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam com uma carga de impostos indiretos de 46% da renda familiar e são responsáveis por 49% da carga tributária total, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos com 16%. Em termos da renda pessoal, os 10% mais pobres pagam 32% de sua

renda de imposto e os 10% mais ricos, 21%; os que ganham até dois salários mínimos pagam 54% de sua renda de imposto e os que ganham acima de 30 mínimos, 29%. Finalmente, cabe lembrar que em 2013, enquanto o programa Bolsa Família custou 24 bilhões de reais, as deduções no IRPF foram de 37 bilhões de reais, sendo dez relacionadas a despesas com saúde e quatro com escolas privadas.

O imposto no Brasil: algumas comparações internacionais

Para melhor avaliar a regressividade da tributação brasileira, algumas comparações internacionais são elucidativas: (1) o imposto sobre a renda no Brasil é de 13,3% do total arrecadado; nos países capitalistas mais desenvolvidos (OCDE) é de 33%; (2) o imposto sobre a propriedade no Brasil é 1,31% do PIB; e é 10% no Canadá, 10,3% no Japão, 11,8% na Coreia do Sul e 12,5% nos Estados Unidos; (3) a soma dos impostos sobre a renda e a propriedade no Brasil é 23% do total arrecadado; nos países capitalistas mais desenvolvidos (OCDE) é de 66%; (4) o imposto sobre herança no Brasil é de 3,9% do valor da herança. No Reino Unido 40%; França 32,5%, Estados Unidos 29%, Alemanha 28,5%, Suíça 25%, Japão 24%, Chile 13%; (5) as alíquotas máximas de imposto sobre dividendos ou rendimentos do capital (que remuneram os mais ricos) no Brasil é 0% (os dividendos são isentos de imposto de renda); na Dinamarca 42%, França 38,5%, Canadá 31,7%, Alemanha 26,4%, Bélgica 25%, Estados Unidos 21,2%, Turquia 17,5%; (6) no Brasil, após a cobrança de impostos e a efetivação dos gastos públicos pelas transferências governamentais, a redução da desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, é inferior a 10%; nos países da OCDE é de 35%; Finlândia e Áustria reduzem a desigualdade de renda à metade graças a um sistema tributário progressivo e um gasto social bem orientado; (7) na Noruega, a renda per capita é de mais de 100 mil dólares e a carga tributária de 44%; como cada cidadão paga em média 8.800 reais mensais ao Estado, é de se esperar que os serviços públicos que recebem sejam 11 vezes melhores do que os nossos.

Corrupção e sonegação

Aparentemente, a sonegação de impostos pelos mais ricos (pessoas físicas e jurídicas) é muito mais vultosa do que a corrupção, entendida como o desvio de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas. A sonegação de impostos é estimada em 415 bilhões de dólares anuais; o que corresponde a 28% da arrecadação tributária ou 10% do PIB. Quando se compara este valor com a estimativa da FIESP acerca do montante da corrupção (100 bilhões de reais por ano ou 1,9% do PIB) pode-se ver que a "contribuição" da elite brasileira nesses dois quesitos é sensivelmente diferente. Um indicador do volume da sonegação pode ser obtido comparando o número de pessoas que declararam à receita rendimentos acima de 1 milhão de reais – apenas 5.300 das 23,5 milhões de declarações entregues em 2007 – e a estimativa do *The Boston Consulting Group*, de que existiam no Brasil 220 mil pessoas com mais de 2,3 milhões de reais aplicados no mercado financeiro (aproximadamente 1,2 trilhão de dólares ou metade do PIB).

Apêndice

Curso de Especialização Gestão Estratégica em Políticas Públicas

Fundação Perseu Abramo–Unicamp

O Curso é de natureza semipresencial: possui 408 horas-aula,sendo 302 a distância,agrupadas em 18 Unidades de Aprendizagem (UAs), e 106 distribuídas em quatro Encontros Presenciais (EPs). Fazem também parte das atividades do Curso a assistência a webaulas (WAs), tal como indica o quadro a seguir que resume os três blocos que o compõem.

	Temas das Unidades de Aprendizagem e webaulas
EP1	Primeiro Encontro Presencial – painéis, exposições dialogadas e trabalho em grupos
1	Gestão Estratégica Pública: cultura de esquerda, marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais
2	Lutas da esquerda, período militar e redemocratização
3	A trajetória do PT e a evolução de seu contexto histórico-social
WA1	Desafios para a ação da esquerda e a transformação do Estado brasileiro (webaula 1)
4	Gestão democrática, participação popular e democracia participativa

5	Política fiscal: construindo o "Estado Necessário"
6	Avaliação Governamental e Opinião Pública
WA2	Balanço sobre governos do PT: uma visão sobre resultados e desafios (webaula 2)
EP2	Segundo Encontro Presencial – painéis, exposições dialogadas e trabalho em grupos
7	Metodologia de Análise de Políticas Públicas
8	O neoliberalismo e suas implicações na relação Estado-sociedade no Brasil
WA3	Análise, Avaliação e Gestão de políticas públicas (webaula 3)
9	Crise do capitalismo contemporâneo
10	O Círculo Vicioso da Gestão Pública Brasileira
WA4	Gestão de pessoas e relacionamento com o servidor (webaula 4)
11	Reflexões contemporâneas de intelectuais brasileiros
12	Dilemas da Gestão Pública: relações Estado-sociedade e processo de democratização
EP3	Terceiro Encontro Presencial – exposições e trabalho em equipes para elaboração dos TCCs
13	Instrumentos metodológico-operacionais para estruturação do governo
WA5	Democracia, participação popular e gestão participativa (webaula 5)
14	Gestão Governamental – procedimentos e experiências
15	Políticas Públicas Setoriais e de Proteção Social: direito à cidade e políticas sociais – I
16	Políticas Públicas Setoriais e de Proteção Social: ações afirmativas – II
17	Relacionamento Estado-sociedadee meios de comunicação: controle social e transparência
WA6	Democracia, mídias e mobilização social (webaula 6)
18	Ações para concretizar a gestão pública de esquerda
EP4	Quarto Encontro Presencial – apresentação e crítica dos TCCs, encerramento do curso

Os EPs são compostos por painéis de professores e quadros técnico--políticos especialmente convidados, por exposições dialogadas dos professores integrantes do GAPI/Unicamp, e trabalhos em grupo coordenados pelos monitores que acompanham de perto o trabalho dos participantes. Seu objetivo central é assegurar a coerência e alinhamento das UAs. De uma quinzena de duração (equivalentes a 16 horas-aula a distância) cada uma, as UAs são diretamente acompanhadas por monitores proficientes no tema do Curso e na modalidade semipresencial, e selecionados em função da aderência aos seus objetivos.

O primeiro dos três blocos do Curso, composto por 06UAs, visa à consolidação no âmbito dos participantes do que denominamos "Cultura de Esquerda": o conjunto de ideias, valores e interesses que deve embasar o "Estilo de Gestão de Esquerda" que o Curso propõe.

O segundo, composto por 06 UAs, aborda o marco analítico-conceitual concernente à relação Estado-sociedade que se depreende do anterior, e os principais instrumentos metodológico-operacionais da proposta de Gestão Estratégica Pública do GAPI-Unicamp. Ao materializar e trazer para a prática do gestor público – governamental e social – esses instrumentos, que serão empregados até o final do curso na elaboração dos TCCs, são o "último elo" – indispensável mas até há pouco escassamente trabalhado – do "Estilo de Gestão de Esquerda".

O terceiro Bloco, contendo 06 UAs, explora conhecimentos específicos em apoio aos trabalhos de elaboração do TCC que a esta altura do Curso estarão sendo desenvolvido pelas equipes de participantes organizadas em torno de problemas de gestão pública (governamental ou social). Esses conhecimentos, que em conjunto com os já pertencentes ao repertório dos participantes e os apresentados nos textos, filmes e documentários apoiam o marco analítico-conceitual, serão organizados através do emprego dos instrumentos metodológico-operacionais com vistas à elaboração dos TCCs.

O primeiro EP apresenta o Curso, seu conteúdo, atividades (assistência a filmes e documentários, leitura de textos, redação de comentários, emprego das metodologias de diagnóstico e equacionamento de problemas, elaboração do TCC etc.), forma de funcionamento, cobrança de resultados, etc.Os quatro EPs programados para o curso totalizam 102 horas-aula presenciais obrigatórias, distribuídas em dez dias de atividade.

O foco do 2º EP são os três instrumentos metodológico-operacionais fundantes da proposta de Gestão Estratégica Pública: a Metodologia de Diagnóstico de Problemas, de Equacionamento de Problemas e de Análise de Políticas. Esta última, essencial para a necessária politização das explicações e ações resultantes da aplicação das outras duas, possi-

bilita a sistematização de elementos do marco analítico-conceitual colocando-os "em movimento" para o equacionamento de problemas.

Por terem sido concebidos com uma perspectiva de esquerda na interação entre contribuições cognitivas como a Análise de Políticas (que é por sua vez resultado de uma confluência dos enfoques da Ciência Política e da Administração Pública) e o Planejamento Estratégico Situacional (método PES), esses instrumentos metodológico-operacionais substituem com vantagem os provenientes das empresas como o *Balanced Score Card* e o *SWOT* (travestidos de "Planejamento Estratégico" e contrabandeados para dentro do Estado pela contrarreforma gerencial do*New Public Management*) que aindasão ensinados e, por *default*, empregados e no âmbito da esquerda.

O terceiro EP é dedicado ao início da elaboração dos TCCs que é guiado por meio de exercícios de aplicação dos três instrumentos metodológico-operacionais (MDP, MEP e MAP).

No quarto e último EP são realizadas as exposições e críticas dos TCCs elaborados pelas equipes e os debates finais do Curso. Simulando o enfrentamento de problemas situados na interface Estado-sociedade por equipes de gestão pública (governamental e social) orientadas a equacioná-los de forma democrática e participativa e o empoderamento dos movimentos sociais com eles envolvidos.

Para que fique claro o objetivo de maior fôlego do Curso, e resumindo, destaca-se que:

(a) o marco analítico-conceitual do "Estado Herdado" foi sendo constituído mediante um processo incremental ao longo de décadas (ou séculos) de modo sinérgico e simultâneo à generalização de uma cultura coerente com o ambiente econômico, social e político de nosso capitalismo periférico;

(b) ele foi orientando a concepção dos arranjos e mecanismos institucionais situados na interface Estado-sociedade e os instrumentos metodológico-operacionais que são utilizadosna gestão pública (governamental e social) para a elaboração (formulação, implementação e avaliação) das políticas;

(c) cabe aos militantes e gestores de esquerda auxiliar na célere construção de outro marco analítico-conceitual capaz de orientar a concepção de novos instrumentos metodológico-operacionais que terão que ser concebidos para alavancar a transição para o "Estado Necessário".

É coerentemente com essa percepção que o primeiro Bloco do Curso objetiva começar esse processo pela consolidação compartilhada daquela "Cultura de Esquerda". No Segundo Bloco, os participantes irão aprofundando mediante, inclusive, a crítica ao marco analítico-conceitual do "Estado Herdado", os conceitos, as relações entre eles, os modelos descritivos, explicativos, institucionais e normativos, etc., que possibilitarão, em conjunto com a experimentação de três dos instrumentos metodológico-operacionais desenvolvidos pela equipe docente, aconcepção daqueles que irão constituir o "Estilo de Gestão de Esquerda" do "Estado Necessário".

A opção pela utilização da linguagem filmográfica (que ocorrerá em conjunto com a leitura de textos) se deve à percepção de sua eficácia para a consolidação compartilhada da "Cultura de Esquerda" no âmbito do conjunto heterogêneo de parlamentares, dirigentes, servidores públicos, militantes de movimentos sociais etc., provenientes das várias regiões do país, com distintas experiências de vida e formações profissionais, e em momentos de vida também diferentes, que participarão do Curso.

A introdução, no 2º EP do Curso, dos instrumentos que constituem o núcleo metodológico-operacional do "Estilo de Gestão de Esquerda"

que é nosso objetivo ajudar a conceber, procura evitar a falsa dicotomia entre“teoria” e “prática” e a superação das formas convencionais de ensino-aprendizado pela proposta da Andragogia.

O resultado mais ambicioso do Curso – a concepção do “Estilo de Gestão de Esquerda” – será então perseguido tendo como núcleo os instrumentos metodológico-operacionais coerentes com o marco analítico-conceitual e a Cultura de Esquerda e como objetivo o seu emprego quotidiano pelos seus participantes num processo que sabemos incremental e de longo prazo, de construçãodesse novo estilo de gestão governamental e social.

Em termos da metodologia ensino-aprendizagem, cabe destacar que o conjunto descrito -aplicação dos instrumentos metodológico-operacionais informado pela visão de esquerda e o marco analítico-conceitual que dela decorre – ao simular situações de gestão em que os militantes do PT costumam estar inseridos, é também um procedimento de trabalho a ser utilizado na gestão pública. A expectativa, coerente com a noção de Andragogia, é que a percepção do ganho de efetividade, eficácia e eficiência que ele possibilita possa fazer com que se estabeleça ao seu redor uma “linguagem comum” dentre os quadros técnico-políticos do PT. Sua incorporação ao “modo petista de governar” poderá facilitar sua ainda incipiente codificação.

Referências

FIORI, J.L. Olhando para a esquerda. Economia Política Internacional: Análise Estratégica, n. 9 – jul./dez. 2006.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

THOENIG, Jean-Claude. La actualización del conocimiento en el campo de la administracion y las políticas públicas. In: PARDO, Maria del C. *De la administración publica a la gobernanza*. (Comp.). Mexico: Del Colégio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

SANTOS, Reginaldo Souza. (Org.). *A administração política como campo do conhecimento.* Salvador: Mandacaru, 2004.

Sobre os autores

Greiner Costa é formado em engenharia civil, com Mestrado em Educação e Doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordena o curso de Especialização em Estado e Gestão Pública da Fundação Perseu Abramo (FPA) e atua como docente colaborador em cursos de extensão e Pós-Graduação para a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Fesp), Escola de Extensão da Unicamp, Faculdade Anhanguera e Escola Nacional de Administração Pública. Coautor de livro sobre gestão estratégica e políticas públicas. Participou de equipes de governo e tem atuado nos últimos 20 anos com desenvolvimento de programas de formação e com assessoria para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de planos de governo e projetos no setor público.

Paula Arcoverde Cavalcanti é professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tem atuado profissionalmente na área de Gestão Pública e Análise de Políticas. Integra o Grupo de Análise de Políticas de Inovação, vinculado ao Departamento de Política Científica e Tecnológica

da Unicamp, por meio do qual tem atuado na formação de centenas de gestores públicos baianos. Autora do livro *Análise de políticas públicas:* um estudo do Estado em ação, publicado pela Editora da Universidade do Estado da Bahia (edUNEB, 2012).

Renato Dagnino é professor titular na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) das áreas de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia e Gestão Pública. Tem atuado como professor visitante em várias universidades latino-americanas. Seus livros mais importantes são: *Ciência e tecnologia no Brasil:* o processo decisório e a comunidade de pesquisa (Editora da Unicamp, 2007); *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico* (Editora da Unicamp, 2008); Possui várias publicações, entre as quais destacamos *Tecnologia Social:* contribuições conceituais e metodológicas (Ed. Insular e EDUEPB, 2014). Coordena o Curso de Especialização em Gestão Pública da Fundação Perseu Abramo e Unicamp.

A impressão deste livro foi realizada na cidade de São Paulo pela Graphium em agosto de 2016. A tiragem foi de 300 exemplares, com texto composto em Minion Pro. O miolo foi impresso em papel Polén Soft, 80g e a capa em cartão supremo, 250g.