

# O círculo vicioso da gestão pública brasileira



## *The vicious circle of brazilian public administration*

---

**Renato Dagnino** rdagnino@ige.com.br

Universidade de Campinas. Campinas, Brasil.

**Paula Arcoverde Cavalcanti** paularcoverde@yahoo.com.br

Universidade do Estado da Bahia. Salvador, Brasil.

**Recebido** 14-dez-14 **Aceito** 31-ago-15

**Resumo** 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 penetra o aparelho de Estado como uma pressão disruptiva que recai 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. Este trabalho, postulando uma sinergia entre mudanças na relação de forças, marco analíticoconceitual, novos instrumentos metodológico-operacionais e novos arranjos institucionais, busca contribuir para engendrar um círculo virtuoso orientado a motorizar a radicalização da democracia.

**Palavras-chave** marco analíticoconceitual; Instrumentos metodológico-operacionais; círculo vicioso da Gestão Pública, Brasil, América Latina.

**Abstract** *The change in political balance underway in Brazil and other Latin American countries, expounded by the election of coalitions opposed to neoliberalism, has generated new political agendas that tighten the state-society interface. This tension penetrates into the state apparatus as a disruptive pressure that eventually reaches the public servants. To operationalize these agendas and reduce what they perceive as inefficiency, they employ methodological and operational tools provided by the New Public Management (and imported from private firms), causing what we call the Public Administration vicious circle. This paper, postulating a synergy between changes in political balance, analytic and conceptual frameworks, new methodological and operational tools,*

*and new institutional arrangements, aims to contribute to engender a virtuous circle oriented to motorize democracy radicalization.*

**Key-words** *analytic and conceptual framework; methodological and operational tools; vicious circle of public management; Brazil, Latin America.*

## Introdução

Este texto, embora trate do processo de radicalização da democracia em curso no Brasil e das suas consequências em termos de aumento da 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<sup>1</sup> tende a reproduzir no âmbito da sociedade, mediante processos decisórios reiteradamente enviesados, uma relação estável de forças políticas que favorece as elites político-econômicas. Em conjunturas como a atual, em que esta relação se altera, o tensionamento da interface causado pelas agendas emergentes chega ao núcleo operacionalizador do Estado como uma força de pressão sobre seus gestores (em particular, sobre os ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo, que podem ser funcionários de carreira ou profissionais recrutados em empresas, universidades ou centros de pesquisa, ou em sindicatos e organizações da sociedade civil).

Para fazer frente a esse acréscimo de pressão que chega até eles intermediado pelos arranjos e enlaços institucionais que aquele caráter enviesado condiciona, eles buscam aumentar a “eficiência” de sua ação. Isso é feito empregando instrumentos metodológico-operacionais (daqui para frente IMOs) de tipo gerencial provenientes do setor privado.<sup>2</sup> Concebidos segundo o marco analítico-conceitual (daqui para frente MAC) da Reforma Gerencial do neoliberalismo<sup>3</sup> eles, por isto, agravam a disfun-

- 1 Embora ela seja essencial para a adequada compreensão de nosso argumento, não apresentaremos a visão marxista sobre o Estado capitalista. Remetemos, por isso, a alguns autores 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).
- 2 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 à que levava os economistas neoclássicos a entendê-la como passível de utilização para gerenciar uma casa de família ou uma nação e do que apresentam 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).
- 3 Entre os autores que indagam sobre as motivações da implementação, no mundo inteiro, dessa reforma, alguns, como Kettl (1999), são muito claros ao creditá-las ao desejo das elites empresariais em emagrecer o Estado em seu benefício. Daí a privatização, terceirização, desregulação, redução de gastos públicos, corte de pessoal etc. Outros, como Com-mon (1998), referindo-se aos países periféricos, apontam a importância das pressões exercidas pelas organizações supranacionais como a OECD, Banco Mundial e por megaempresas de consultoria.

cionalidade do “Estado Herdado” em relação àquelas demandas<sup>4</sup>. Gera-se dessa forma um círculo vicioso que só pode ser rompido mediante a utilização de novos instrumentos que terão que 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”<sup>5</sup> (DAGNINO, 2013).

Para mostrar a plausibilidade da existência dessa sucessão de eventos cujo eixo são os IMOs empregados pelos gestores na sua atividade cotidiana no âmbito do aparelho de Estado e a vigência da solução visualizada, se propõe um percurso argumentativo associado a uma cadeia sequencial que 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<sup>6</sup>.

- 4 Esta proposição não é aceita por autores como Carneiro (2010). Num livro que merece ser consultado para visualizar até que ponto pode chegar o receituário que apresentam, ela afirma (p.26): “[...] é principalmente na adoção de práticas adotadas primeiramente no setor privado que busquem aumento de eficiência que o setor público se espelha e se inspira em busca da melhoria dos serviços prestados. A adoção de ferramentas de gestão do setor privado na gestão pública tem demonstrado ser bastante efetiva ao alcance de seus objetivos.”
- 5 Segundo nos consta, o termo “Estado Necessário” foi usado pela primeira vez em 1993, embora com um sentido bastante distinto, por Kliksberg (1994, p.04). Enquanto aqui ele é colocado como o resultado de ações sobre o “Estado Herdado” do regime militar e do neoliberalismo e sua Reforma Gerencial e 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”, ele 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.
- 6 O que não quer dizer 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 capitalista periférico características que o enviesam ainda mais 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. A ele devem ser creditadas a hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo, a fraqueza da função governativa dos partidos políticos e a problemática relação do Estado com os grupos de interesse, tanto no sentido da tentativa de captura dos órgãos governamentais pelos grupos privados, quanto no sentido 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.

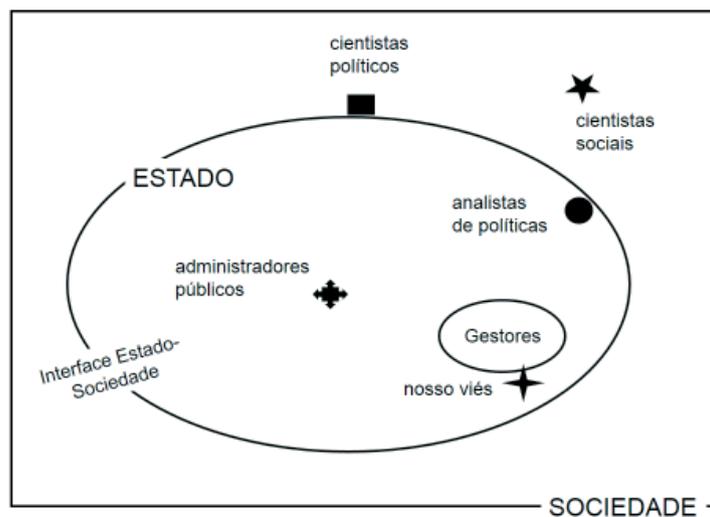
Dado que a reversão do círculo vicioso depende do emprego de IMOs distintos, a serem pensados a partir de um MAC coerente com a democratização em curso<sup>7</sup>, se esquematiza seu processo de derivação e se explica, enfocando o caso da Reforma Gerencial, como ele ocorreria no sentido inverso quando 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, muito mais do que a academia ou os intelectuais, os responsáveis pela concepção dos novos IMOs.

## Ainda a título de introdução é conveniente duas esclarecimentos

A primeira é o viés analítico com o qual olhamos a relação Estado-sociedade e, em particular, a questão da Gestão Pública.

Na Figura a seguir, 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: Enfoques analíticos da relação Estado-sociedade**



Fonte: Elaborado pelos autores

7 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 different*", 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 a demarcação auto imposta pela Administração Pública entre política e administração.

No Quadro a seguir, associado à Figura 1, 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 interface 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 1 e pelo Quadro 1 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<sup>8</sup> 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: Comparação entre os enfoques analíticos**

Enfoque analítico	Preocupação descritivo-explicativa	Preocupação normativa	Foco propositivo
<b>Cientistas sociais</b>	Relações entre atores sociais (empresários, trabalhadores, etc.)	Igualdade, justiça	Políticas sociais
<b>Cientistas políticos</b>	Implicações das assimetrias de poder entre atores sociais na conformação das relações com o Estado	Permeabilidade e transparência do Estado, participação	Mecanismos institucionais (sociedade à Estado)
<b>Analistas de políticas</b>	Implicações das assimetrias de poder na elaboração da política pública	Desvelamento de conflitos latentes e encobertos: conscientização e empoderamento	Mecanismos institucionais (Estado à sociedade)
<b>Administradores Públicos</b>	Relações entre os órgãos do Estado	Otimização da “arquitetura” do Estado	Eficiência da “máquina pública”
<b>Nosso enfoque</b>	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: Elaborado pelos autores

A segunda aclaração que nos parece conveniente para introduzir este trabalho se refere ao lugar em que se situa seu objeto e o olhar que a ele dirigimos. Para isso separarmos, caricatamente, o processo de mudança analisado 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

8 Vale ressaltar que isso não implica no desconhecimento da importância de arranjos implementados no bojo do “modo petista de governar” como o Orçamento Participativo, PAC, Bolsa-Família, Brasil Sem Miséria, Regime Diferenciado de Contratações, Fórum Interconselhos para a elaboração/monitoramento do PPA tendentes a fazer avançar o processo de democratização via a reorientação das políticas públicas. Evidências apresentadas, entre muitos outros pesquisadores por Touchton e Wampler (2013), sobre o Orçamento Participativo são nesse sentido categóricas.

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; e assinalamos este último nível como o que concentra nossa atenção.

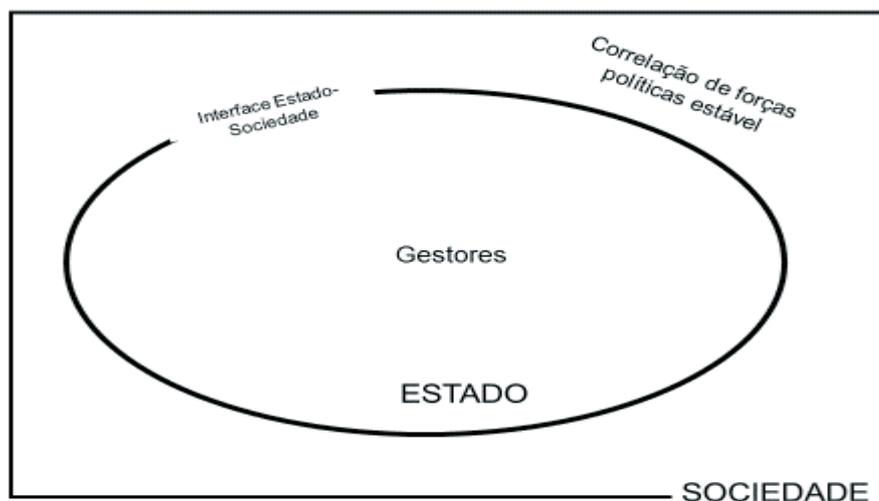
Nosso olhar não está endereçado às disputas protagonizadas por atores com distintos projetos políticos que têm lugar no primeiro nível, alvo da preocupação da Ciência Política, nem às características do processo decisório e da Formulação da política situados no segundo, que são o objeto privilegiado pela 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 e que tem sido, ainda que de forma disciplinarmente mais delimitada, objeto da Administração Pública. E, por outro, da derivação que atravessa esses três níveis fazendo com que os IMOs que utilizam os gestores 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) sobre a proposta que se opõe à da Reforma Gerencial que ela denomina 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), Lüchmann (2014) Avritzer (2008). 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: Elaborado pelos autores

A interface Estado-sociedade é representada mediante uma linha em torno da qual se “condensam”, tal como numa garrafa d’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)<sup>9</sup>.

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).

9 Essa metáfora foi mencionada pelo professor Bresser-Pereira numa conversa informal com um dos autores. Segundo o professor, ela é citada num artigo de sua autoria ao qual, entretanto, não conseguimos ter acesso.

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 observar na figura pela linha contínua que as demarca, são mais tranquilas. Elas talvez deveriam ser chamadas, dado o dano social que costumam causar, de “antissociais”.

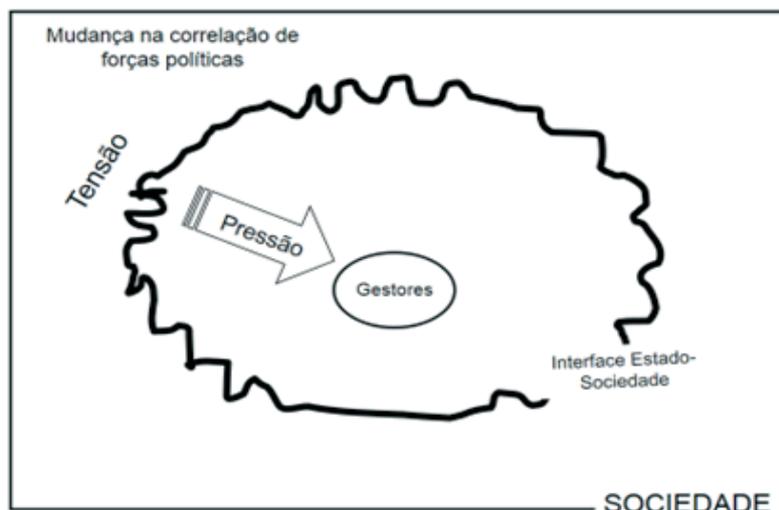
Já as políticas “sociais” costumam ser mais disputadas (linha quebrada) em função da maior possibilidade de atuação da classe trabalhadora nos processos decisórios que as originam. Dado que a classe proprietária tende a considerá-las “antieconômicas”, porque subtraem recursos à acumulação de capital 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**

Nesta seção, 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 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: Elaborado pelos autores

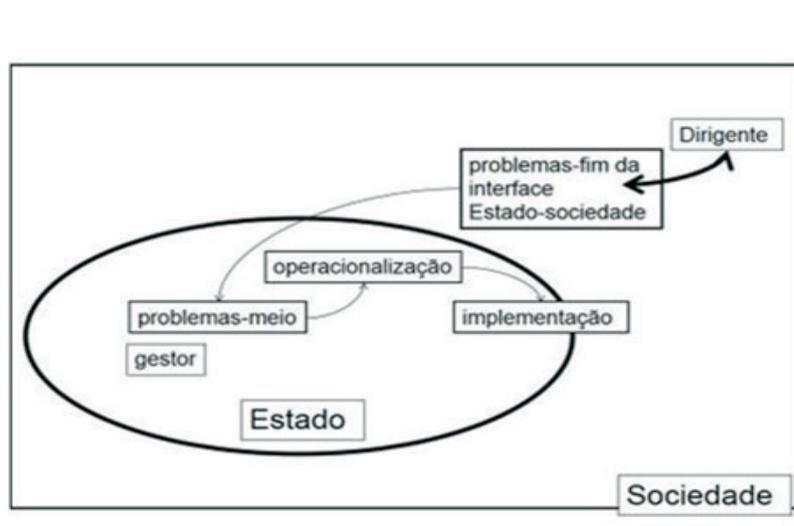
A mudança na relação de forças entre (simplificando muito, em benefício da brevidade, trabalhadores e empresários) faz com que se alterem os seus pesos relativos na formação da Agenda Decisória. Mais do que isso, ela provocará a transformação de conflitos latentes em encobertos e encobertos em abertos, fazendo com que se altere a agenda decisória e as políticas públicas dela resultante<sup>10</sup>.

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 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.

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.

10 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).

**Figura 4: Interface Estado-sociedade, o dirigente e o gestor**



Fonte: Elaborado pelos autores

Esses “problemas-fim” vão novamente ser traduzidos, agora com a participação dos gestores, em problemas-meio passíveis de serem por estes operacionalizados mediante a ação dos órgãos 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 que do processo de Elaboração de políticas<sup>11</sup>. 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, 1975) 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 social e historicamente determinada do Estado. 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”<sup>12</sup>. 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

11 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.

12 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).

“decodificá-los”<sup>13</sup> e operacionalizá-los dentro do aparelho de Estado de modo a permitir que se dê o seu equacionamento mediante os arranjos institucionais situados na interface Estado-sociedade.<sup>14</sup>

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<sup>15</sup>.

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 é manifesta como resistente ou resiliente e se opor 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 impensado entre arranjos institucionais obsoletos e IMOs inadequados<sup>16</sup>.

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 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.

13 O termo “decodificação de demandas” é aqui empregado para fazer referência à melindrosa operação que cada vez mais frequentemente terão que realizar os gestores interessados na democratização. Trata-se de ir mais além da forma como elas são enunciadas pelo povo de maneira a poder implementar ações que, captando o seu conteúdo, possam equacioná-las de acordo aos seus reais interesses e não ao que, fruto de décadas de manipulação ideológica a classe proprietária, ele reclama.

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”.

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 Schultze (1977), no final dos anos 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.

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 a 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 o de que os gestores vão desempenhar um papel bem mais importante do que o que possuem usualmente na Operacionalização da agenda decisória ou na implementação das políticas que a mudança irá ensejar<sup>17</sup>. Por um lado, é claro que, por mais poder que ela como estamento possa vir ter no Estado capitalista contemporâneo, como ressaltam as visões corporativistas e neo-corporativistas, ele nunca será superior ao da classe dominante ao longo do processo decisório. Mas, 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 do processo decisório, ainda que com pouco poder de decisão, 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 ator central do processo de Operacionalização da agenda decisória, no momento de implementação da política.

Fica claro 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 rece-

17 Inspiramo-nos em Offe (1994) 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 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” (OFFE, 1994, p. 219).

bem 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)<sup>18</sup>. Os quais podem fazer uma sensível 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 (2011), Oszlak (1998), Thwaytes Rey (2010), Paula (2010), Weissbluth (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)<sup>19</sup>.

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<sup>20</sup>, o gestor é obrigado a procurar algum que sirva na “caixa de ferramentas” que as sucessivas ondas de IMOs foram disseminando no seu âmbito de trabalho à medida que, principalmente, se consolidavam as vertentes da NGP e da Governança.<sup>21</sup> É a partir deles que ele visualiza, percebe, analisa e opera sobre a realidade, que chegará a

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 que 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.

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 a 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 Nova Gestão Pública (CHAUÍ, 1997), essa interpretação situa 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). Nessa perspectiva, 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).

21 “Surfando” essas ondas em que a “teoria”, que deveria explicar por que 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).

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<sup>22</sup>.

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 emprega (“sofrimento organizacional”), a abordagem que faz Marco Aurélio Nogueira em seu excelente 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

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 dessas 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).

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 demarrar 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 que a pressão que sofrem deriva-se do caráter eminentemente político daquela tensão<sup>23</sup> consideram que ela, de qualquer modo, lhes está exigindo maior eficácia e efetividade das políticas públicas. E consideram, em consequência, que o que lhes cabe é buscá-las pela via do emprego de IMOs que julgam capazes atender ao seu objetivo enquanto gestores<sup>24</sup>.

Como em outras situações em que um estresse ou “sofrimento” dessa natureza 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 (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.

23 Eles se dão conta de que a gestão por “[...] não captar esse processo e reiterar práticas consagradas, produz 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, ainda 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.”

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<sup>25</sup>, tende a perturbá-los ainda mais num contexto como o nosso.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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 esteve e continua estando extremamente concentrado.

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 implementação 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.

27 A esse respeito, vale lembrar que não são apenas autores latino-americanos, 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, 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.

## Instrumentos metodológico-operacionais e marcos analíticoconceituais

Depois de caracterizar os condicionantes e o 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 atuam os marcos analíticoconceituais 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 (daqui para frente, simplesmente, MAC) para os IMOs do “Estado Necessário”, é preciso entender como se deu o “caminho de ida”. É preciso caracterizar (ou modelizar) heurísticamente 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 capitalismo 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<sup>28</sup>. 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 sejam utilizados para a gestão pública.<sup>29</sup>

Mas até mesmo em 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.<sup>30</sup>

Entre os autores latino-americanos que contribuíram criticamente para pensar a área de Administração, foi provavelmente Maurício Tragtenberg, em seu livro *Burocracia e Ideologia* (1974), o intelectual brasileiro que mais claramente enunciou a relação a que estamos aqui nos referindo.<sup>31</sup>

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-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).

28 Uma exceção recente, provavelmente não por acaso, é Valotti e Turrini (2013, p. 41). Eles 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 Numa das principais referências sobre o tema, publicada em 1981 com o título de *Handbook of Policy Instruments* (Manual de Instrumentos de Política) e republicada no ano seguinte com o título mais fidedigno de *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (As ferramentas de Governo: um Guia para a Governança), há uma interessante menção ao assunto. A noção de Governança é ali entendida como portadora de um marco de referência de natureza colaborativa para os esforços modernos para satisfazer necessidades humanas que propõe o uso de ferramentas para a ação que incorporam as complexas redes de atores públicos e privados de modo a configurar 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.

30 Como exemplo, podemos citar um dos manuais sobre Análise de Políticas mais usados nos EUA – *A Primer of Policy Analysis* –, onde Stokey e Zeckhauser (1978) expressam que a maior parte do conteúdo do 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.

31 A esse respeito, na sistematização que apresenta de sua obra, Paula (2008, p.100), ao enunciar as duas premissas que orientam 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: ideologicamente, 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.”

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, é a sucessiva resolução reiteradamente enviesada de agendas decisórias resultantes de relações assimétricas entre forças antagônicas o que vai conformado, ao longo do tempo, o 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 histórica 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 as 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 vão 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 vai 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.

Na Figura a seguir 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.

**Figura 5: O condicionamento retroalimentado entre MAC e IMOs**



Fonte: elaborado pelos autores

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”.<sup>32</sup>

## 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

32 É grande o número artigos, apostilas, livros e manuais que apresentam esses IMOs. Entre eles, o já citado 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 Initiative*, 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*.

encontramos no País no que respeita 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 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 que ao utilizar os IMOs disseminados pela Reforma Gerencial estão detonando o círculo vicioso.<sup>33</sup>

De fato, até nos casos em que esses gestores são expostos à uma crítica desses IMOs aponta 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.<sup>34</sup>

A relativamente escassa capacidade de perceber que, ao tratar órgãos públicos como unidades independentes e “competitivas”, os IMOs gerencialistas 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

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 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 obviadas caso se submetesse os IMOs empresariais a procedimentos simples tais como os recomendados por Echevarría e Mendoza (1999), de “aplicação direta”, “adaptação criativa” ou “reconceitualização”.

sem muitas explicações pela charmosa “avalanche ideológica” do neoliberalismo em ascensão<sup>35</sup>. 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<sup>36</sup>.

Para alcançar esse charme foram introduzidos no ambiente da Gestão Pública termos na língua que representava o novo paradigma tido como exitoso, como *governance, ownership, responsiveness, delivery, accountability, empowerment*<sup>37</sup>. 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 cancelados 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,

35 É recorrente nas manifestações dos gestores a alusão à colocação historicamente questionável e um tanto irrealista e contrafática, 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”. Citando Pollitt (2007), afirma que “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.” E segue “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 em língua portuguesa mais interessantes sobre a Reforma do Estado, 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, segundo ele, mais do que negativas, perversas, provocadas pelo ajuste e a Reforma Gerencial que ele então apoiava. Manifestação semelhante tem sido feitas, sabe-se lá por que, em entrevistas pelo 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”.

expressam a nova relação de forças, não terem 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 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 que a geração de políticos e intelectuais de Esquerda que hoje ocupa os governos latino-americanos, por ter-se formado numa tradição que entendia que por ser o socialismo pelo qual lutavam uma sociedade onde as fronteiras de classe estariam desaparecendo e onde por isto 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 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<sup>38</sup>, a preocupação central desses gestores continua sendo de que praticamente a única saída é a da adaptação.

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

38 Ao longo da experiência que temos tido no âmbito do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp fomos desenvolvendo, ensinando 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 Problemas, Metodologia de Equacionamento de Problemas, 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, Metodologia de Elaboração e Avaliação de Projetos.

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. Segundo Nunes (em Loureiro e outros (2010)), existiam no Brasil cerca de 700 mil estudantes matriculados nos quase 3200 cursos de Administração de Empresas. Neles se formavam anualmente 100 mil novos profissionais; o que representava o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em Administração Pública, existiam 71 cursos, onde estavam inscritos quatro mil estudantes. Desses, apenas mil e quinhentos estariam nos onze cursos mantidos pelas nossas cem universidades públicas (que, como se sabe, são as que apresentam um nível de ensino adequado). Neles se formavam 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 autores dos países avançados<sup>39</sup> e brasileiros<sup>40</sup> sobre a forma como se estão apresentando os conteúdos de Administração Pública.

39 Entre eles, vale citar Thoenig (2011, p.189). A crítica aguda e sistemática que faz em seu artigo - “A atualização da Administração e as Políticas Públicas” -, ele 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 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 vêm 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 cursos de Administração de Empresas.

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<sup>41</sup>, 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 fazendo 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, há que 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 camino, 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.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião. Pública** [online]. 2008, vol.14, n.1, junho, pp. 43-64. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext)
- 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: Editora 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.

41 A qual pode ser aquilatada pela relação entre os formandos de Administração de Empresas e Administração Pública, de 600:1.

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: <http://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: Editora FGV, 2006.

COSTA, G.; DAGNINO, R. (Orgs.) **Gestão estratégica em políticas públicas**. Campinas: São Paulo, Alínea, 2014.

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. 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. Vol 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 especificidad de la Gestión Pública: El concepto de management 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: <http://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**. No. 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: Editora 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: Editora FGV, 2010.

LÜCHMANN. L.H.H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade[online]**. 2014, vol.13, n 18, set/dez, pp. 167-197. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>

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 lograrlas. In: PARDO, M. del C. **De la administración pública 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, nº 6, pp. 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, nº 11, Buenos Aires, 1998.

OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? **Reforma y Democracia**, CLAD, nº. 9, Oct.1981: 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 pública 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. Nº. 5. pp. 7-20.

PETERS, B. G. The politics of policy instruments. In: SALAMON, L. M. **Handbook of Policy Instruments**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

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.

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.

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 administración y las políticas públicas. In: PARDO, Maria del C. **De la administración pública 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.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VALOTTI, G.e TURRINI, A. Reforming the public sector: how to make the difference. 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.