

O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002)

Antonio Ricardo de Souza e
Vinícius de Carvalho Araújo

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Introdução

O objetivo deste *paper* é apresentar ao leitor, de forma sistematizada e articulada dos pontos de vista analítico, metodológico e teórico-conceitual, um roteiro sobre os principais autores e suas respectivas obras na área de Gestão Pública e Reforma do Estado no período 1994/2002.

Pretende-se demonstrar a todos que trabalham com a disciplina Administração Pública (pesquisadores, estudantes, consultores, professores, profissionais dos setores público e privado, parlamentares, imprensa) quais são os principais autores e as obras da literatura nacional/internacional recente, articulando-os de forma congruente, no sentido de contribuir para a cumulatividade da geração do conhecimento nessa área (embora esta não possa ser descrita como um corpo teórico unificado no qual cada desenvolvimento leva em consideração o anterior), conforme descrito por Souza e Gortner (1998) e por Mahler e Nicholson (1987).

Não se trata de *survey*, ou seja, de levantamento bibliográfico, seguindo determinada categorização, como o elaborado por Abrucio e Pó (2002), mas de mapeamento seletivo dos principais temas e variáveis discutidos nessa disciplina, no período selecionado (constituindo os cinco *loci*), dos respectivos autores e do enfoque adotado (*focus*) por eles.

Para tal mister, no Capítulo 2, faz-se breve revisão teórica sobre o tópico da produção de conhecimento nessa disciplina (complexo por sua orientação epistemológica), com ênfase nas grandes etapas e paradigmas no Brasil, expostos por Keinert (2000).

O ponto mais relevante é a utilização de instrumental analítico composto pelas categorias *locus* e *focus*, desenvolvidas especialmente para

Antônio Ricardo de Souza é professor assistente I do Departamento de Administração da Universidade Federal de Mato Grosso e doutorando do NPGA/UFBA.

Vinícius de Carvalho Araújo é gestor governamental da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) do Estado de Mato Grosso e especialista em Políticas e Estratégias para o Setor Público pela UFMT.

Contato:
ricjanesalvador@terra.com.br
vcaraujo@terra.com.br

análise da literatura em Administração Pública e utilizadas por Tânia Keinert em sua tese de doutoramento na EAESP/FGV. A intenção aqui é suprir lacuna importante no que se refere ao rigor metodológico dos trabalhos nessa área de concentração e ao uso de metodologias pouco elaboradas e adequadas aos seus objetivos.

No Capítulo 3, é descrita a metodologia da pesquisa, distribuída em cinco fases principais, contendo o seu detalhamento, os procedimentos específicos adotados e a sua institucionalidade.

No Capítulo 4, são apresentados os *loci* da produção científica identificados como importantes na periodização referenciada, com a sua correspondente caracterização histórica, analítica e teórico-conceitual, bem como os autores que os compõem, as variáveis com as quais trabalham e suas respectivas abordagens ou problematizações, com algumas comparações importantes para compreensão da totalidade.

No Capítulo 5, são feitas algumas observações finais sobre a pesquisa (seus resultados, importância, possibilidades) e seu objeto, salientando a natureza dinâmica e o caráter dos estudos, que geram implicações para a agenda de pesquisas em todos os níveis e cursos de pós-graduação *strictu sensu* no Brasil, que têm por objetivo declarado aprofundar a formação teórica de seus quadros e preparar pesquisadores capazes de refletir sobre a nossa realidade e ampliar as fronteiras da ciência organizacional.

No Anexo I, é apresentada uma tabela contendo a taxonomia dos autores, de acordo com os *loci* em que foram situados. Tal tabela é importante, pois contribui para a visão panorâmica que se pretende gerar com este trabalho.

Revisão da literatura

A Administração Pública (AP) no Brasil sempre esteve vinculada ao conceito de “público”. Dessa forma, os vários paradigmas existentes para seu estudo e sua análise, segundo Keinert (2000), podem ser verificados do ponto de vista metodológico, a partir das categorias analíticas de *locus* e *focus*.

O *locus* é o que determina o território a ser estudado e analisado, definindo os fenômenos empíricos. É o local institucional do campo (*institutional where*). No caso da temática em questão, um *locus* muito conhecido pela sociedade é a burocracia governamental, embora a sua localização venha sendo questionada por diversos autores e estudiosos da área de sociologia política.

O *focus* é a perspectiva teórica que subsidia as discussões, análises e compreensões no campo da temática. Nesse caso, o *focus* é o instrumental analítico utilizado em determinado “enfoque especializado”

(*especialized what*). O *focus* mais utilizado tem sido “Princípios da Administração”, que expressa idéias e conceitos aplicáveis ao aparelho (Keinert, 2000).

Assim, para que se estabeleça um referencial teórico-analítico, é importante que os estudantes, pesquisadores, professores e, de forma geral, os interessados nessa disciplina tenham a clareza do conceito de “público”, enfatizando tanto o *locus* (objeto) do estudo como o *focus* (abordagem) utilizados nas análises.

Sendo assim, é possível resumir o referencial analítico (*focus*) da AP – expresso nas principais publicações, com destaque para a *Revista de Administração Pública* da EBAP/FGV –, a partir de três etapas paradigmáticas:

1ª) Paradigma público-estatal (1930-1979) – O termo “público” pode ser entendido como aquilo que é “de todos para todos”, referindo-se à “coisa pública” (*res publica*) e ao “interesse público” (Keinert, 2000; Bresser PEREIRA 1995a, 1996b, 1997, 1998a, 1999a, 1999c). Assim, os diferentes conceitos de “público” envolvem questões de poder, política, legitimidade e de valores. Do ponto de vista histórico, vários outros sentidos de “público” vêm sendo desenvolvidos, estudados e utilizados nesses referenciais analíticos da AP: a) forma de propriedade pública ou privada; b) perspectiva jurídica pública ou privada; c) propriedade “pública não estatal”; d) os novos direitos públicos ou republicanos – direitos do consumidor, direito ambiental, entre outros; e) o público como o oposto ao secreto, o público como espaço institucional: relação Estado–sociedade–gestão pública.

Esse paradigma público-estatal apresenta duas vertentes bem interessantes no que se refere à relação Estado–sociedade e ao conceito de “público”. A primeira vertente, conhecida como matriz estadocêntrica, pode ser definida como corrente do pensamento sócio-político que tem como característica o intervencionismo estatal e enfatiza a figura central do Estado como o principal mentor e articulador do desenvolvimento econômico-social (Keinert, 2000).

Em relação ao conceito de “público”, tal centralidade do Estado produziu um tipo de relação social conhecida como Estado–sociedade, historicamente autoritária do primeiro para com a segunda, passando na atualidade por uma rearticulação que, segundo Keinert (2000), é conhecida como “deslocamento do público”, que significa a transição de matriz centrada no Estado (matriz estadocêntrica), expressa pelo epíteto “o público no Estado”, para matriz centrada na sociedade (matriz sociocêntrica), ou seja, “o público na sociedade”.

A segunda vertente é a burocrática, que tem as suas origens na divisão social do trabalho, preconizada pelo autor escocês Adam Smith, em seu clássico *A riqueza das nações* (1776) e pelos trabalhos do sociólogo

alemão Max Weber. Com base em algumas observações feitas na sociedade prussiana e observando a mecanização da indústria e a proliferação das formas burocráticas de organização nos setores público e privado, Weber sintetizou, em seu célebre tipo ideal de organização, as principais características de uma burocracia, ensejando seu conceito de dominação racional-legal (KEINERT, 2000).

2ª) Crise dos anos 80 – A crise do Estado, de acordo com alguns autores, tais como Bresser Pereira (1995a, 1995b, 1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b e 1999c), Diniz (1996, 1997, 2000a, 2000b), entre outros, gerou a sua crítica. Portanto, a AP – única disciplina das ciências humanas e sociais que tinha o estatal como sinônimo de público, por forte influência do Direito Administrativo – acaba sofrendo processo de fragmentação temática, tanto no ensino como na pesquisa, gerando nesses campos apenas trabalhos voltados para temáticas setoriais.

Tentou-se, diante dessa crise no fim dos anos 70 e início dos anos 80, uma articulação com outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a Ciência Política. Entretanto, devido aos fracassos administrativos do setor público no Brasil, a AP entra nos anos 80 numa crise de paradigma, não conseguindo dar respostas às demandas sociais e superar as suas dificuldades de ordem gerencial/organizacional (Keinert, 2000).

Um dos marcos dessa crise é o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), lançado no final de 1979 e regulamentado no início dos anos 80. Por meio dele, alguns dos principais obstáculos (e entraves gerenciais) da AP foram removidos, com destaque para os mais arraigados e diagnosticados tanto pela própria burocracia governamental como pelos estudos e pesquisas publicados nos anos 90: a) a forte centralização burocrática exercida por algumas das principais agências formuladoras de políticas públicas (a exemplo da área de planejamento), vinculadas à Presidência da República; b) os fortes traços da herança colonial presente na cultura política brasileira, fortalecendo algumas práticas clientelistas e fisiológicas, típicas de Estado patrimonial como o brasileiro; c) déficit de *accountability*, ou seja, mecanismos de prestação de contas do Estado para a sociedade, levando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a estabelecerem relação autoritária e sem transparência; d) a hipertrofia do Executivo e o agigantamento do aparelho estatal, provocando baixa qualidade dos serviços públicos e, às vezes, a total ineficácia em alguns setores, tais como saúde, educação e segurança pública, revelando, talvez, o mais importante obstáculo da sociedade em relação ao atendimento das demandas sociais (Keinert, 2000. Martins, 1995. Bresser Pereira, 1995a, 1995b, 1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b e 1999c. Bresser Pereira et al., 1999).

O mais importante diagnóstico desse período foi formulado com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995,

que lançou as principais bases para a superação do paradigma burocrático em crise e a construção do novo: o emergente paradigma pós-burocrático.

3ª) Paradigma emergente: o “interesse público” – Segundo Keinert (2000), esse paradigma apresenta também duas vertentes bem interessantes em relação ao Estado–sociedade e ao conceito de público. A primeira vertente, conhecida como matriz sociocêntrica, surge a partir de contexto de rápidas transformações sociais, tecnológicas, econômicas, culturais.

Tais mudanças advêm da globalização da economia e da crise do Estado, simbolizada por sua exaustão financeira e baixo atendimento das demandas sociais. Dessa forma, no momento em que aparece essa crise de confiança e de legitimidade do Estado em relação à sociedade, o espaço público passa a se articular mais a partir da última e menos do primeiro.

De modo geral, matriz sociocêntrica caracteriza-se pelo aparecimento de novos atores sociais e políticos, ocupando novos espaços na formulação e implementação de políticas públicas centradas na sociedade (movimentos sociais, sindicatos, ONGs, etc.): “o público na sociedade”, segundo Keinert (2000). A segunda vertente, conhecida como pós-burocrática, constitui-se em padrão de gestão pública com duas funções básicas, a saber: a) organização do setor público a partir da adoção de modernas ferramentas de gestão, a exemplo da descentralização voltada para o aumento da eficiência e produtividade e; b) organização do setor público voltada para o atendimento do cidadão de forma participativa e com controle social.

Essas funções são complementares na medida em que a AP garanta o seu entrelaçamento, articulando dessa maneira a defesa da “coisa pública” e a responsabilização social (*accountability*), focalizando o cidadão-cliente (Keinert, 2000. Barzelay, 1994. Osborne; Gaebler, 1994).

Metodologia

O objetivo desta pesquisa foi realizar mapeamento seletivo da literatura em gestão pública e reforma do Estado gerada entre 1994 e 2002, para permitir aos leitores visão panorâmica acerca dos principais autores, seus objetos de estudo principais e as abordagens para gerar um roteiro sobre o que ler em AP.

A metodologia utilizada nesta pesquisa pode ser resumida nas seguintes fases:

a) levantamento da literatura a ser trabalhada, com um inventário da produção científica na disciplina, seus autores e respectivas obras. Foram priorizados os periódicos e livros editados pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública entre 1994 e 2002, tais como a *Revista do Serviço*

Público, os *Textos para Discussão* e os *Cadernos ENAP*. Tal priorização decorreu da instrumentalidade que essa instituição teve para a reforma do Estado e de seu aparelho na União, a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e do Conselho da Reforma do Estado em 1995. Foram considerados também os periódicos internacionais *Administrative Theory and Praxis* e *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie* e algumas editoras brasileiras e estrangeiras, selecionadas de acordo com a articulação de sua linha editorial com o objeto da pesquisa. Apenas os trabalhos em língua inglesa selecionados para a pesquisa constituem exceção e não se enquadram na sua periodização. Foram escolhidos devido à importância conferida aos respectivos autores;

b) caracterização de cada *locus*, enfatizando os seus aspectos teórico-conceituais, metodológicos, históricos e analíticos. Trata-se da delimitação de *locus* específico do campo selecionado pela pesquisa, dentro do paradigma emergente e das duas funções engendradas por seu modelo de gestão;

c) agrupamento das variáveis que compõem os diversos *loci*, identificados nessa área em cinco, e posterior taxonomia dos autores de acordo com esse agrupamento;

d) seleção dos autores de acordo com alguns critérios: 1) o *locus* que desenvolvem – foram reunidos aqueles que trabalham com as variáveis de um mesmo *locus*, mas as abordam ou problematizam de forma diferente (*focus*); 2) horizontalidade – a partir das variáveis que compõem cada *locus* foram identificados diversos objetos de estudo importantes na disciplina (privatização, publicização, agencificação, contratos de gestão, ciclo de políticas públicas, políticas sociais, reestruturação, inovações, cultura política) e os autores que os abordam. Prevaleceu aqui o caráter mais descritivo do que analítico dos trabalhos, dado que nem todos os objetos contam com abordagens mais detalhadas e adensadas, em virtude de problemas estruturais na disciplina expostos por Souza (1998); 3) verticalidade – alguns autores foram selecionados mais pela profundidade com a qual abordam determinados objetos considerados relevantes, ou seja, pelo refinamento analítico dos seus trabalhos, embora possa parecer um pouco repetitivo, certas vezes, para o leitor; 4) publicações – um critério adotado para mensurar o peso de cada autor no debate sobre a reforma do Estado e a gestão pública no período da pesquisa e selecioná-lo foi o número de publicações nos periódicos nacionais/internacionais e as citações dos outros autores com referência ao objeto trabalhado e/ou ao acabamento analítico. Determinados autores, que podem figurar em dois ou mais *loci*, foram situados naquele em que se encaixam com mais propriedade segundo os critérios de seleção expostos anteriormente;

e) descrição de cada autor e suas obras segundo as variáveis que compõem o *locus* e o *focus*. O destaque nessa fase foi dado ao *focus*, já que todos os autores agrupados no mesmo *locus* assemelham-se. É importante lembrar que o *focus* em geral é composto por categorias de uma disciplina ou mesmo de campos trans, multi e interdisciplinares, conforme a definição de Birochi (2000). A grande vantagem da adoção desse procedimento metodológico é a base de comparabilidade gerada entre os diversos trabalhos por seu agrupamento.

Destaca-se aqui que essa pesquisa foi realizada no âmbito de um curso de especialização em “Políticas e Estratégias para o Setor Público”, realizado pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) entre os anos de 1999 e 2000 e financiado com recursos de convênios (Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Cuiabá, UFMT) e dos próprios estudantes por meio de mensalidades.

Locus

Locus I – vertente pós-burocrática de gestão pública

A vertente burocrática do paradigma público-estatal de administração pública, construído nos países centrais a partir da segunda metade do século XIX e difundido em todo o mundo durante o século XX e, em especial, no pós-guerra, entrou em crise após longo período de hegemonia.

Contudo, a crise não se manifestou apenas na dimensão administrativa do Estado, ou seja, em seu aparelho. Ocorreu de forma simultânea também na dimensão referente à intervenção do Estado na economia (com o obsoletismo de todo o instrumental macroeconômico keynesiano) e também na dimensão das políticas sociais, consolidadas no chamado Estado de bem-estar social ou *welfare State*¹. É mister lembrar que tais dimensões foram articuladas pelo pacto fordista celebrado nos países centrais no pós-guerra.

Há uma série de autores, portanto, que abordam a crise do Estado e a transição para um novo paradigma, a partir das mais diferenciadas matrizes teórico-analíticas. A maior parte destaca a chamada crise fiscal como componente central que conduziu a essa situação. A divergência ocorre, no entanto, quando são levantadas as causas que geraram essa crise, consubstanciada no déficit público crescente e no endividamento interno/externo.

Os autores de inspiração marxista, como O’Connor (1977), Offe (1989, 2001) e Poulantzas (1984), caracterizam, de modo geral, a crise do

Estado, intensificada a partir dos anos 70, como apenas mais uma crise inerente ao modo de produção capitalista, dado que, para Marx e todos aqueles que se utilizam das suas categorias analíticas, o capitalismo está fadado a crises cíclicas de superprodução e insuficiência de consumo e traz em si os embriões da sua própria destruição final.

Para outros autores de orientação mais liberal ou da escola neoinstitucionalista, como Huntington (1968) e Huntington, Crozier e Watanuki (1975), o cerne da crise fiscal do Estado está na sobrecarga de demandas pelo Estado e na incapacidade de agenciamento e legitimidade das instituições políticas, o que conduz a uma situação de ingovernabilidade.

No Brasil, os autores que, portanto, melhor descrevem, esse objeto e conseguem formular ou dar acabamento teórico adequado à vertente que emerge para suprir as lacunas da burocracia tradicional são Abrucio (1998, 2001, 2002a, 2002b), Bresser Pereira (1995a, 1995b, 1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 1999c), Rua (1999) e Barzelay (1994), entre outros.

Abrucio (1998, 2001, 2002a, 2002b), doutor em Ciência Política pela USP (vinculado à EAESP/FGV, à PUC/SP e ao CEDEC) e considerado um dos expoentes da nova geração, aborda, em seus trabalhos, o *locus* governamental, com destaque para a sua crise, e detalha os principais aspectos da vertente pós-burocrática, adotando o *focus* da Ciência Política – que inclui variáveis como atores, processo interacionista, relação agente-principal, etc. – e colocando-a sempre numa perspectiva internacional, com destaque para a experiência norte-americana, da comunidade britânica e dos países da OCDE, expressa nos manuais de “bom governo” e nos autores que abordam o histórico das reformas.

O autor costuma destacar também as ferramentas de gestão mais recorrentes da Administração Pública Gerencial, além de apreciar as outras dimensões da crise do Estado, com ênfase para a incapacidade de as instituições políticas intermediarem os interesses dispersos pela sociedade e a reforma do aparelho no contexto do federalismo (estados, regiões metropolitanas e municípios).

Bresser Pereira (1995a, 1995b, 1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 1999c) é hoje o principal autor brasileiro nessa área e encontra-se entre os mais destacados em toda a América Latina. A sua passagem como ministro pelo extinto Mare durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) fez dele o principal condutor da reforma do Estado e de seu aparelho no Brasil, salientando a criação do Conselho de Reforma do Estado e a subsequente elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 e a aprovação das Emendas Constitucionais nºs 18/98 e 19/98, que alteraram dispositivos importantes da Carta Magna no capítulo da Administração Pública (Cap. VII, Título III).

Os seus textos trazem amplo diagnóstico interdisciplinar sobre a crise do Estado, adotam *focus* jurídico, economicista e sociológico coerente com a formação do autor (bacharel em Direito, mestre em Administração e doutor em Economia). São utilizadas as principais categorias weberianas para compreender melhor o histórico de reformas do aparelho do Estado empreendidas no Brasil (DASP, DL 200), tais como governabilidade e governança, que estão em evidência na atualidade.

Ainda nos aspectos sociológicos, o autor enfatiza o padrão de articulação Estado–sociedade expresso nos inúmeros mecanismos de controle espalhados por todo o aparelho, pelos quais a sociedade civil contrabalança o poder monumental do Estado e interfere nas suas decisões. É interessante notar que, ao longo do período, Bresser deslocou-se das orientações econômica e técnica para a denominada orientação política, que privilegia o controle social (Bresser Pereira, 1998a).

No aspecto econômico, o autor destaca a articulação da reforma do Estado com as grandes crises cíclicas do capitalismo (queda da Bolsa de Nova York em 1929, crise petróleo nos anos 1970, dívida externa na década de 1980), suas implicações fiscais advindas da sobrecarga de demandas após a redemocratização no Brasil, o mercado de trabalho no setor público, as formas de propriedade no capitalismo contemporâneo (estatal, pública não-estatal e privada), além do papel do Estado nesse contexto. A partir daí, Bresser constrói seu marco referencial-comparativo para a transferência dos ativos de uma forma para outra (agencificação, contratualização, publicização e privatização), a introdução de quase-mercados e competição administrada no interior do aparelho, a regulação de setores nos quais haja presença de monopólios naturais e externalidades positivas e negativas, etc.

O autor situa também a reforma do Estado e de seu aparelho num quadro internacional (com destaque para os países da OCDE), fazendo as ressalvas necessárias e derrubando os rótulos ideológicos tradicionais quando se aborda essa temática, como o de “neoliberal”, que as forças de esquerda, em geral, imputam aos defensores do paradigma emergente. É prudente lembrar também que boa parte dos seus textos é dedicada à crítica dos autores neoconservadores da Teoria Escolha Pública (TEP) e ao alinhamento da reforma proposta pelo PDRAE mais ao centro (compondo projeto socialdemocrata ou socialliberal), enfatizando a ruptura com o individualismo metodológico.

Rua (1999), doutora em Ciência Política pelo IUPERJ – centro com tradição mais canônica nessa disciplina segundo Melo (2002b) –, faz considerações sobre a evolução da Administração Pública da fase burocrática para a gerencial, tipificando-a muito bem e destacando alguns dos principais dilemas engendrados.

Entre eles está a distinção entre as dimensões técnica e política da burocracia (autonomia x neutralidade) gerada com base em determinada

leitura do esquema analítico proposto por Weber, que se revela equivocada para o cumprimento dos pré-requisitos do aparelho do Estado trazidos pela sua reforma, da forma compreendida por autores norte-americanos, como Peter Evans. O *focus* adotado por ela privilegia as categorias sociológicas e da Ciência Política, salientando aquelas típicas da Sociologia da Burocracia.

Barzelay (1994), que utiliza a vertente pós-burocrática para caracterizar a continuidade-ruptura nas organizações públicas, descreve com detalhes a experiência de reforma administrativa no Estado norte-americano de Minnesota nos anos de 1980, ganhadora de prêmio para iniciativas dessa natureza na esfera estadual e municipal instituído pela Fundação Ford e a Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard.

O autor enfatiza as principais ferramentas de gestão utilizadas nessa experiência, como os fundos rotativos de financiamento dos serviços públicos, a divisão do aparelho do Estado em agências de linha e de apoio, prestando serviços entre si, a competição administrada e a ênfase no cidadão-usuário, todas típicas da vertente pós-burocrática.

O *focus* adotado por esse autor situa-se no campo administrativo e concentra-se nos princípios (idéias e conceitos aplicáveis ao aparelho) da vertente burocrática e na sua passagem para a pós-burocrática, articulando-as, numa perspectiva histórica, com a administração científica de Frederick W. Taylor, do início do século XX (entendendo a burocracia tradicional como a transposição do instrumental taylorista-fordista de gestão para o setor público), e com a nova vertente associada ao padrão tecnológico da produção atual, denominado de acumulação flexível ou toyotismo.

Locus II – Os impactos da globalização no aparelho do Estado

O atual processo globalizante, a exemplo dos anteriores na história da humanidade, caracteriza-se, de modo fundamental, pela intensificação de trocas comerciais e financeiras e pelo seu forte conteúdo tecnológico, em especial nas áreas de transporte, telecomunicações, informática, robótica, microeletrônica e biotecnologia.

Esse fluxo mais livre de capitais, mercadorias e pessoas engendrou novo ordenamento geopolítico-econômico internacional e agiu como catalisador das principais mudanças no âmbito dos Estados nacionais e mesmo na formação de espaço transnacional, tanto para a atuação do capital quanto dos Estados (blocos regionais, como o Mercosul, o Nafta e a União Européia, e organismos multilaterais, como a OMC, a ONU e as suas diversas agências setoriais).

Despontam alterações importantes na geopolítica internacional, tais como: a dissolução da União Soviética e seus aliados (queda da “cortina

de ferro”); o surgimento de um grupo de países recém-industrializados no sudeste da Ásia², especializados em exportações de componentes e produtos eletro-eletrônicos, chamados de “tigres asiáticos”; a reestruturação interna da China na direção da economia de mercado e sua recolocação externa com o ingresso recente na Organização Mundial do Comércio (OMC); e o desmonte do Estado de bem-estar nos países centrais e do Estado desenvolvimentista na periferia do capitalismo. Essas alterações trouxeram consigo a nova realidade que vivenciamos e que, para muitos, ainda é uma incógnita.

Entretanto, para muitos a globalização apenas catalisou elementos e reações latentes nas respectivas sociedades que atingiu. Os seus principais impactos foram:

a) desmonte parcial do Estado de bem-estar nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, porque se agigantou, ao incorporar demandas em demasia, e tornou-se entrave para o crescimento da economia, ao sair da condição de formador de poupança para a de não poupador líquido (por conta das altas taxas de juro geradas pelo déficit público e vice-versa);

b) fim do ciclo nacional-desenvolvimentista (iniciado a partir da crise de 1929) nos países asiáticos e da América Latina, acompanhado pela introdução do que John Williamson chamou de “consenso de Washington” (redução do Estado, estabilização da moeda, internacionalização da economia, liberalização financeira, desregulamentação de atividades, eliminação do déficit público mediante profundo ajuste fiscal, seletividade no financiamento das políticas públicas, etc.);

c) colapso do modo de produção e do regime político soviético e dos seus países satélites (Europa Oriental), com todas as dificuldades inerentes à transição para o capitalismo e a instalação de regime democrático nos moldes ocidentais;

d) transnacionalização do capital privado e migração de algumas atividades industriais para países da periferia por conta das suas vantagens competitivas (e geração de índices crescentes de desemprego nos países centrais); e

e) esvaziamento da capacidade e autonomia dos Estados nacionais no que tange às políticas públicas, em especial as macroeconômicas (fiscal, cambial, monetária, preços, salários), em virtude da ampla mobilidade da moeda e da *desterritorialização* dos fatores de produção advinda com a globalização e com o recorte tecnológico.

Portanto, os impactos dessas transformações nos Estados nacionais ao redor do mundo, que constituem o *locus* II, são bem abordados e descritos por inúmeros autores na atualidade, dentre os quais se destacam Kouzmin (1998), Pinheiro/Giambiagi (1999), Ahumada e Andrews (1998), Farmer (1998) e Haque (1998).

Todos descrevem, com importantes variações no *focus*, como os governos estão reestruturando os seus respectivos aparelhos, no sentido de ampliar sua capacidade financeira, técnica e gerencial, para fazer frente ao novo ordenamento político-econômico internacional e melhor administrar os interesses de suas coletividades, lideradas pelas respectivas elites.

Kouzman (1998) avalia os principais impactos da globalização na capacidade gerencial dos governos ao redor do mundo, passando pela formação dos blocos regionais e da contraposição dos Estados nacionais com os transnacionais e globais. O autor propõe a desconstrução da retórica hegemônica centrada na ampliação da *governance* e das capacidades institucionais e sugere a elevação da capacidade de aprendizado dos governos, utilizando *focus* com prevalência das disciplinas Economia Política, Filosofia e Relações Internacionais.

Pinheiro e Giambiagi (1999) situam as privatizações recentes mais no nível da reforma do Estado do que de seu aparelho. Eles relacionam o Programa Nacional de Desestatização (PND) com a política macroeconômica do período analisado, com destaque à sua contribuição para a dinâmica de evolução da dívida pública e as receitas extraordinárias federais, além dos aspectos microeconômicos pós-privatização de cada setor (siderurgia, energia, telefonia, transportes, saneamento, etc.).

O *focus* utilizado concentra-se nas disciplinas Economia e Economia Política. Uma das razões do sucesso dessa parceria é que os autores se complementam: Pinheiro concentra-se mais na microeconomia da privatização e Giambiagi, na sua macroeconomia.

Ahumada e Andrews (1998) analisam, com bom grau de detalhamento, como as elites dos países em desenvolvimento (adotando os exemplos do Brasil e da Colômbia) aproveitaram-se de circunstâncias específicas, como a hiperinflação e a crise da dívida externa herdadas dos anos 80, para reorganizar e relegitimar a implementação da agenda neoliberal, ainda que de forma seletiva.

No caso brasileiro, as autoras argumentam como, a partir da implementação do plano de estabilização monetária (Plano Real) em 1994, o restante dos itens que compõem a chamada “agenda neoliberal” foi apresentado para a população como indispensável para a manutenção da estabilidade de preços e a inserção assimétrica da economia brasileira nos mercados internacionais.

No caso colombiano, apresentam como as respostas pontuais adotadas para o combate à guerrilha de esquerda ligada ao narcotráfico e às milícias de direita que surgem como contrapeso às primeiras acabaram também generalizando as políticas adotadas nos outros países do subcontinente. O *focus* adotado pelas autoras é sociológico e economicista.

Haque (1996) analisa as implicações pontuais da globalização para as várias camadas sociais e, sobretudo, para a legitimidade, integridade e

capacidade técnico-gerencial do Estado e de sua burocracia no contexto dos países asiáticos. O *focus* desse autor tem maior presença da Ciência Política, Economia Internacional, Administração Pública e do campo transdisciplinar do “desenvolvimento” em formação na atualidade.

Farmer (1998), professor de Ciência Política e Administração Pública na Virginia Commonwealth University, utiliza-se de metáfora sobre o comportamento dos porcos-espinho durante o inverno – quando precisam aproximar-se para reduzir o frio – citada pelo filósofo polonês Arthur Schopenhauer, para descrever a mudança hegemônica que estamos atravessando e os dilemas engendrados por ele para os Estados nacionais e seus aparelhos. O autor debate a transição paradigmática na disciplina de Administração Pública e propõe nova linguagem baseada nos legados economicista, pós-político e pós-administrativo que devem ser trabalhados pela anti-administração e privilegia *focus* composto por categorias da Ciência Política, Administração Pública e Filosofia.

Locus III – As condicionantes do ordenamento político-econômico nacional e internacional

Toda a transição da vertente burocrático-weberiana adotada pela maior parte dos países para a pós-burocrática (Nova Administração Pública, para alguns autores) não ocorre num vácuo histórico ou desenvolve-se a partir daquilo que os cientistas sociais chamam de “tábula rasa”, ou seja, desconsiderando o passado recente e as raízes mais profundas das respectivas civilizações.

As realidades políticas, institucionais, culturais, éticas, ideológicas e econômicas são diversificadas e os atores da reforma do Estado e de seu aparelho ao redor do mundo têm de compreendê-la para lidar de modo adequado, independente das suas vontades individuais.

Entre tais fatores podem-se incluir, com certeza, os elencados a seguir, sem hierarquização, pois todos são articulados e interdependentes entre si:

a) variáveis organizacionais como cultura, desempenho, liderança, tarefa, motivação, clima, estruturas e outras que já permeiam as organizações do setor público nos países que adotam programas de reforma;

b) a cultura política brasileira, com sua influência hispano-portuguesa advinda da longa colonização e as instituições que ainda condicionam o comportamento dos nossos principais atores sociais (elite dirigente, burocracia estamental³, cidadãos, partidos, empresários, etc.);

c) as demandas da sociedade civil por ética e profissionalização dos agentes públicos, para reduzir a corrupção e permitir que as políticas públicas deixem de ser capturadas por grupos de pressão articulados em torno do aparelho do Estado em detrimento da maior parte da população desorganizada, gerando o fenômeno conhecido como *rent seeking*⁴;

d) o formato das instituições vistas hoje como categorias centrais para o desenvolvimento de determinada nação, como os procedimentos de eleição dos dirigentes no Poder Executivo e no Parlamento, a relação entre os representantes eleitos e a burocracia e destes últimos com a cidadania organizada, aprimorando a *accountability* e a relação agente-principal;

e) os aspectos referentes à crise do Estado, desde a sua dimensão administrativa (vertente burocrática), fiscal (desarticulação da matriz de financiamento), o modo de intervenção (keynesianismo), de proteção social (*welfare State*), até questões existenciais e relacionadas à dinâmica de expansão das estruturas do seu aparelho e da contradição com a sua atividade empresarial, que teve de ser revertida em função do fim de determinado ciclo histórico.

Portanto, uma vez caracterizado o *locus*, pode-se partir para a descrição dos seus principais autores e obras. Aqueles considerados mais relevantes para os objetivos do presente trabalho são Diniz (1996, 1997, 2000a, 2000b), Dupas (1999, 2001a, 2001b), Fiori (1995), Gortner, Mahler e Nicholson (1987), Alisson (1971), Elster (1987), Catalá (1998) e Martins (1995).

Os trabalhos da autora brasileira Diniz (1996, 1997, 2000a, 2000b), cientista política pela USP e vinculada à UFRJ e ao IUPERJ, figuram, com certeza, entre os mais importantes da produção científica na área de gestão pública no Brasil, com destaque para a análise da crise do Estado. Utiliza as categorias de governabilidade e governança no seu *focus*.

A autora critica, em seus *papers*, a tese defendida pelo cientista político Samuel Huntington, com uma dimensão tecnicista embutida na governabilidade – categoria introduzida por ele no *paper Crisis of Democracy*, em 1975. Para esse autor, a essência da crise do Estado (que teria o desajuste fiscal como subcomponente) reside na incapacidade das instituições políticas tradicionais de agenciamento dos conflitos e intermediação dos interesses dispersos pela sociedade na sua relação com o Estado e seu aparelho.

Tal compreensão contemplaria a categoria da governança, ou *governance*, como os autores anglófonos preferem, que é caracterizada pelos aspectos adjetivos ou instrumentais da governabilidade, ou seja, dadas determinadas condições de exercício legítimo do poder político pelo Estado, a capacidade financeira, técnica e gerencial deste último – e dos seus governos, em especial – de formular/implementar/avaliar as políticas públicas.

Ao aplicar esse *focus* à nossa realidade contemporânea, a autora relaciona o esgotamento de determinado padrão da relação Estado–mercado (projeto nacional-desenvolvimentista) às dificuldades inerentes à institucionalização da democracia após anos de autoritarismo e à explosão

de demandas sociais daí advindas, embora vislumbre a hiperatividade decisória cercada pela falência executiva como o nó crítico do desempenho governamental.

Dupas (1999, 2001a, 2001b), ao compreender a governabilidade como capacidade de coordenação dos diversos atores pelo Estado e situá-la em marco internacional no qual a hegemonia de outrora destes fica reduzida, aborda, com muita propriedade, o caráter assimétrico da globalização e da pós-modernidade para alguns países de destaque da periferia, denominados “emergentes”, apresentando os impasses da abertura comercial/financeira, o papel da tecnologia e da empresa, os pactos sociais e o equilíbrio de conflitos, a relatividade dos blocos econômicos, entre outros aspectos determinantes para a compreensão adequada dos desafios contemporâneos nessa área.

O autor caracteriza a intermediação capital-trabalho promovida pelo *welfare State* e faz considerações sobre a sua contraparte pós-fordista, com ênfase na baixa legitimação, que acabam compondo um círculo vicioso gerador dos problemas atuais. Os aspectos econômicos são colocados como variável independente na sua análise (de acordo com a tese da inexorabilidade da globalização, entendida como imperativo tecnológico) e os aspectos sociais e políticos, como dependentes.

O *focus* adotado é composto por categorias de Economia Política (em especial, relações econômicas internacionais), Ciência Política, Sociologia, História, Relações Internacionais e Filosofia, com destaque para autores tais como: Bobbio, Habermas, Hobsbawn, Arrighi, Castells, Touraine, Giddens, Hirshman e Hirst.

Fiori (1995), economista e doutor em Ciência Política pela USP, ligado ao Instituto de Economia da UFRJ, propõe, nos seus trabalhos, outra problematização para o *locus* da globalização. Os aspectos políticos são vistos como variável independente no seu esquema analítico, afirmando que o movimento globalizante em curso derivou de algumas decisões importantes por parte dos países centrais, que, por seu conteúdo e direção, só podem ser tomadas em conjunto, como a liberalização financeira e o relativo abandono do regramento pactuado em Bretton Woods, que resultaram na livre circulação internacional de capitais, como o abandono da conversibilidade do dólar em ouro a partir de 1971.

O autor argumenta que a governabilidade, categoria estratégica ressignificada por cada ator, de acordo com a sua estratégia, torna-se, portanto, situacionista por definição. Na conjuntura atual, para países como o Brasil, o discurso pró-mercado apresenta as reformas de orientação liberal como condição indispensável para a governabilidade e esta última como pré-requisito para as primeiras, fechando uma circularidade que confunde os atores e, por conseguinte, o seu posicionamento diante da agenda neoliberal, inclusive as forças mais à esquerda.

Fiori alinha-se a um conjunto de autores neomarxistas, que seguem tendência hiperestruturalista ou até neodependentista, como Robert Kurz, Giovanni Arrighi e François Chesnais, na qual as elites nacionais são meras reféns ou sócias das decisões tomadas nas arenas internacionais por agentes que lhe fogem ao controle, não havendo espaço para iniciativa política dos governos. O *focus* adotado por Fiori baseia-se na Economia Política, Ciência Política e no campo interdisciplinar da Antropologia Econômica, iniciado em 1944 por Karl Polanyi em *A grande transformação*.

Gortner, Mahler e Nicholson (1987), uma tríade de autores norte-americanos da Universidade Estadual de Michigan, elaboraram um tratado ou compêndio que reúne as principais tipologias existentes na literatura norte-americana e europeia sobre as variáveis que compõem uma organização pública, a exemplo da liderança, das tarefas, da estrutura, da comunicação, da motivação, dos sistemas de informação, do desenvolvimento organizacional, etc.

Trata-se de leitura apropriada para aqueles iniciantes que buscam aprofundamento na disciplina e também sua integração com a realidade organizacional, pois traz vários casos e gera a possibilidade de contato com autores desconhecidos aqui no Brasil, por não pertencerem ao *mainstream*⁵.

É necessário que se façam ressalvas pelas diferenças culturais entre os Estados Unidos e o Brasil, sobretudo no que tange ao respeito às instituições e preceitos constitucionais/legais e ao estágio de consolidação da burocracia, bem mais avançado lá do que aqui.

O grande diferencial dessa obra está, com certeza, no *focus* adotado, pois há carência muito grande de trabalhos dessa natureza na área de gestão pública, que reúnam tipologias de diversos autores referentes às variáveis organizacionais. Não foi identificado nenhum autor brasileiro que tenha realizado trabalho similar nessa disciplina.

Já Alisson (1971) adota, como *focus* do seu clássico *The essence of the decision*, a construção/inferência de modelos para análise de políticas públicas, baseando-se em evento de suma importância para todo o mundo no período da Guerra Fria (1945-1991), ou seja, a crise dos mísseis cubanos, ocorrida em outubro de 1962, quando a então União Soviética instalou mísseis nucleares na ilha de Cuba, a apenas 150 km da costa norte-americana, desequilibrando, de forma súbita, o precário equilíbrio estratégico de forças entre as duas potências.

A importância e singularidade desse trabalho no campo das políticas públicas, que o inserem na galeria das grandes obras dessa área, estão no fato de apreciar evento tão importante com detalhamento impressionante e demonstrar como as cúpulas dos respectivos aparelhos de Estado (norte-americano e soviético) trabalharam em conjunto com suas burocracias

tradicionais na formulação e implementação dessa política específica cujo resultado todos conhecemos.

Elster (1987), um dos principais filósofos marxistas na atualidade, faz considerações relevantes sobre a racionalidade, levantando a discussão existente sobre esse conceito na filosofia ocidental e alinhando-se à concepção de Habermas sobre a escolha política dos países do Ocidente à luz da experiência acumulada.

Os trabalhos de Catalá (1998), autor espanhol ligado ao PNUD e ao Instituto Internacional de Governabilidade (IIG), situado em Barcelona, apresentam-se como expoentes dos “novos institucionalismos”, ou seja, daqueles autores que vêem nas instituições a principal causa do desenvolvimento ou atraso de determinadas sociedades ou civilizações.

Como *focus* o autor utiliza a categoria de governabilidade democrática, aplicando-a à realidade latino-americana por meio de boa argumentação empírica, e diz que apenas uma redefinição institucional contundente e a aceitação da democracia liberal, da economia de mercado, da luta contra a pobreza e desigualdade (com base nas políticas sociais focalizadas nos segmentos sociais mais desfavorecidos), da inserção na ordem global e da reforma do Estado são postulados centrais a serem considerados em resposta às falácias do neoliberalismo apontadas por Offe (2001).

Martins (1995) faz análise pormenorizada sobre a cultura política brasileira desde o período colonial e sua relação com as tentativas de reforma do aparelho do Estado. Expõe amplo quadro evolutivo da Administração Pública, descrevendo as razões da dinâmica de expansão apresentada entre os anos de 1960 e 1980 e diagnostica as principais causas da crise atual.

Seu *focus* é composto, em sua maioria, por categorias como cultura política e processos sociais disfuncionais que geraram a situação atual do aparelho do Estado. Elas são típicas da disciplina Sociologia Política, com ênfase no campo da Sociologia da Burocracia, como Maria das Graças Rua. O autor entende que o uso desse *focus*, que enfatiza a relação entre as duas variáveis centrais, prepara os analistas a compreenderem melhor os fatores estruturais.

Locus IV – As novas tendências no ciclo de políticas públicas

Para caracterizar esse *locus*, deve-se primeiro fazer breve digressão. Com o surgimento e a consolidação da vertente pós-burocrática de gestão pública, expressa em obras como o *best-seller Reinventando o governo*, de David Osborne e Ted Gaebler, visto como a grande influência da reforma do aparelho do Estado nos Estados Unidos, expressa no National Performance Review, conduzido pelo vice-presidente Al Gore,

durante o mandato de William Clinton (1993-2001), novas ferramentas de gestão foram se destacando.

Todas elas instrumentalizam os princípios orientadores da Administração Pública Gerencial, que são: a descentralização, a horizontalização das estruturas, a ênfase nos cidadãos-usuários dos produtos/serviços, a concentração nos resultados, a transparência, a responsabilização, entre outros.

As mais importantes variáveis que compõem o *locus* são:

a) novos mecanismos de financiamento das políticas públicas, introduzindo a seletividade, dispositivos de auto-captação de recursos por parte das atividades-fim e fundos rotativos de serviços públicos;

b) processos de redução das estruturas do Estado, por meio do enxugamento, *downsizing*, da horizontalização, da “reengenharia”, entre outros;

c) mecanismos de participação do público-alvo no ciclo de políticas públicas, contemplando as suas visões sobre a realidade em questão e a relação agente-principal;

d) criação de estruturas flexíveis que gerem o compromisso, o equilíbrio, a eficácia junto aos cidadãos-usuários;

e) concepção do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) como rede de implementadores, formuladores, beneficiários e *stakeholders* conformada por elos ou nós críticos de decisão.

Uma vez apresentadas as principais variáveis presentes na renovação do aparato de intervenção trazido pela Nova Administração Pública, podemos descrever com mais detalhes a abordagem conferida pelos seguintes autores: Przeworski (1998, 2001), Ramos (1997), Silva e Melo (2000), Modesto (1997) e Dror (1997, 1999).

Przeworski (1998, 2001), autor de origem polonesa, mas radicado nos Estados Unidos, examina, em seus trabalhos, uma das principais variantes do neoinstitucionalismo na gestão pública, ou seja, as relações agente-principal entre os atores sociais no que tange à relação Estado-mercado e Estado-sociedade. Os mais relevantes são os governos (entendidos como a cúpula dirigente do Estado) e os agentes econômicos, consubstanciando as relações público-privado, políticos-burocratas e cidadãos-governos, submetidos aos mecanismos verticais e horizontais de controle.

O *focus* adotado por Przeworski privilegia também a teoria da escolha pública e a escolha racional (*rational choice*), utilizando também a teoria dos jogos e as categorias da Ciência Política relativas à democratização do Estado apresentadas por autores, como o argentino Guillermo O'Donnell.

Ramos (1997), situado na perspectiva gerencialista e na orientação econômica da reforma do Estado, analisa com detalhes a *contratualização*

no setor público, com ênfase nas agências executivas propostas pelo PDRAE, e descreve as experiências nacionais/internacionais mais relevantes e os seus fundamentos teóricos, com ênfase no *focus* ancorado em duas disciplinas principais: Administração Pública e Economia.

Melo e Silva (2000) apresentam, em texto magistral, uma tipologia para melhor compreensão do ciclo de políticas públicas, denominado pela literatura internacional de *policy cycle*. Com base em duas concepções mais tradicionais do *policy cycle* (clássica e linear-simplista), os autores expõem nova compreensão alinhada à poderosa metáfora das redes. Nela, as funções inerentes ao ciclo não são separadas em fases rígidas e burocratizadas, mas entendidas como funções *cicladas* a serem exercidas a qualquer momento com a participação de toda a rede.

Os autores adotam como *focus* toda a abordagem que a Ciência Política faz ao *policy cycle*, com forte presença de autores norte-americanos, como Bardach, March e Olsen, Wildavsky, Pressman, Lindblom, Lipsky, Sabatier, Jenkins-Smith. Há também influência significativa da teoria dos jogos.

Modesto (1997) adota o *focus* jurídico para caracterizar as organizações sociais na forma proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Como advogado e professor de Direito da UFBA, além de assessor do ex-ministro Bresser Pereira no Mare, Modesto esclarece, em seus trabalhos, as dúvidas dos juristas sobre o marco legal das organizações sociais, sua diferença com as Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIP), seu caráter público ou privado na prestação de serviços e cita também a experiência do SUS como paradigmática.

Dror (1997, 1999), conferencista e consultor internacional, apresenta, em um de seus *papers*, as tarefas de alta relevância nos governos centrais na atualidade, bem como a nova administração que deve ser construída para executá-las e o seu agente, ou seja, o administrador contemporâneo. O autor introduz uma tipologia curiosa de avaliação dos administradores públicos segundo o seu grau de profissionalismo, associando letras gregas a cada fase.

Na fase mais primitiva, alfa, coincidente com a Administração Pública Patrimonialista, o preenchimento dos cargos públicos é vinculado a instrumentos de patronagem tradicionais. Nas fases beta e gama, o grau de profissionalismo vai avançando conforme se instala a burocracia clássica; afinal, o administrador do tipo delta é o mais recomendado para a vertente pós-burocrática do paradigma emergente, em função de seu perfil compatível com as funções que deve desempenhar.

O *focus* utilizado por Dror nesse trabalho, e também em livro recente, privilegia as disciplinas Ciência Política, Filosofia, Direito Internacional, Relações Internacionais e Administração Pública.

Locus V – A gestão de políticas sociais no Brasil e na América Latina

Nesse último *locus*, selecionou-se a gestão de políticas sociais no Brasil e em toda a América Latina. Existem algumas características comuns entre os países da América Latina no que se refere ao ciclo de políticas públicas, em especial naquelas que buscam alterar determinadas condições sociais apresentadas por públicos-alvo vistos como importantes.

Essa região do mundo é marcada pela sua desigualdade. Ao mesmo tempo em que concentra razoável produção industrial e primária, tanto no extrativismo vegetal e mineral quanto na pecuária e agricultura, apresenta também bolsões de pobreza gravíssimos, que ainda mancham a sua imagem diante dos países centrais e das agências multilaterais.

Alguns países, como os do Cone Sul (Argentina, Chile, Uruguai e até o Brasil), possuem sistemas de educação e saúde referenciais em suas respectivas áreas, assim como bom grau de desenvolvimento científico-tecnológico, apesar da sua recente desarticulação associada à prolongada crise.

Ao mesmo tempo, os países da região andina (Peru, Equador, Venezuela e Colômbia) e da América Central (Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicarágua, entre outros) estruturam-se ainda em economia agroexportadora monoculturista, que favorece apenas pequena elite de origem européia (os “crioullos”) e asiática (em menor número), marginalizando ampla maioria da população descendente dos povos pré-colombianos (Incas, Astecas, Maias), que muitas vezes até desconhecem a língua espanhola trazida pelos colonizadores no século XVI.

Portanto, as políticas sociais nesses países assemelham-se à sua estratificação social, apresentada aqui em suas linhas gerais. São, em sua maioria, excludentes e elitistas e privilegiam apenas determinados setores da sociedade com maior capacidade de expressão, associação e articulação em torno do aparelho do Estado, que foi, do ponto de vista histórico, e continua sendo o grande agente formulador e implementador de políticas públicas.

Durante a maior parte do século XX, foram conduzidos projetos autóctones e auto-referenciados de desenvolvimento, entendidos de modo claro apenas na sua dimensão quantitativa, ou seja, privilegiavam a acumulação acelerada do capital físico, com destaque para a indústria de bens de consumo semiduráveis e duráveis, e a formação de pequena burguesia urbana.

Essa, por sua vez, tornou-se a verdadeira âncora do mercado consumidor para esses produtos, assim como de geração de mão-de-obra mais qualificada, demandada pelas grandes empresas (nacionais, multinacionais e estatais), contrariando as suposições de alguns autores de que seria impossível crescimento sem distribuição. Além disso, a demanda parte do

próprio aparelho do Estado, imerso numa dinâmica de expansão motivada pela ampliação das suas funções e investindo em áreas que lidassem com as *externalidades*⁶, além do aprimoramento técnico das suas atribuições tradicionais (diplomacia, fiscalização, controle externo, fomento, julgamento, legislação, entre outras).

Com a exaustão de projetos desse tipo e com o aumento de pressão internacional feita por ONGs e agências vinculadas à ONU, as elites desses países passaram a avaliar o profundo “passivo social” gerado, ao longo do caminho, sobre o legado colonial. Tanto a tolerância com a pobreza quanto a sua percepção por parte da opinião pública, cada vez mais articulada e consciente de seu papel, foram bem reduzidas.

O grande desafio para as elites desse países é, por conseguinte, desenvolver instrumental de gestão pública adaptado para atenuar tal situação, exposta na atualidade pela globalização. Portanto, os principais autores dessa área são: Kliksberg (1994, 1997, 1999, 2001), Dowbor (1998) e Fleury (2001, 2002).

Kliksberg (1994, 1997, 1999, 2001), no campo da gestão de políticas sociais, afirma que a tradicional dicotomia entre as dimensões técnica e política (política x administração) e entre os estágios de formulação/implementação, além do apartamento entre as políticas sociais e econômicas, prejudicou muito os resultados dos programas e projetos nessa área.

O autor sugere, portanto, que haja atualização no *focus* tradicional que fundamenta o ciclo de políticas públicas sociais. Ele deve deslocar-se para o que se chama de “fronteira tecnológica” na ciência da Administração, pautada naquelas ferramentas típicas da vertente pós-burocrática, como: a identificação de pauta de decisões-chave, a criação de redes de trabalho, o comprometimento dos setores de apoio, a flexibilidade e liderança para lidar com a complexidade, a identificação e incorporação dos *stakeholders* no processo decisório, etc.

O *focus* adotado por Kliksberg é composto, sobretudo, pela Administração Pública (disciplina para a qual ele sugere ruptura epistemológica), em que destaca autores contemporâneos, como Henry Mintzberg, Gareth Morgan e Andrew Dunsire, e pelas categorias que compõem a discussão sobre as questões estratégicas presentes na agenda internacional, em que se vale de autores tais como: Amartya Sen, Lester Thurow e Enrique Iglesias.

Dowbor (1998), autor francês naturalizado brasileiro, propõe uma teoria do desenvolvimento baseada na reprodução social, entendida como ampliação dos mecanismos tradicionais de reprodução do capital, para incorporar também as dimensões social e ambiental, além do *economicismo* hegemônico.

Para isso, ele caracteriza bem a natureza das principais questões econômicas contemporâneas (polarizações centro-periferia, reestruturação demográfica, desemprego, papel das empresas transacionais, atividades de produção), os equipamentos sociais (tecnologia do conhecimento,

cultura, informação, redes de proteção social, urbanismo), a dinâmica da reprodução social nos seus aspectos funcionais e setoriais e faz considerações sobre seus aspectos operacionais e metodológicos, já em formação, como novo espaço público no qual os protagonistas são as organizações não-governamentais e o terceiro setor.

O grande aspecto a ser observado na obra de Dowbor é o deslocamento da análise econômica dos eixos produtivos tradicionais (agricultura, pecuária, indústria, mineração, modais de transporte e energia) para a infra-estrutura social e os serviços (turismo, entretenimento, comunicações) e o resgate da capacidade política da cidadania – sociedade civil – posicionada como contrapoder em relação à macroestrutura burguesa formada pelo Estado e mercado. Ou seja, nessa orientação, essas duas organizações piramidais seriam substituídas por uma rede horizontalizada e interativa formada pelo tecido social articulado.

Dowbor confere também destaque especial para o espaço local como âncora da organização social, amparado em alguns princípios que lhe conferem primazia em relação a outras esferas, tais como: proximidade, papel mobilizador, organização dos atores sociais, enfoque da inovação, eixos críticos de ação, recursos subutilizados, pesquisa e potencial local, sustentabilidade e gestão intergovernamental.

Assim como Kliksberg, que trabalha com variáveis semelhantes e propõe como solução para os problemas identificados uma renovação do instrumental de gestão das políticas sociais pelo Estado, Dowbor sugere atualização da teoria econômica para lidar com as novas realidades descritas em toda a sua complexidade.

Nesse sentido, ele faz esforço teórico-conceitual numa tentativa de adaptação das categorias de análise marxistas (lucro, capital, salários, mais-valia, produtividade, produção) à sua “reprodução ampliada” e de introdução de outras em evidência, como indicadores de qualidade de vida, responsabilidade social, bens não renováveis e setor comunitário, além dos parâmetros éticos que devem ser seguidos por toda atividade produtiva. O seu *focus* é composto pela Economia, Ciência Política (políticas públicas), Geografia e Administração Pública.

Fleury (2001, 2002) faz considerações, em seus *papers*, em dois níveis principais:

a) reflexões sobre a teoria e práxis da política social no contexto latino-americano, tentando identificar qual é o marco analítico apropriado para dar unidade a tais políticas, ou seja, se o conceito que permite a abordagem integradora é o de cidadania ou exclusão social;

b) discussões sobre os fundamentos teóricos da reforma do Estado contemporânea, com destaque para os “novos institucionalismos” (governabilidade, governança, escolha pública, agente-principal, *rational choice*).

O *focus* adotado pela autora favorece as categorias sociológicas e da Ciência Política, em especial aquelas em evidência na atualidade na discussão sobre a governabilidade democrática na América Latina.

Observações finais

Após a leitura deste *paper*, serão apresentadas a seguir algumas observações importantes a respeito do seu conteúdo e de sua abordagem.

A produção científica na disciplina Administração Pública cresceu muito e diversificou-se, segundo o *survey* de Abrucio e Pó (2002), com o surgimento, a redefinição e especialização editorial de diversos periódicos e encontros acadêmicos (como a divisão no Enanpad da área de Administração Pública em Políticas Públicas e Gestão Pública e Governança a partir da edição de 2001), tanto em nível nacional quanto internacional.

Tais veículos, a exemplo da *Revista do Serviço Público* editada pela ENAP, incorporaram novo elenco de variáveis introduzidas pela discussão sobre a reforma do Estado – ordenada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a partir de 1995 – e experiências verificadas em todos os níveis de governo (municipal, estadual, federal e internacional, por meio da literatura comparada sistematizada no âmbito do PUMA/OCDE), como contratos de gestão, mudança organizacional, planejamento estratégico e avaliação do desempenho pessoal/organizacional no setor público, para ficar apenas com alguns exemplos.

A metodologia adotada revelou-se adequada para os objetivos da pesquisa, suprimindo a lacuna do rigor metodológico e inadequação do instrumental analítico apontada por SOUZA (1998). Segundo Gortner, Mahler e Nicholson (1987), a Administração Pública é um campo multidisciplinar no qual diversas abordagens confluem para a análise de diversos objetos sem objetivo claro para a teoria pactuada pela comunidade acadêmica.

Ou seja, existe enorme variação – para usar as categorias que foram adotadas – tanto no *locus* quanto no *focus*, o que demonstra a utilidade desse instrumental apresentado por Keinert (2000) ao decompor os temas selecionados pelos autores e suas problematizações para melhor compreensão da produção científica nessa área.

Pode-se afirmar que Keinert cumpriu bem a recomendação metodológica da ABNT, no que tange às teses de doutoramento, que têm a atribuição de propor investigação original com real contribuição à ciência em questão e à sociedade, a partir da formulação de linha de pesquisa que possa ser desenvolvida por outros pesquisadores, a exemplo do que foi feito neste trabalho.

Recomenda-se, portanto, a adoção dessa metodologia em escala mais ampliada, tanto na dimensão temporal (a exemplo de Keinert, que mapeou o

conteúdo da *Revista do Setor Público* e *Revista de Administração Pública* desde 1937) quanto na material (com a inclusão de número maior de obras, autores, periódicos, congressos científicos que possam trazer variáveis para constituir novos *loci*) e também na espacial.

A utilidade de estudos dessa natureza encontra-se na possibilidade de sistematizar um pouco mais a literatura nessa disciplina, que, como observado anteriormente, sofreu expansão desordenada em função das suas características estruturais e da redefinição paradigmática nos seus objetos descrita por Keinert (2000).

Foi possível perceber, durante a realização da pesquisa, que muitos temas relevantes ainda carecem de maior densidade ou acabamento analítico, conferindo à literatura elevado grau de horizontalidade, da forma como definida no Capítulo 3. Ou seja, ao lado do aumento de cursos de pós-graduação *strictu sensu* nessa área e da conseqüente ampliação das publicações oriundas das teses e dissertações dos egressos, observou-se pouco aprofundamento em alguns temas considerados relevantes, tais como organizações sociais/agências reguladoras/contratualização, e concentração em outros, o que não contribui muito para o avanço da agenda de pesquisa.

Alguns *loci* que podem ser considerados novos trabalhos nessa linha são, por exemplo, o novo padrão ético no aparelho do Estado (responsabilização, transparência, *accountability*, profissionalização, escolas de governo), o governo eletrônico, a descentralização de políticas públicas no contexto do federalismo, a auditoria de desempenho institucional, a governabilidade e governança, a satisfação do cidadão-usuário, etc.

Visões panorâmicas e sistematizadas tanto das experiências nessa área quanto da literatura, a exemplo do Sistema Integrado y Analítico sobre Reforma Del Estado, Gestión y Políticas (Siare) e das redes institucionais do CLAD, no âmbito latino-americano, e da Public Management Service (Puma) e do Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Sigma) da OCDE, no âmbito europeu, a serem realizadas pelas entidades que têm tal atribuição em nível nacional, como Anpad e Angrad, são muito importantes para alterar as características de baixa verticalidade e cumulatividade da literatura reveladas por esta pesquisa.

Por fim, espera-se que os objetivos tenham sido alcançados e que este trabalho possa contribuir tanto para a produção científica nesta disciplina, ajudando os seus pesquisadores a formularem melhores problemas e hipóteses de trabalho, quanto para a dinâmica organizacional, revista na perspectiva da reforma do Estado e de seu aparelho na atualidade, e para a sociedade em seu conjunto.

- ¹ Denominação tradicional de Estado de bem-estar na literatura internacional, advinda do idioma inglês. Alguns autores o chamam também de *Etat providence*, segundo expressão cunhada pelo cientista político francês Pierre Rosanvallon. Veja, para mais detalhes, ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado providência*. Editora Inquérito, 1981.
- ² Os países do sudeste asiático são denominados, em geral, na literatura internacional como NIC's (new industrialized countries), países de industrialização recente.
- ³ A variável estamento foi apresentada por Max Weber em seu clássico *Economia e sociedade*, em que faz ampla análise das sociedades a partir de suas tipologias de poder e autoridade. Refere-se a um conjunto de pessoas com características comuns, indo além da categoria marxista de classe, que está relacionada à posição que ocupam na cadeia produtiva.
- ⁴ O conceito de *rent seeking* tem sido muito utilizado pela literatura especializada em Ciência Política, Economia, Administração Pública e demais áreas relacionadas à temática da reforma do Estado. Esse fenômeno pode ser descrito como a privatização do setor público, ou seja, a formação de grupos de pressão em torno do aparelho estatal, buscando vantagens pessoais ou para suas respectivas classes. Para isso contam com o apoio de parte da burocracia, consolidando o padrão de articulação público–privado e Estado–sociedade no Brasil. Sua tradução literal equivale a “busca por renda”. Alguns autores, como Bresser Pereira, já estão chamando a tentativa de impedir o *rent seeking* como *publificação*.
- ⁵ Chama-se, em geral, de *mainstream* (que, em inglês, significa “corrente dominante”) o que costuma reunir os autores mais destacados de determinada disciplina ou área específica do conhecimento humano. Muitas vezes bons autores com tipologias teórico-conceituais interessantes e inéditas ficam fora da *mainstream* por não pertencerem a instituições acadêmicas renomadas ou por conta do filtro do mercado editorial.
- ⁶ As *externalidades* são, como o próprio nome sugere, fatores exteriores ao mercado, mas exercem papel importante nos fatores de produção. Podemos citar, como exemplos de externalidades positivas, a educação fundamental da população, as condições gerais de saúde, a higiene, o saneamento, a nutrição, os fatores demográficos como migrações, as pesquisas científicas não-lucrativas (básica e na fronteira do conhecimento), a proteção ambiental, entre outros fatores que, pela sua natureza intrínseca, precisam ser assumidos pelo Estado ou terceiro setor.

Referências bibliográficas

Geral

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *Coleção Gestão Pública. O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1 e 2*. Brasília: 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; Pó, Marcos Vinícios. *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública*. Relatório de pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Brasília: Revan, 2001.
- ARAÚJO, Vinícios de Carvalho. A conceituação da governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto reforma do Estado e de seu aparelho. *Texto para Discussão n. 45*. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: www.ena.gov.br. Acesso em: 9 maio 2002.
- BIROCHI, Renê. Reflexões sobre a estrutura curricular para a educação superior: a necessidade de uma revisão no curso de Administração a partir de um enfoque transdisciplinar. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v.7, n. 4, out./dez. 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- BRUM, Argemiro. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.
- FLEURY, Sônia; ZOAUN, Deborah Moraes. *Uma análise sobre a produção acadêmica da Revista de Administração Pública*. Pesquisa institucional sobre a EBAPI. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em: www.fgv.br. Acesso em: 2 dez. 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale Univ. Press, 1968.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume: 2000.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na Ciência Social brasileira*. 2. ed. Editora ANPOCS. 2002(b). *Ciência Política*, v. 3.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Balço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: 2002 (Coleção Gestão Pública).
- O'CONNOR, James. *USA: A crise fiscal do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado – transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado providência*. São Paulo: Editora Inquérito, 1981.
- SOUZA, Celina. Pesquisa em Administração Pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 4/98, out./dez., 1998.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*. Brasília: Editora Revan, 2001.

VARGAS, Lília (Org.). *Guia para apresentação de trabalhos científicos*. Porto Alegre, 2001. Disponível em: www.read.adm.ufrgs.br. Acesso em: 14 nov. 2002.

Locus I – Vertente pós-burocrática da gestão pública

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *A reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1994.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: ENAP, 1995. (Textos para Discussão, n. 1.)

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996a.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

_____. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília: ENAP, 1995, Texto para discussão, n. 4.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCWARZ, Letícia. *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora UnB, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. São Paulo: Editora FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998.

RUA, Maria das Graças. Administração Pública Gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal brasileira. In: PETRUCCI, Vera; SCWARZ, Letícia. *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora UnB, 1999.

Locus II – Os impactos da globalização no aparelho do Estado no Brasil e no mundo

AHUMADA, Consuelo; ANDREWS, Christina W. The impact of globalization on latin american States: the cases of Brazil and Colômbia [Os impactos da globalização sobre os Estados latino-americanos: os casos do Brasil e da Colômbia]. *Administrative Theory & Praxis*. v. 20, n. 4, p. 452-467, dez. 1998. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo. Revisão e adaptação de Antonio Ricardo de Souza. Texto para circulação interna, 2000. Mimeografado.

FARMER, David John. Schopenhauer's porcupines: hegemonic change in context [Os porcos-espinho de Schopenhauer: mudança hegemônica em contexto]. *Administrative Theory & Praxis*, v. 20, n. 4, p. 422-433, dez. 1998. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo. Revisão e adaptação de Antonio Ricardo de Souza. Texto para circulação interna, 2000. Mimeografado.

HAQUE, M. Shamsul. Impacts of globalization on the role of the State and bureaucracy in Asia [Os impactos da globalização nas funções do Estado e de sua burocracia na Ásia]. *Administrative Theory & Praxis*, v. 20, n. 4, p. 439-451, dez. 1998. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo. Revisão e adaptação de Antonio Ricardo de Souza. Texto para circulação interna, 2000. Mimeografado.

KOUZMIN, Alexander. Symposium: Globalization and Public Administration: enhancing, dismantling or protecting distinctive administrative capacity? [Simpósio: Globalização e Administração Pública: melhorando, desmantelando ou protegendo a capacidade administrativa?]. *Administrative Theory & Praxis*, v. 20, n. 4, p. 434-438, dez. 1998. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo. Revisão e adaptação de Antonio Ricardo de Souza. Texto para circulação interna, 1999. Mimeografado.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

Locus III – As condicionantes da ordem política e econômica atual

ALISSON, Graham T. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Editora Little Brown, 1971.

CATALÁ, Joan Prats I. Governabilidade democrática na América Latina no final do século. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. 2. ed. São Paulo: Editora FGV, 1997.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, n. 2, p. 5-21, maio/ago., 1996.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB/ENAP, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000b. (Série Pesquisa 18.)

DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e governabilidade*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

_____. *Globalização, exclusão social e governabilidade*. Conferência Latino-americana e Caribenha de Ciências Sociais. Recife, 1999.

_____. *The Logic of globalisation: tensions and governability in contemporary society*. Discussion Paper n. 52. Management of Social Transformations (MOST). Unesco, 2001.

ELSTER, Jon. The possibility of rational politics (A possibilidade da política racional). *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 1987, 28 (1), p. 67-103. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo. Revisão e adaptação de Antônio Ricardo de Souza. Texto para circulação interna. Cuiabá-MT, fevereiro de 2000. Mimeografado.

FIORI, José Luis. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 43, nov. 1995.

GORTNER, Harold F.; MAHLER, Juliane; NICHOLSON, Jeane Bell. *Organizational theory: public perspective*. Chicago: Jossey Bass, 1987.

MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1995 (Cadernos ENAP, n. 8).

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

Locus IV – As novas tendências no ciclo de políticas públicas

PRZEWOSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *A reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PRZEWOSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

DROR, Yehezkel. O administrador público tipo delta para o século 21. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 2, p. 5-26, maio/ago., 1997.

_____. *A capacidade para governar*. São Paulo: Edições Fundap, 1999.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Brasília: Editora Revan, 2002.

MELO, Marcus André; SILVA, Pedro Barros. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno n. 48. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas/UNICAMP*. Campinas, 2000. Disponível em: www.nepp.unicamp.br. Acesso em: 13 nov. 2002.

Locus V – A gestão de políticas sociais no Brasil e na América Latina

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social*. São Paulo: Vozes, 1998.

FLEURY, Sônia Maria. A gestão das redes de políticas. *Paper* apresentado no VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa, 2002.

_____. Fundamentos teóricos de la reforma del Estado. *Paper* apresentado no XXV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD. Campinas, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Brasília: UNESCO, 2001.

_____. *Gestão social: assuntos estratégicos*. Tradução de Vinícius de Carvalho Araújo e Weverson J.M. Faleiros. Cuiabá, 1999. Texto para circulação interna.

_____. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, n. 1, p. 119-142, jan./jul., 1994.

Anexo I

Taxonomia dos autores

Autores	Descrição
LOCUS I	Vertente pós-burocrática da gestão pública
Fernando Abrúcio	Aborda, em seus trabalhos, o <i>locus</i> governamental (com destaque para a sua crise), detalha os principais aspectos da vertente pós-burocrática, adota o <i>focus</i> da Ciência Política e o coloca sempre numa perspectiva internacional, com destaque para a experiência norte-americana, britânica e dos países da OCDE, expressa nos manuais de “bom governo”.
Luiz Carlos Bresser Pereira	Seus textos trazem amplo diagnóstico multidisciplinar sobre a crise do Estado e adotam <i>focus</i> jurídico, economicista e sociológico, coerente com a formação do autor. São utilizadas as principais categorias weberianas para compreender melhor o histórico das reformas do aparelho do Estado empreendidas no Brasil e algumas delas, tais como governabilidade e governança, que estão em evidência na atualidade e têm elevada capacidade analítica quando bem utilizadas.
Maria das Graças Rua	Faz boa distinção entre as dimensões técnica e política da burocracia (autonomia x neutralidade) gerada a partir de determinada leitura do esquema analítico proposto por Weber, que se revela equivocada para o cumprimento dos pré-requisitos do aparelho do Estado trazidos pela sua reforma, da forma compreendida por autores norte-americanos, como Peter Evans. O <i>focus</i> adotado privilegia as categorias sociológicas e de Ciência Política, salientando aquelas típicas da Sociologia da Burocracia.
Michael Barzelay	Utiliza a vertente pós-burocrática para caracterizar a continuidade-ruptura nas organizações públicas, descreve com detalhes a experiência de reforma administrativa no estado norte-americano de Minesota. O autor enfatiza as principais ferramentas de gestão utilizadas nessa experiência, todas típicas da vertente pós-burocrática. E adota <i>focus</i> situado no campo administrativo e

	concentrado nos princípios da vertente burocrática e na sua passagem para a pós-burocrática, articulando-as numa perspectiva histórica.
LOCUS II	Os impactos da globalização no aparelho do Estado no Brasil e no mundo
Alexander Kouzmin	Avalia os principais impactos da globalização na capacidade gerencial dos governos ao redor do mundo, passando pela formação dos blocos regionais e da contraposição dos Estados nacionais com os transnacionais e globais. O autor propõe a desconstrução da retórica hegemônica centrada na ampliação da <i>governance</i> e das capacidades institucionais e sugere elevação da capacidade de aprendizado dos governos, utilizando <i>focus</i> com prevalência das disciplinas Economia Política, Filosofia e Relações Internacionais.
Armando Castelar/ Fábio Giambiagi	Situam a privatização recente mais no nível da reforma do Estado do que de seu aparelho. Eles relacionam o PND com a política macroeconômica, destacando a sua contribuição para a dinâmica de evolução da dívida pública e as receitas extraordinárias federais, além dos aspectos microeconômicos pós-privatização de cada setor. O <i>focus</i> utilizado concentra-se nas disciplinas Economia e Economia Política.
Consuelo Ahumada/ Christina Andrews	Analisam como as elites dos países em desenvolvimento (adotando como exemplos o Brasil e a Colômbia) aproveitaram-se de circunstâncias específicas, como a hiperinflação e a crise da dívida externa herdadas dos anos 80, para reorganizar e relegitimar a implementação da agenda neoliberal, ainda que de forma seletiva.
David John Farmer	Utiliza-se de metáfora sobre o comportamento dos porcos-espinho durante o inverno para descrever a mudança hegemônica que estamos atravessando e os dilemas engendrados por ele para os Estados nacionais e seus aparelhos. O autor debate a transição paradigmática na disciplina Administração Pública e propõe nova linguagem baseada nos legados que devem ser trabalhados pela anti-administração e privilegia <i>focus</i> composto por categorias da Ciência Política e da Filosofia.
Shamsul Haque	Analisa as implicações pontuais da globalização para as várias camadas sociais e para a legitimidade, integridade e capacidade técnico-gerencial do Estado e de sua burocracia no contexto dos

	países asiáticos. O <i>focus</i> desse autor tem maior presença da Ciência Política, Economia Internacional, Administração Pública e do campo transdisciplinar do “desenvolvimento” em formação na atualidade.
LOCUS III	As condicionantes da ordem política e econômica atual
Eli Diniz	Critica a tese defendida pelo cientista político Samuel Huntington, com dimensão tecnicista embutida na governabilidade. Tal compreensão contemplaria a categoria da governança, que é caracterizada pelos aspectos adjetivos ou instrumentais da governabilidade, ou seja, dadas determinadas condições de exercício legítimo do poder político pelo Estado, a capacidade financeira, técnica e gerencial deste último, e dos seus governos em especial, de formular/implementar as políticas públicas. Ao aplicar esse <i>focus</i> à nossa realidade contemporânea, a autora relaciona todo o processo de esgotamento de determinado padrão de relação Estado–mercado às dificuldades inerentes à institucionalização da democracia após anos de autoritarismo e à explosão de demandas sociais daí advindas, embora vislumbre a hiperatividade decisória cercada pela falência executiva como o nó do desempenho governamental.
Gilberto Dupas	Aborda, com muita propriedade, o caráter assimétrico da globalização e da pós-modernidade para alguns países de destaque da periferia, apresentando os impasses da abertura comercial/financeira, o papel da tecnologia e da empresa, os pactos sociais e o equilíbrio de conflitos, a relatividade dos blocos econômicos, entre outros aspectos determinantes para a compreensão adequada dos desafios contemporâneos nessa área. O <i>focus</i> adotado é composto por categorias de Economia Política, Ciência Política, Sociologia, História, Relações Internacionais e Filosofia, com destaque para autores tais como Bobbio, Habermas, Hobsbawn, Arrighi, Castells, Touraine, Giddens, Hirschman, Hirst.
José Luis Fiori	Propõe outra problematização para o <i>locus</i> da globalização, no qual os aspectos políticos passam a ser vistos como variável independente no seu esquema analítico, afirmando que o movimento globalizante em curso derivou de algumas decisões importantes por parte dos países

	centrais, que só podem ser tomadas em conjunto, como a liberalização financeira e o relativo abandono do regramento pactuado em Bretton Woods, que resultaram na livre circulação internacional de capitais. O <i>focus</i> adotado por Fiori baseia-se na Economia Política, na Ciência Política e no campo interdisciplinar da Antropologia Econômica.
Gortner/Mahler/Nicholson	Elaboraram um tratado ou compêndio que reúne as principais tipologias existentes na literatura norte-americana e européia sobre as variáveis que compõem uma organização pública. Trata-se de leitura apropriada para aqueles iniciantes que buscam aprofundamento na disciplina e também sua integração com a realidade organizacional.
Graham Alisson	Adota como <i>focus</i> a construção/inferência de modelos para análise de políticas públicas baseando-se em evento de suma importância para todo o mundo no período da Guerra Fria (1945-1991), ou seja, a crise dos mísseis cubanos. A importância e singularidade desse trabalho no campo das políticas públicas estão no fato de apreciar evento tão importante com detalhamento impressionante e demonstrar como as cúpulas dos respectivos aparelhos de Estado trabalharam em conjunto com suas burocracias tradicionais no ciclo dessa política específica.
Jon Elster	Faz considerações relevantes sobre a racionalidade (levantando a discussão existente sobre esse conceito na filosofia ocidental), inserindo-se na concepção de Habermas sobre a escolha política dos países do Ocidente à luz da experiência acumulada.
Juan Catalá	Seus trabalhos apresentam-se como expoentes da escola neoinstitucionalista nas suas mais diversas variantes (teoria da escolha pública, agente-principal, <i>rational choice</i>). Como <i>focus</i> o autor utiliza a categoria de governabilidade democrática, aplicando-a à realidade latino-americana por meio de boa argumentação empírica, e diz que apenas uma redefinição institucional contundente, com ênfase na democracia, poderá promover o ajustamento estrutural buscado pelos países da região desde os anos 80.
Luciano Martins	Faz uma análise pormenorizada sobre a cultura política brasileira desde o período colonial e sua relação com as tentativas de reforma do aparelho

	do Estado. Expõe amplo quadro evolutivo da Administração Pública, descrevendo as razões da dinâmica de expansão apresentada entre os anos de 1960 e de 1980, e diagnostica as principais causas da crise atual. Seu <i>focus</i> é composto, em sua maioria, por categorias como cultura política e processos sociais disfuncionais que geraram a situação atual do aparelho do Estado e são típicas da disciplina Sociologia Política.
LOCUS IV	As novas tendências no ciclo de políticas públicas
Adam Przeworski	Examina uma das principais variantes do neoinstitucionalismo na gestão pública, as relações agente–principal entre os atores sociais, no que tange à relação Estado–mercado e Estado–sociedade. Os mais relevantes são os governos e os agentes econômicos, consubstanciando as relações público–privado, políticos e burocratas, cidadãos e governos, submetidos aos mecanismos verticais e horizontais de controle. O <i>focus</i> adotado por Przeworski privilegia também a teoria da escolha pública (TEP) e a escolha racional (<i>rational choice</i>) e utiliza também a teoria dos jogos e categorias da Ciência Política relativas à democratização do Estado.
Marcelo de Matos Ramos	Analisa com detalhes a <i>contratualização</i> no setor público (com ênfase para as agências executivas propostas pelo PDRAE), descreve as experiências nacionais/internacionais mais relevantes e os seus fundamentos teóricos, com ênfase no <i>focus</i> ancorado em duas disciplinas principais: Administração Pública e Economia.
Marcus André Melo/ Pedro Luiz Barros	Apresentam texto magistral em tipologia para melhor compreensão do ciclo de políticas públicas, denominado pela literatura internacional de <i>policy cycle</i> . A partir de duas concepções mais tradicionais do <i>policy cycle</i> , os autores apresentam nova compreensão alinhada à metáfora das redes. Os autores adotam como <i>focus</i> toda a abordagem que a Ciência Política faz ao <i>policy cycle</i> , com forte presença de autores norte-americanos, como Bardach, March e Olsen, Wildavsky, Pressman, Lindblom, Lipsky, Sabatier, Jenkins-Smith.
Paulo Modesto	Adota o <i>focus</i> jurídico para caracterizar as organizações sociais na forma proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Modesto esclarece, em seus trabalhos,

	as dúvidas dos juristas sobre o marco legal das organizações sociais, sua diferença com as Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIP), seu caráter público ou privado na prestação de serviços e cita também a experiência do SUS como paradigmática.
Yehezkel Dror	Apresenta as tarefas de alta relevância nos governos centrais na atualidade, a nova administração que deve ser construída para executá-las e o seu agente, ou seja, o administrador contemporâneo. O autor introduz uma tipologia curiosa de avaliação dos administradores públicos segundo o seu grau de profissionalismo, associando letras gregas a cada fase. O <i>focus</i> utilizado por Dror privilegia as disciplinas Ciência Política, Filosofia, Direito Internacional, Relações Internacionais e Administração Pública.
LOCUS V	A gestão de políticas sociais no Brasil e na América Latina
Bernardo Kliksberg	Afirma que a tradicional dicotomia entre as dimensões técnica e política (política x administração) e entre os estágios de formulação/ implementação, além do apartamento entre as políticas sociais e econômicas, prejudicou muito os resultados dos programas e projetos nessa área. O <i>focus</i> adotado por Kliksberg é composto, sobretudo, pela Administração Pública, em que destaca autores contemporâneos como Henry Mintzberg, Gareth Morgan e Andrew Dunsire, e pelas categorias que compõem a discussão sobre as questões estratégicas presentes na agenda internacional, em que se vale de autores tais como Amartya Sen, Lester Thurow e Enrique Iglesias.
Ladislau Dowbor	Propõe teoria do desenvolvimento baseada na reprodução social, entendida como ampliação dos mecanismos tradicionais de reprodução do capital, para incorporar também as dimensões social e ambiental para além do economicismo hegemônico. O seu <i>focus</i> é composto pela Economia, Ciência Política (políticas públicas) Geografia e Administração Pública.
Sônia Fleury	Faz considerações, em seus <i>papers</i> , em dois níveis principais: a) reflexões sobre a teoria e prática da política social no contexto latino-americano, tentando identificar qual é o marco analítico apropriado para dar unidade a tais políticas, ou seja, se o conceito que permite a abordagem

integradora é o de cidadania ou exclusão social; b) discussões sobre os fundamentos teóricos da reforma do Estado contemporânea, com destaque para os “novos institucionalismos”. O *focus* adotado pela autora favorece as categorias sociológicas e da Ciência Política, em especial aquelas em evidência na atualidade, na discussão sobre a governabilidade democrática na América Latina.

Tabela comparativa – paradigmas

Paradigma	Vertente I	Vertente II
	Matriz de relacionamento Estado–sociedade	Conceito de público
Público-estatal	Estadocêntrica	Burocrática
Interesse público	Sociocêntrica	Pós-burocrática

O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002)

Antonio Ricardo de Souza e Vinícius de Carvalho Araújo

O objetivo deste *paper* é demonstrar a todos aqueles que trabalham com a disciplina Administração Pública quais são os principais autores e obras da literatura nacional/internacional recente, articulando-os sob os aspectos analítico, metodológico e teórico-conceitual, no sentido de contribuir para a cumulatividade da geração do conhecimento e formação de panorama nessa área, no período selecionado (1994/2002).

Para tanto, foi adotada metodologia específica para esse objetivo, apresentada por KEINERT (2000) em função das características estruturais da disciplina. A literatura foi agrupada em cinco *loci*, contemplando a vertente pós-burocrática da gestão pública, os impactos da globalização no aparelho do Estado, as condicionantes do ordenamento político e econômico nacional e internacional, as novas tendências no ciclo de políticas públicas e a gestão de políticas sociais.

As principais conclusões da pesquisa apontam para a adequação do instrumental analítico adotado para compreensão da literatura em Administração Pública e também para a baixa verticalidade e cumulatividade da pesquisa nesse campo, com pouca sistematização e densidade analítica no que se refere a determinados temas.

Estado de la reforma: balance de la literatura em gestión pública (1994/2002)”.

Antonio Ricardo de Souza y Vinícius de Carvalho Araújo

El objetivo de este *paper* es demostrar para todos aquellos que trabajan con la disciplina de Administración Pública cuales son los principales autores y obras de la literatura nacional/internacional reciente, articulando-los bajo los aspectos analítico, metodológico y teórico-conceptual, visando a una contribución para la acumulación de conocimiento y formación de un panorama en esta área en el período seleccionado (1994/2002).

Para tanto, fue adoptada una metodología específica para este objetivo presentada por KEINERT (2000) en función de las características estructurales de la disciplina. La literatura fue reunida en cinco *loci* contemplando la vertiente pós-burocrática de la gestión pública, los impactos de la globalización en el aparato de Estado, las condicionantes de el ordenamiento político y económico nacional e internacional, las nuevas tendencias en el ciclo de políticas públicas y la gestión de políticas sociales.

Las principales conclusiones de la pesquisa apuntan para la adecuación de el instrumental analítico adoptado para la comprensión de la literatura en Administración Pública y también para la baja verticalidad y acumulación de pesquisa en este campo, con poca sistematización y densidad analítica no que relaciona-se a determinados temas.

State of reform: review of Public Administration literature (1994/2002)

Antonio Ricardo de Souza and Vinícius de Carvalho Araújo

The purpose of this paper is to demonstrate for all those who deal with the discipline Public Administration what are the main authors and works of recent national/international literature, articulating them under the analytical, methodological and theoretical aspects, towards contributing to the formation of a panorama in this field at the selected period (1994/2002).

Hence, it was adopted a specific methodology to this aim, presented by KEINERT (2000). The literature was clustered in five *loci*, including the post-bureaucratic branch of

Antônio Ricardo de Souza é professor assistente I do Departamento de Administração da Universidade Federal de Mato Grosso e doutorando do NPGA/UFBA. Vinícius de Carvalho Araújo é gestor governamental da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) do Estado de Mato Grosso e especialista em Políticas e Estratégias para o Setor Público pela UFMT.

Contato:
ricjanesalvador@terra.com.br
vcaraujo@terra.com.br

public management, the outcomes of globalization, the conditioners of the national/international political-economic set, the new trends in public policy cycle and the management of social policies.

The main conclusions of the research indicate the adequacy of the analytical instrumental used to the comprehension of the Public Administration literature and also to the low verticalness and to the accumulation of the research at this area, with few organization and analytical denseness related to determinative themes.