

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

A consolidação institucional do cargo de dirigente público
Francisco Longo

Terceiro setor e políticas públicas
Ana Valeska Amaral

**O estado da reforma: balanço da literatura em
gestão pública (1994/2002)**
*Antônio Ricardo de Souza e
Vinícius de Carvalho Araujo*

**Novos desafios para a capacitação de
liderança de alto nível na gestão pública e
governança em um mundo globalizante**
Gordon S. Smith

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna (Interino)

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Sandra Hollanda

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública –
v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.2 (Abr-Jun/2003). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Conselho editorial: Helena Kerr do Amaral; Celio Yassuyu Fujiwara; Margaret Baroni; Sandra Hollanda; Maria Rita Garcia de Andrade; Elaine Cristina Lício.

Colaboradores: Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; Letícia Schwarz; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editor adjunto:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-geral de publicação:* Livino Silva Neto – *Revisão:* Emília Moreira Torres e Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2003

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

A consolidação institucional do cargo de dirigente público <i>Francisco Longo</i>	05
Terceiro setor e políticas públicas <i>Ana Valeska Amaral</i>	33
O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002) <i>Antônio Ricardo de Souza e Vinícius de Carvalho Araujo</i>	59
Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante <i>Gordon S. Smith</i>	97

A consolidação institucional do cargo de dirigente público

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Francisco Longo

Introdução

Este trabalho pretende desenvolver uma reflexão sobre a profissionalização dos cargos de direção na administração pública e sua evolução ao longo das últimas décadas nos países desenvolvidos, tendo como eixo condutor a institucionalização dos cargos de dirigentes públicos nos sistemas político-administrativos contemporâneos.

O texto será estruturado da seguinte forma: iniciará definindo a expansão e o desenvolvimento do gerenciamento nos sistemas públicos, descrevendo, de forma breve e comparada, sua evolução mais recente em alguns países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em seguida, serão apontados os traços básicos de um modelo de exercício das funções de direção na administração pública. A seguir, será abordado o tema central mencionado. Para isso, serão definidos, primeiramente, os elementos que configuram um marco institucional para as funções de direção no setor público. Em segundo lugar, serão abordados o conteúdo, o alcance e o âmbito das reformas necessárias para a construção desse marco. Por último, serão analisadas as variáveis que podem influenciar a elaboração das reformas, expondo-se os principais desafios e dificuldades traçados pelos empenhos de reforma.

O surgimento da gerência pública

Nos sistemas públicos em que se encontram – como ocorre nas democracias avançadas – os elementos básicos constitutivos de uma

Francisco Longo é licenciado em Direito pela Universidade de Barcelona, professor e diretor do *Instituto de Dirección y Gestión Pública da ESADE* em Barcelona, Espanha.

Contato:
longo@esade.edu

administração profissionalizada, a ação pública tem sido conduzida, durante décadas, com os devidos ajustes ao conhecido modelo weberiano, por dois grandes protagonistas: a classe política, investida de autoridade mediante mecanismos da democracia representativa, e a burocracia profissional, regida pelo sistema de mérito.

O surgimento dos dirigentes públicos supõe a ruptura desse dualismo, profundamente interiorizado, ao longo do tempo, não só no funcionamento da administração, mas também na própria consciência social. Que causas produzem a crise desse modelo? A que se deve o surgimento da reforma gerencial?

As bases profundas da crise do paradigma weberiano apareceram há décadas, tão logo iniciada a evolução dos Estados modernos em direção ao que hoje chamamos de Estado provedor, social ou de bem-estar. Pensando no contexto do Estado liberal, como garantia da aplicação imparcial e impessoal da norma, a burocracia weberiana manifesta precocemente, ao menos no plano da análise, sua não-adaptação a essa evolução. A crescente tomada de responsabilidade dos governos pela provisão de serviços públicos, em sua maior parte sob a modalidade de prestação direta, incorpora gradualmente a dimensão empresarial em boa parte da atuação pública. A legitimidade governamental, originariamente subordinada ao direito, deve ser complementada com a legitimidade pela eficácia.

A enorme expansão da capacidade de prestação de serviços do setor público dá lugar a uma crescente complexidade e diversificação dos processos de produção dos serviços (Echebarria, 1993, p. 93 et seq.). A necessidade de haver atores capazes de estar à frente desses processos, garantindo sua eficácia, não foi adequadamente satisfeita por nenhum dos principais atores do sistema. O cenário era adequado para a ruptura desse dualismo, contudo isso não ocorreu até recentemente, quando o fenômeno gerencial se impôs na prática, em muitos casos, ou quando foi assumido como tendência desejável, em muitos outros (Cabreró, 1991).

A explicação mais consistente e ampla da análise desse processo é um tanto quanto paradoxal. Se por um lado, ao nascimento e desenvolvimento do Estado de bem-estar incorporavam-se as necessidades apontadas anteriormente, por outro, será precisamente a sua crise que fará aflorar e difundir as respostas a esse dualismo. A crise fiscal e a crescente restrição de recursos à disposição dos governos atuarão como forças impulsionadoras capazes de questionar o *status quo* e implantar um modelo alternativo.

Para Sue Richards (1994, p. 5-9), que analisa o fenômeno a partir da experiência britânica, com explicações aplicáveis à nossa realidade, a fase de expansão do Estado de bem-estar foi protagonizada principalmente por dois atores: os políticos e os profissionais burocratas (técnicos e especialistas incorporados à administração para prestação de volume

crescente de serviços). Ambos operavam como forças que ampliavam o escopo das respostas do setor público. Os primeiros, pressionados por demanda social crescente cuja satisfação era a chave para competir com êxito no mercado eleitoral. Os segundos, impulsionados por essas mesmas necessidades, vividas em sua relação com os usuários reais ou potenciais dos serviços, assim como pelo seu interesse em consolidar sua importância no sistema. Entre os dois, uma burocracia débil, administrando e dando forma às intervenções e transações dos principais atores.

O modelo pode subsistir, segundo a autora britânica, enquanto for possível nutrir suas intrínsecas tendências expansivas mediante o incremento dos orçamentos públicos. Quando a magnitude alcançada pelo gasto público e a necessidade de políticas orçamentárias restritivas questionam a viabilidade econômica desse modelo, os políticos precisam introduzir disciplina no sistema. A incorporação dos *managers*, ou dirigentes públicos, portadores dos valores e saberes próprios da racionalidade econômica, permite aos políticos orientar a administração em direção à produção de melhorias de eficiência.

Duas notas são significativas nesta análise. A primeira é que o *fenômeno gerencial* aparece vinculado a uma reação das classes políticas dirigentes, destinadas a controlar o sistema, impondo seu poder sobre o que Clarke e Newman (1997, p. 13) chamam de *coalizão buro-profissional*, utilizando para isso novo ator, o dirigente, que assumirá papel de destaque. A segunda é que a função de direção, ainda que necessária, e sendo conseqüência da lógica evolutiva do Estado moderno, não se desenvolve senão impulsionada pela crise de recursos e restrição de gastos públicos. Essa segunda nota explica o foco na eficiência – com forte orientação à redução de gastos –, que foi amplamente adotado com o surgimento dos *managers* e gerou algumas das conseqüências mais discutíveis desses processos.

Em nossa estrutura pública, o *fenômeno gerencial* é, sem dúvida, muito mais incipiente do que no Reino Unido ou em outros países que têm vivido processos de ampla transformação de seus sistemas públicos, como Austrália, Nova Zelândia, Suécia ou Dinamarca (Schwartz, 1994; Boston et al., 1997). Mais incipiente também do que muitos outros (Estados Unidos, Canadá, Holanda), em cujas tradições administrativas a função de direção tem alcançado grau notável de desenvolvimento. Países de cultura administrativa mais próxima à nossa, como a Itália, têm impulsionado reformas destinadas a consolidar a chamada *dirigenza pubblica* como extrato dotado de lógica e característica próprias e diferenciadas da função pública comum.

Caso sustentemos, no entanto – e creio que devemos fazê-lo –, que a análise anterior resulta da simples aplicação à administração pública de nossos países e também que o formato dual (políticos/burocratas) é

um modelo insuficiente e perigoso, encontraremos, na maior parte dos casos, espaço por preencher, o que corresponderia ao exercício da função de dirigente público.

Do ponto de vista da análise organizacional, a existência de espaço vazio ou semivazio é uma situação mais teórica do que real. Como se estivessem afetadas de *horror vacui*, as organizações costumam produzir tendência interna a ocupar qualquer brecha que apareça na sua estrutura, sob o duplo impulso de atender às necessidades criadas e de satisfazer as expectativas de poder de seus atores internos. O espaço dos cargos de direção é disputado, com resultados variáveis e diferentes nas diversas instituições, por dois atores tradicionais dos sistemas públicos: a classe política e a burocracia profissional. Em outro texto, argumentamos por que, nenhum deles pode responder satisfatoriamente aos desafios apontados (Longo, 1999).

O desenvolvimento da função de direção

Não há *management* sem *managers*. As reformas que, sob diferentes lemas e denominações, com clara diferença de ambição e profundidade, mas com uma consistente coincidência de conteúdo (Barzelay, 1998, 2001. Clarke; Newman, 1997. Dunleavy; Hood, 1994. Metcalfe, 1993. Pollitt, 1993. Pollitt; Bouckaert, 2000. OCDE, 2000), vêm se desenvolvendo nos sistemas político-administrativos de boa parte do mundo exigem a figura do dirigente. A mais contundente das orientações à eficiência e à racionalidade econômica e os melhores instrumentos e técnicas de gestão estariam propensos a fracassar se não houvesse os dirigentes (Dalziel, 1996, p. 31).

O problema é que os sistemas tradicionais de serviço público carecem, em geral, de capacidade para produzir perfis de dirigentes na proporção requerida pelas reformas e tampouco dispõem de mecanismos capazes de estimular devidamente a prática gerencial. Por isso, a profissionalização dos quadros de direção converteu-se em prioridade para os reformistas (Murray, 2000, p. 180), obrigando-os a concentrar políticas específicas de gestão de recursos humanos na camada superior dos sistemas de serviço público (Losada, 1999).

Com certa frequência, como veremos em seguida, esse objetivo tem exigido diferenciar a função de dirigente das outras funções no setor público e dotá-la de estatuto específico e mais flexível do que o aplicável aos demais servidores. Certamente, existem países, como França, Alemanha, Bélgica e Espanha, que não aderiram a essa tendência. Isso impediu o uso crescente do desenvolvimento de dirigentes nesses países,

onde o desenvolvimento da gerência pública ainda apresenta déficit significativo de institucionalização (Jiménez Asensio, 1995).

A distinção a que nos referimos não deve ser confundida com a absoluta discricionariedade na nomeação de dirigentes por critérios políticos (Longo, 1999). Os governos necessitam de certo número de nomeações políticas, que costumam acontecer mediante certas técnicas. Assim, na França, por exemplo, são basicamente orçamentárias as limitações ao quantitativo de pessoal sob nomeação direta dos ministros. Atualmente, isso corresponde a aproximadamente 450 cargos (Burnham, 2000, p. 101). Nos EUA, cerca de 10% do serviço superior mais alguns cargos específicos da *executive schedule* somam cerca de 1.350 cargos do quadro executivo federal. Na Suécia, o número desses cargos é fixado por acordos entre os partidos. Na Alemanha e Bélgica, existem sistemas híbridos de nomeação para esses cargos, utilizando-se do sistema de *pool*. Para formar parte desse *pool*, consideram-se certos requisitos, como formação universitária e ocasionalmente aprovação em uma prova, mas seus integrantes podem ser objeto de nomeação política e discricionária (World Bank, 2000).

A orientação diferenciada a que fazíamos referência fundamenta-se em modelos de separação entre política e gestão (Jiménez Asensio, 1998), que partem do reconhecimento de esfera gerencial a ser preenchida por dirigentes públicos subordinados ao mandato político, mas a quem se reconhece esfera própria de decisão exercida sob marcos contratuais (Laegreid, 2000), baseados no princípio de responsabilização por resultados. Algumas das reformas que afetaram os cargos superiores do serviço público tiveram essa orientação.

Assim, no Reino Unido (OCDE, 1999, p. 8), criou-se, em 1996, o Senior Civil Service (SCS), que englobava e ampliava a antiga Open Structure do SC (Serviço Civil), incorporando os 3.000 cargos dos escalões superiores da administração britânica. O SCS inclui todos os diretores executivos das agências, alguns dos quais são recrutados fora do serviço público, por meio de contratos de duração limitada e renovável. A maioria, contudo, tem contratos de duração indefinida. Os cargos do SCS são avaliados mediante novo sistema de valoração de cargos (*Job Evaluation for Senior Posts*), concomitante com formas de remuneração variável por desempenho. A política salarial depende de um departamento que se reporta diretamente ao primeiro-ministro. Sistemas avançados de gestão do desempenho, incluindo avaliações de 360 graus e outras técnicas, foram implantados no SCS pelo Cabinet Office.

Nos Estados Unidos (OCDE, 1999, p. 21), o Senior Executive Service (SES) foi criado em 1978 pela Lei de Reforma do Serviço Civil. Compreende cerca de 7.000 cargos (número demasiado, segundo alguns

especialistas, para poderem ser qualificados como elite), entre os quais se encontram os 10% que, como antes se disse, podem destinar-se a nomeações políticas, embora (Ingraham et al., 1995) não tenham ainda superado os 9%. Certamente, a análise das diferenças no comportamento dos dirigentes de uma e outra procedência não apresenta nuances muito significativas (Dolan, 2000). Os efeitos combinados dos cortes orçamentários, o *downsizing* e as reformas dos últimos anos têm afetado o SES de diversas formas. As reformas mais recentes, com a criação das Performance Based Organisations (PBOs), são inspiradas nas agências britânicas, introduzindo novos patamares de desempenho para os dirigentes.

Na Austrália, o SES foi criado pela Lei de Reforma do Setor Público de 1984, no contexto de uma reforma que tinha como prioridades (Pollitt; Bouckaert, 2000, p. 202) reduzir a permanência dos servidores públicos, diversificar as fontes de assessoramento político aos ministros e incrementar tanto a capacidade gerencial como a receptividade dos servidores públicos, de acordo com as prioridades políticas do governo.

Na Itália, a criação, pela reforma de 1993, da *Dirigenza Pubblica* (Sánchez Morón, 1994. Martínez Bagueño, 1995, p. 34) teve como fundamento o alcance de distinção nítida entre os planos de direção política e administrativa, com o objetivo de reforçar a autonomia dos dirigentes públicos quanto ao poder político e garantir-lhes âmbito próprio de atuação, livre de interferências, ainda que condicionado pelos objetivos políticos. Uma das características da reforma italiana é sua vontade de estender o modelo a todas as esferas da administração pública. Em função da posição hierárquica e da maior ou menor flexibilidade do sistema de nomeação, o modelo italiano faz distinção entre os níveis de *dirigente geral* (nomeação mediante verificação de requisitos) e *dirigente* (nomeação mediante aprovação em prova ou curso de capacitação).

Na Holanda, a reforma de 1995 criou, depois de muitos anos de debate (Van der Krogt et al., 2000, p. 197), o Alto Serviço Público (ABD), que compreende os 300 cargos mais altos do governo central, prevendo a ampliação desse número. Os objetivos da criação do ABD foram: o desenvolvimento das habilidades de direção, a promoção da mobilidade e da experiência internacional e o desenvolvimento de um *esprit de corps*. Existem estímulos à rotatividade e restrições à permanência em um mesmo cargo por mais de sete anos. Um departamento especial do ABD no Ministério do Interior recruta e seleciona pessoas e desenvolve elaborado programa de formação e avaliação.

No caso canadense (OCDE, 1999), a alta administração tem sido tradicionalmente um grupo de elite caracterizado por ser recrutado em universidades de prestígio, bem como por ter um sistema centralizado de pessoal e emprego vitalícios. A situação (“modelo Westminster”) é similar à do Reino Unido no início das reformas da década de 80. A incontestável

mudança de estrutura não tem dado lugar, no Canadá, a uma reforma profunda, já que os governos parecem estar mais interessados em políticas de economia e redução de pessoal do que em transformações globais.

Uma das características gerais dos novos modelos de cargos de direção profissionalizados é a abertura dos postos, em muitos casos, fora da administração, combinando o acesso de executivos procedentes do setor privado com o recrutamento – majoritário – de pessoas provenientes do serviço público.

Modelo para o exercício da função de direção

A busca de modelo que sirva de referência para a prática da direção é sempre uma tarefa difícil, mas a dificuldade é ainda maior no contexto da administração pública. A função de direção ainda está pouco arraigada no repertório de modelos e convicções interiorizadas pelas organizações e sistemas públicos, o que torna obscuros os contornos da própria noção de gerência pública e a faz suscetível de estimativas e formulações diferentes.

É justamente esse caráter ainda impreciso da situação que está fazendo com que a função de direção torne-se vulnerável aos perigos externos que, às vezes, distanciam-se da sua razão de ser. Em particular, são evidentes os perigos de apropriação da função de dirigente pelos atores tradicionais antes mencionados (Longo, 1999). Assim ocorre quando a administração pública se politiza e assume caráter clientelista, colonizador do espaço de direção pelas classes políticas e pelos interesses partidários. Esse também é o caso quando as funções de direção se burocratizam e se convertem em mera execução de normas ou aplicação de procedimentos e pautas definidas por inércia, bem como se distanciam da responsabilização pelos resultados, como ocorre quando a burocracia comum se apossa dessa direção e a desnaturaliza.

Não defendemos, de imediato, a existência de modelo de referência único e excludente para o exercício das funções de direção no setor público. No entanto, parece-nos desfrutar merecidamente de amplo conhecimento e grande aceitação a idéia proposta pela Kennedy School of Government (KSG) da Universidade de Harvard, exposta, entre outros, por Mark Moore (1995), que considera o dirigente como “criador de valor público”. Para o autor norte-americano, essa criação de valor implica atuação em três esferas interrelacionadas.

A primeira – a gestão estratégica – supõe que o dirigente reflita estrategicamente e produza idéias sobre como a organização, qualquer

que seja sua escala, pode criar o máximo valor; considera, se for o caso, alterar os pressupostos sobre os quais vêm atuando, reformular a missão e inovar quando as circunstâncias forem necessárias.

Para desenvolver essa estratégia, o dirigente precisa operar na segunda esfera – Moore a chama de *political management*, que traduziremos, não sem ressalvas, como gestão do entorno político – com o objetivo de obter a legitimidade, as autorizações, o apoio, a colaboração e os recursos necessários, administrando suas relações com um grupo de atores, internos e externos, que constituem seu “entorno autorizante”. Esse entorno inclui, acima de tudo, os seus superiores políticos, mas também todos aqueles atores sobre os quais ele não tem autoridade formal: outros dirigentes da própria organização ou de outras, grupos de interesse, cidadãos, meios de comunicação, etc.

Por último, trabalhando na terceira esfera – a gestão operacional –, o dirigente deve buscar que a organização a qual dirige, composta pelo conjunto de meios e recursos sob sua autoridade formal, atue eficaz e eficientemente para alcançar os objetivos delineados e, além disso, deve assumir a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Este último seria o terreno mais conhecido e convencionalmente aceito para o exercício da direção. No entanto, a função de dirigente ficaria, como afirma Moore, empobrecida, se nos limitássemos a ele, ignorando as esferas da gestão estratégica e política. Isso suporia pedir a dirigente público menos do que nossas sociedades estão acostumadas a exigir de dirigente privado, de executivo de uma empresa. Provavelmente, a complexidade dos problemas enfrentados pelo setor público e a obscuridade de seus “entornos autorizantes” tornam essas esferas de gestão mais exigentes no âmbito público do que no privado. Bourgault e Savoie (2000, p. 376), em recente trabalho sobre a alta administração canadense, ressaltam essa dimensão da função gerencial pública de forma coincidente com a do modelo descrito.

A adoção do modelo da KSG como referência é compatível com uma visão imprecisa do trabalho do dirigente. O êxito ou fracasso do dirigente implica necessidades que operam de maneira distinta em diferentes contextos, como manifesta a tipologia de perfis dos dirigentes de Strand (1987), útil como marco analítico para reconhecer diversos graus e formas de manifestação da liderança na gerência pública. Partindo de duas dimensões, o grau de estabilidade/mudança, de um lado, e a orientação com preferência a regularidade/resultados, de outro, apresentam tipologia de dirigentes públicos formada por quatro arquétipos: o administrador, o produtor, o empreendedor e o integrador. Cada um deles poderia ser visto como concretização distinta do dirigente genérico de Moore, em circunstâncias específicas e diferentes.

Essa discussão sobre a função de direção no setor público, sem dúvida rigorosa, é coerente com a que se depreende dos trabalhos mais recentes do Comitê de Gestão do Serviço Civil do Reino Unido (Civil Service Management Board – CSMB), destinados à produção de modelo de competências de direção para o HSCS. Os “valores” e “temas” que configuram o modelo básico de direção no setor público para o CSMB incluem elementos como *inovação, criatividade, aprendizagem, visão aberta ao exterior, trabalho em alianças ou redes*, juntamente com outros mais próprios à gestão operacional.

Marco institucional para a função de direção no setor público

Que ajustes institucionais possibilitam a existência da função de direção no setor público, sob o alcance que se depreende das reflexões anteriores? Quais são os principais elementos configuradores de ecossistema institucional capaz de viabilizar o pleno desenvolvimento e a consolidação da gerência profissionalizada nos governos e organizações do setor público? Propõe-se uma tentativa de resposta a essas perguntas, com o propósito de lançar idéias e prover elementos para o debate e a reflexão, sem a pretensão de chegar a conclusões definitivas. Assim, entende-se que as regras do jogo, formais e informais, necessárias para que a gerência profissionalizada frutifique nos sistemas públicos devem garantir, acima de tudo, a existência de marco de responsabilidade de direção integrado por quatro elementos básicos, que serão trabalhados adiante¹.

Âmbito de discricionariedade

Não existe exercício de direção sem a capacidade para colocar opções em prática e tomar decisões. Não há gerência onde a atividade é, fundamentalmente, mera aplicação de normas ou execução de instruções originárias de outros. Quando o que se espera do servidor público é a aplicação impessoal de regras e a observância fiel de procedimentos preestabelecidos, como acontece no modelo burocrático clássico, a atribuição de autoridade hierárquica não equivale à habilitação real para o exercício de função de dirigente, da forma que é concebida no setor privado.

Por isso, os reformistas britânicos dos anos de 1980 imprimiram a expressão *right to manage* para aludir à necessária ampliação da discricionariedade de direção exigida por seu propósito de “gerencializar” os serviços públicos. A própria pretensão de tornar os executivos públicos responsáveis perante o poder político levava consigo a necessidade de ampliar o grau de autonomia para tomada de decisão. Só assim caberia

introduzir mecanismos de prestação de contas sobre os resultados da gestão, indo mais além dos controles procedimentais típicos das burocracias, incapazes de assegurar a eficácia e eficiência nos processos de produção dos serviços.

Para a construção desse âmbito de discricionariedade de direção, torna-se imprescindível transformar as relações dos dirigentes com duas instâncias de poder diferentes dentro das organizações públicas, respeitando as características das burocracias tradicionais. Essas instâncias são os políticos de governo, de um lado, e os tecnocratas, de outro.

No que diz respeito aos primeiros, a ampliação da autonomia de direção se produz na forma de delegação formalizada, institucionalizada, e não secundária ou meramente voluntária. Pode-se compreender o alcance dessa delegação, se se caracterizá-la como renúncia estável à interferência política na esfera das decisões próprias da gestão. A decisão política reserva-se preferencialmente à formulação de prioridades e linhas de atuação estratégica e à distribuição dos recursos, enquanto a gerência assume a responsabilidade de dirigir os processos que permitem a implementação das políticas e a produção e provisão dos serviços públicos. Não é necessário dizer que a distribuição entre ambos os campos é imprecisa e que a dificuldade em delimitá-los oscila dependendo de diferentes variáveis, que ocorrem, por sua vez, de modo heterogêneo nas diferentes áreas de ação pública. Os desenhos institucionais desenvolvidos pela administração pública basearam-se neste novo marco relacional entre políticos e dirigentes, a partir de base contratual (o formato principal-agente) que, mais ou menos formalizada, tentou explicitar dentro do possível, em cada caso, as novas regras do jogo. Os contratos ou acordos de gestão, ou *public service bargains* (Hood, 2000), caracterizaram boa parte das reformas em diferentes países.

A segunda instância afetada por essa ampliação da atuação do dirigente é constituída pelas tecnoestruturas, isto é, segundo Mintzberg (1984, p. 56), os órgãos que assumem dentro das organizações as responsabilidades de normalizar, padronizar, planejar e controlar a atuação das instâncias de base ou diretamente produtivas. Incluem-se aqui os interventores, diretores das áreas de orçamento e de pessoal, auditores, gestores ou supervisores de abastecimentos, gerentes de organização e métodos, etc. A capacidade de dirigir é inseparável da possibilidade de tomar certas decisões sobre áreas como a financeira ou de recursos humanos, o que entra em choque com as práticas habitualmente centralizadas das burocracias públicas. Conseqüentemente, a transformação do marco relacional produz-se, aqui, com a transferência aos gestores de poderes anteriormente exclusivos aos órgãos técnicos. Estes, por sua vez, enfrentam mudança substancial no seu papel dentro das organizações, como conseqüência das transformações nos sistemas de controle, aos quais faremos alusão em seguida.

A abertura do espaço que possibilita margem de discricionariedade própria da gerência requer desenho institucional descentralizado (Pollitt; Birchall; Putnam, 1998). Se não se encontrar esse tipo de estrutura, ou se a descentralização for insuficiente, ambígua, oscilante ou meramente retórica, estará em questão, inevitavelmente, um elemento fundamental do marco de responsabilidade próprio dos dirigentes públicos.

Sistema de controle e prestação de contas

Falar de marco de responsabilidade gerencial implica a existência de mecanismos formais de controle do desempenho do dirigente. Tais mecanismos podem ser vistos como contraponto necessário à existência de estrutura descentralizada, na qual o dirigente opera com margem significativa de poder de decisão, conforme foi apontado. Esse contraponto constitui a base do contrato de gestão, mais ou menos formalizado, referido anteriormente.

Os controles próprios das funções de direção, coerentes com a existência do âmbito de discricionariedade referido, são preferencialmente os que operam sobre os resultados de atuação gerencial. Como descreve a teoria da organização, os sistemas de planejamento e controle de resultados – com a diferença dos que normatizam e controlam ações ou procedimentos – estão presentes basicamente no princípio e final do ciclo de gestão, isto é, nos momentos de definição de metas e distribuição de recursos e nos momentos de avaliação de resultados (Longo, 1999, p. 220). Nos estágios intermediários do ciclo, há controles *hands off*, que tomam a forma de acompanhamento com desejo de não intervir, salvo em casos excepcionais, que ficam reservados a hipóteses de desvios muito significativos dos padrões de resultados ou de procedimentos estabelecidos. Somente assim, os controles serão compatíveis com a prestação de contas e a exigência de responsabilidade pelos resultados.

O controle do desempenho forma parte dos *musts* da gestão pública contemporânea. No entanto, às vezes é mais fácil encontrá-lo nos textos que nas práticas organizacionais. Sua incorporação no dia-a-dia da administração enfrenta diversos tipos de dificuldades. Os especialistas já destacaram (Mendoza, 1993, p. 44 et seq.) como a implantação desse controle de desempenho enfrenta, além dos obstáculos técnicos, as resistências de profunda mudança cultural, que deve ser adequadamente administrada.

O que importa destacar neste momento é que a ausência ou debilidade do controle de desempenho prejudica seriamente o cenário institucional que favorece a existência e fixação dos cargos de direção, segundo a concepção que temos destes últimos. Quando esse déficit de *accountability* se dá em estruturas descentralizadas, conduz à formação

de feudos tecnocráticos e evolui para a fragmentação patológica dos sistemas públicos, que tendem a ficar privados dos elementos de coesão global imprescindíveis. Parte considerável do processo de criação de organismos e empresas públicas em nossas administrações tem sofrido, provavelmente, dessas deficiências. Nesses cenários, as regras e incentivos que estimulam exercício eficaz e responsável da gerência tendem a se sobressair pela ausência do controle de desempenho.

Desde logo, a eficiência de um sistema de controle do desempenho dos dirigentes, baseado em resultados, tem relação não só com a existência de regras formais impostas e de sistemas de informação que os alimentem, mas também com o desenvolvimento de novas capacidades de controle nas tecnocracias organizacionais. A mudança na tipologia predominante dos controles supõe a gestão dos processos de transformação e aprendizagem nas organizações, cuja condução não é fácil. A existência de novas e sólidas tecnocracias, tecnicamente qualificadas e adaptadas à nova filosofia de controle, sendo este exercido com plena eficácia, forma parte do panorama institucional em que a gerência pública frutifica.

Regime de incentivos

A confluência dos elementos que se acabou de mencionar e descrever configura, em si mesma, um marco que incentiva o exercício responsável da função de direção. Não obstante, o repertório de incentivos ficaria incompleto se não lhe fossem acrescentados mecanismos de reação, que, sendo coerentes com o controle dos resultados, transcendem sua mera avaliação. Concretamente, parece-nos imprescindível a existência de regime de prêmios e sanções associados à avaliação de desempenho do dirigente. Sem este regime, qualquer sistema de controle ficaria previsivelmente privado de eficácia a longo prazo.

Se por um lado, em matéria de controle de desempenho, as especificidades da gestão pública introduziriam notáveis modulações e matizes em relação à prática no setor privado – a própria noção de resultados, e mesmo a de desempenho, poderia ser suscetível a isso –, por outro, em matéria de prêmios e sanções, parece que a proximidade entre os setores privado e público pode ser maior no que diz respeito ao conteúdo de ambos. De fato, assim como ocorre no mundo das empresas, os principais estímulos positivos se relacionam com as políticas e práticas de carreira e compensações, entre outros. Quanto aos estímulos negativos, o mais importante seria, sem dúvida, a vinculação da permanência no cargo a um desempenho positivo ou, pelo menos, aceitável.

As diferenças mais significativas entre os setores privado e público, nesse campo, são referentes aos mecanismos de administração do sistema de incentivos. Nesse ponto, a necessidade de preservar o caráter

profissional dos dirigentes públicos, em universo organizacional dirigido pela política, requer a introdução de alguns mecanismos de garantia mais consistentes do que no mundo empresarial. Tais mecanismos devem ser destinados a evitar que a pilotagem da administração pública se perca em práticas arbitrárias ou clientelistas ou, simplesmente, que as lealdades políticas ou pessoais se imponham sobre as considerações de competência profissional e de desempenho (Longo, 1999).

Isso não quer dizer que tais garantias devam dar lugar a universo comum de normas que integre os cargos de direção profissionalizados no quadro geral de servidores. Pelo contrário, a criação de regime de incentivos capaz de estimular adequadamente o surgimento e a detecção de vocações para a direção, bem como o exercício dessa direção exige pautas específicas de flexibilidade, similares àquelas que ocorrem nas empresas e superiores às que normalmente caracterizam os regulamentos gerais do emprego público. A clara vinculação entre a continuidade no cargo, a carreira e a retribuição aos resultados formaria parte das regras do jogo, capazes de possibilitar esse marco de prêmios e sanções.

Essa convicção parece ter importância entre os condutores de reformas que, como já mencionados, impulsionaram mudanças no âmbito das democracias avançadas. A criação de estatutos específicos para os dirigentes, destacada como orientação freqüente, responde a essa necessidade de combinar os mecanismos de garantia da profissionalização gerencial com a possibilidade de aplicar regras de gestão de recursos humanos adaptadas aos cargos de direção.

Conjunto de valores de referência

O quarto e último elemento que configura o marco de responsabilidade do dirigente aponta para a dimensão menos tangível que se identifica com um *ethos*, o conjunto de valores que norteiam o exercício da função de direção no setor público e são capazes de dotar os dirigentes de identidade axiológica própria, diferente da que caracteriza os demais atores presentes nos sistemas político-administrativos. Dessa identidade derivam orientações, pautas de ação e limites ou restrições, configurando padrão de conduta ou conjunto de “rotinas institucionais” (March; Olsen, 1989, p. 21 et seq.) dos dirigentes públicos, baseadas em lógica do que é apropriado ou não.

O *ethos* específico dos dirigentes públicos tem como eixo valores de racionalidade econômica, entendida como criação do máximo valor público possível, mediante a utilização eficiente dos recursos consignados, utilizando-nos do termo popularizado por Moore (1995) e já mencionado neste texto. O dirigente opera no contexto de delegação implícita de caráter otimizador do conjunto de meios à sua disposição. Nesse contexto,

racionalidade econômica não deve, portanto, ser confundida com orientações economicistas, centradas na mera redução de custos, ou com a aplicação de critérios de rentabilidade que ignorem, na ação pública, as dimensões menos suscetíveis de medida quantitativa ou as externalidades positivas concorrentes em cada caso. Significa, pelo contrário, propósito de maximizar o impacto, estando consciente da utilização de recursos escassos, de modo a avaliar e tornar transparentes os custos de cada ação ou serviço e incluir os custos de oportunidade. Por isso, o dirigente torna-se responsável pelo funcionamento racional do sistema, na parte submetida à sua autoridade formal. O *value for money*, popularizado pelos reformistas britânicos, expressava de forma eloquente esse *ethos* gerencial.

Ainda que a racionalidade econômica não seja patrimônio exclusivo da gerência e incorpore valores que possam ser compartilhados com o todo, nenhum dos outros dois grandes atores institucionais – os políticos e os burocratas a serviço da administração – a incorporam como eixo constitutivo de seu *ethos* específico. É de se dizer, sem aprofundamento nisso agora, que os valores dominantes situar-se-iam, no primeiro caso, em torno da noção de representatividade e, no segundo, incorporariam os modelos deontológicos próprios de cada atividade pública. Os *managers* são os atores que acrescentam essa orientação valorativa específica aos sistemas político-administrativos. Por isso, a incorporação da eficiência ao modo de pensar e fazer as coisas no serviço público é inseparável do desenvolvimento do sistema de cargos de direção, do qual ela é, ao mesmo tempo, causa e efeito.

Mesmo assim, é precisamente isso que justifica a atribuição do “direito de gerenciar” aos dirigentes. A base que fundamenta a incorporação, pelo desenho institucional, de espaço gerencial razoavelmente protegido da intromissão política e da interferência burocrática é o fato de o dirigente protagonizar essa orientação dominante, de forma exclusiva entre os atores institucionais dos sistemas públicos. Por sua vez, só a manutenção da chamada identidade valorativa – e sua tradução em resultados de gestão coerentes – legitima a manutenção de tal margem de discricionariedade.

Essas considerações vêm sustentar a argumentação de Richards (1994), já mencionada anteriormente, acerca do surgimento do sistema de cargos de direção no setor público, vinculando-o à crise fiscal do Estado de bem-estar e à necessidade de impulsionar melhorias de eficiência. De qualquer forma, parece não haver dúvida de que os cenários de dificuldades financeiras tenham favorecido, em certos casos, as reformas gerenciais. Isso não significa que haja aí relação de causalidade, que poderia ser refutada pela análise de outras experiências.

Áreas de intervenção para a institucionalização dos cargos de direção no setor público

Que reformas ou, simplesmente, que linhas de intervenção sobre a realidade são necessárias para alcançar um grau de desenvolvimento do sistema de cargos de direção que permita falar de sua “institucionalização”, isto é, de incorporação ao sistema público do marco de responsabilidade que se acabou de descrever, assim como de estágio de consolidação que permita razoável estabilidade? Tentar-se-á, a seguir, dar resposta a essa pergunta, fazendo críticas a diferentes áreas que carecem de intervenção.

A estrutura organizacional

A estrutura organizacional, ou seja, o conjunto das formas que a organização adota para dividir e coordenar o trabalho (Mintzberg, 1984), é uma das principais áreas afetadas. Há duas variáveis principais do desenho estrutural nas quais a institucionalização do sistema de cargos de direção exige reformas significativas.

A primeira delas está relacionada com o nível em que se situam o poder de decisão e o jogo centralização–descentralização. O habitat estrutural que favorece a fixação e o desenvolvimento da gerência pública exige, como já visto, desenhos descentralizados, se comparados com os padrões estruturais próprios das burocracias públicas tradicionais. Estamos falando de descentralização vertical limitada, em que parte do poder de decisão flui e se desprende do vértice estratégico (direção política) e da tecnoestrutura, fortalecendo a capacidade decisória da parte superior da camada gerencial média (gerentes operacionais). Conforme mencionado anteriormente, a configuração de espaço de discricionariedade de direção exige tanto a delegação estável de poder decisório, quanto a transferência de autonomia de gestão sobre os recursos.

A segunda aponta para a construção de sistemas de planejamento e controle baseados em resultados, capazes de fundamentar controle adequado de desempenho do dirigente, o que implica igualmente mudança significativa da tipologia e administração de controles.

A intervenção sobre a estrutura não é condição suficiente, mas necessária para a institucionalização dos cargos de dirigentes públicos. O novo marco de responsabilidade baseia-se em desenho estrutural que as burocracias públicas não julgam conveniente, no que diz respeito tanto às burocracias de lógica mecanicista (áreas tradicionais) como às de lógica profissional (prestação de serviços às pessoas). Quando os dirigentes públicos vêm-se obrigados a desempenhar sua tarefa nesses marcos

estruturais, o que é bastante freqüente, o normal é que se produza todo tipo de “ruídos” organizacionais, que consomem grande quantidade de energia e limitam tanto os resultados de gestão como a consolidação da gerência pública a longo prazo.

As regras formais de gestão de recursos humanos

O marco jurídico regulador das políticas e práticas de gestão dos recursos humanos (GRH) é, sem dúvida, outra área de intervenção, que tem dois objetivos principais, como se depreende de considerações anteriores:

a) dispor de sistema formal de gestão de pessoal para os cargos de direção, assumindo como princípio fundamental a profissionalização desses cargos. Isso requer a existência de garantias jurídicas capazes de proteger da politização e da arbitrariedade o exercício da gerência pública;

b) incorporar regulamentos que possibilitem a consecução do objetivo anterior, mediante mecanismos adequados para a gestão de dirigentes, o que implica regulamentos específicos, em matéria de recrutamento, nomeação, carreira, remuneração e demissão, mais flexíveis do que as regras aplicadas aos demais servidores públicos.

A intervenção nesse campo deverá enfrentar, de um lado, a tendência freqüente de se preencher, por critérios políticos, um número excessivamente amplo de cargos de direção – desvio que, em outro momento, foi chamado de “colonização” do espaço dos dirigentes (Longo; 1999b, p. 34 et seq.) e, de outro lado, a pretensão de burocratizar os cargos de direção, impondo-lhes padrão homogêneo de regulamentos que os aproximem da burocracia tradicional, concebendo-os como se fossem apenas uma categoria superior dentro do quadro geral de servidores.

Como visto, uma das estratégias adotadas em diversos países tem sido a elaboração e aprovação de estatutos específicos para os dirigentes, o que não quer dizer que não haja outras linhas de reforma capazes de produzir resultados semelhantes. O importante é conseguir que as regras formais que enquadram a gestão dos dirigentes facilitem a identificação de competências de direção, com a flexibilidade e as adaptações necessárias, que facilitem, ainda, sua distribuição nos cargos mais adequados, seu estímulo e motivação permanentes, sua mobilidade e substituição quando necessária e, em definitivo, o conjunto de políticas e práticas de pessoal exigidas por gestão moderna e eficaz de recursos humanos em nível de direção.

As competências gerenciais

Pouco serviria, na prática, o que acabamos de expor, sem a existência de dirigentes capacitados para desempenhar o papel que lhes foi reservado. A institucionalização dos cargos de direção requer dirigentes dotados de competências – termo atual no jargão da gestão de recursos humanos. As competências, ou as “características subjacentes a uma pessoa, causalmente relacionadas com uma atuação bem-sucedida em um posto de trabalho” (Boyatzis, 1982), são utilizáveis como padrão ou norma para seleção de pessoal, planejamento de carreiras e mecanismos de promoção, avaliação de desempenho e desenvolvimento pessoal (Hooghiemstra, 1992). Isso converte as competências em eixo central dos sistemas de gestão de pessoas, tal como hoje acontece em número crescente de empresas e organizações de todo tipo.

Em outra ocasião, tentou-se aprofundar a noção de competências e sua aplicabilidade ao desenvolvimento de dirigentes públicos (Longo, 2002). Limitar-se-á aqui a recordar que a noção de competências transcende a de conhecimentos técnicos. A qualificação para a direção depende de conjunto de atributos, entre os quais devem incluir-se motivos, traços de caráter, conceito de si mesmo, atitudes ou valores, habilidades e capacidades cognitivas ou de conduta. A combinação dessas qualidades em perfis de competência de direção capazes de representar desempenho de sucesso obriga a adoção de processos que possuam forte carga situacional. Por isso, a análise do contexto é parte muito importante desses processos. A definição de perfis de competências adaptados à realidade é um primeiro passo imprescindível para empreender práticas de gestão destinadas a fortalecer a capacidade de direção nas organizações públicas.

A formação de massa crítica de dirigentes competentes exigirá, a implementação de robustos programas de desenvolvimento de dirigentes, conjugando diferentes tipos de política de recursos humanos que englobem recrutamento, remuneração, carreira, avaliação e desenvolvimento. Sem dúvida, o grau de facilidade e/ou dificuldade desse processo de implementação dependerá dos ganhos alcançados nas reformas referidas anteriormente. A expansão das competências de direção, por sua vez, pode ser vista como fator dinamizador das mudanças estruturais e normativas mencionadas, como se insistirá mais adiante.

A cultura política e as culturas organizacionais

Sem dúvida, a institucionalização dos cargos de direção nos sistemas públicos carrega importantes conotações de mudança cultural. A cultura ainda dominante nesses sistemas – o conjunto de regras informais, os

modelos mentais, a percepção do que é apropriado em cada caso e as normas de conduta resultantes – está longe de ter interiorizado o *management*, a gerência pública. Esta se encaixa melhor em nova ordem cultural, em grande medida, uma “contracultura”, em relação à tradição burocrática ainda hegemônica na maior parte da estrutura organizacional do setor público.

A mudança cultural necessária para o desenvolvimento e a fixação do sistema de cargos de direção deve produzir-se, em diferentes escalas, sobretudo em duas frentes: a da cultura política global da sociedade e a da cultura interna das diferentes organizações públicas.

A primeira dessas frentes implica desafio diário de nossa cultura política, em particular no que diz respeito às relações entre política e administração. Torna-se imprescindível a superação daquilo que, em outro texto, se chamou de “metafísica da confiança” (Longo, 1999b, p. 36), legitimadora de visões colonizadoras da gerência pública pelas classes políticas. Na base dessa nova cultura de autolimitação da política, há, por um lado, nova concepção sobre a forma de dirigir as instituições e, por outro, convicção de que a existência de administração profissionalizada – da qual os dirigentes são parte inseparável – constitui senha de identidade das democracias avançadas. Já são muitas as evidências de que esses modelos autolimitadores, respeitadores do espaço reservado à gerência pública, não “despolitizam” a administração. Pelo contrário, geram habitualmente maior controle das organizações públicas pela política.

A segunda frente indica o repertório de assunções tácitas compartilhadas que configurariam o substrato cultural profundo das organizações públicas (Schein, 1999). O que se observa aqui, na maioria dos casos, são estruturas culturais que representam, simbolizam e legitimam diferentes modalidades de coexistência e interação entre os dois atores da tradição weberiana: políticos e burocratas; ou as diversas manifestações concretas do paradigma burocrático da administração pública, ao qual são alheios a figura e o papel do *manager* público. A consolidação dos cargos de direção públicos basear-se-á, necessariamente, na superação desses elementos culturais, por meio de longos e lentos processos que, ao mesmo tempo, estimularão e serão estimulados por avanços nas outras áreas de intervenção mencionadas.

Desafios e dificuldades

Por onde começar? Qual é o itinerário, o mapa, quais os companheiros de viagem e os veículos que conduzem a um cenário de institucionalização dos cargos de direção no setor público? Como os esforços de reforma da administração podem servir para fixar e consolidar

modelos de gerência profissionalizada nos sistemas públicos? De que variáveis isso depende? Após falar-se fundamentalmente de conteúdos, dedicar-se-á esta parte do texto à reflexão sobre essas questões básicas de um processo de mudança.

Uma primeira questão pode relacionar-se às áreas de intervenção indicadas anteriormente: em que ordem e com que prioridades desenhar uma estratégia de mudança? Para viabilizar as demais reformas, o marco legal deve ser alterado logo no início? É necessário enfrentar uma ofensiva cultural para criar o gerador das mudanças? As reformas estruturais são prévias? Há necessidade de se criarem, primeiro, as capacidades de direção?

Não parece existir resposta genérica a essas perguntas. Não existe um único caminho possível. Ademais, as estratégias de mudança mais viáveis serão as que se basearem no conhecimento mais próximo possível da realidade. As circunstâncias confluentes em cada contexto institucional podem impor diferenças de enfoque significativas. Diante disso, parece evidente que a intervenção sobre as quatro áreas mencionadas anteriormente constituiria a opção mais contundente, já que cada uma das linhas de intervenção citadas retroalimenta as demais áreas, sendo, ao mesmo tempo, estimulada por elas. O problema é que tais enfoques sistêmicos só estão ao alcance de iniciativas globais de reforma que sejam dotadas, por sua vez, de clara visão e vontade de mudança e de poder político consistente. Nem sempre esse é o caso.

Sem pretensão de generalizar, pode-se dizer que o desenvolvimento de dirigentes, crescentemente assumido como prioridade em nosso ambiente próximo, tem desempenhado importante papel dinamizador. As organizações públicas que, na falta de capacidade para impulsionarem outras reformas, investem em criar e desenvolver dirigentes, utilizando como referência modelos de gerência pública do tipo descrito, interiorizam estímulos para a mudança que podem impulsioná-la em outros campos. Voltar-se-á a essa idéia posteriormente.

Alguns fatores parecem particularmente relevantes para a produção de processos de institucionalização dos cargos de direção no setor público. Abordar-se-ão esses fatores a seguir, argumentando-se sobre a sua importância e indicando-se, ao mesmo tempo, os obstáculos mais significativos.

Liderar com firmeza mudanças complexas

Não é preciso insistir na necessidade de liderança dotada de visão e capaz de transmiti-la e de estimular adesões. Toda mudança complexa requer condução comprometida e coerente. Sem aprofundar a descrição do papel e das características dessa liderança, enfatizar-se-á a importância

crucial da capacidade de se criar sensação de necessidade e urgência (Kotter, 1996, p. 35 et seq.), sem a qual seria impossível que as organizações públicas chegassem a questionar, abandonar e substituir paradigmas tradicionais, muito antigos e profundamente arraigados. Crê-se que seja por isso que o impulso à gerência pública se apóie preferencialmente, como visto, em cenários críticos, como são, entre outros, os ajustes orçamentários, favoráveis ao questionamento das rotinas e permeáveis a idéias e práticas transformadoras.

Não está escrito onde encontrar uma liderança assim. Certamente, em nosso contexto institucional, os temas abordados não são habitualmente incluídos nas prioridades da agenda política dos governos. Contudo, poucos negariam o desenvolvimento da gerência pública entre nós, apesar do déficit de institucionalização constatável. O impulso a processos de reformas gerenciais pode ser constatado em instâncias e circunstâncias diversas: há exemplos produzidos em escalas muito diferentes, desde a global e sistêmica até a setorial e reduzida; intervenções de caráter eventual e outras de caráter permanente; desenvolvimentos centralizados e contundentes, “de cima para baixo” ou, pelo contrário, periféricos, graduais e participativos.

Uma pergunta interessante a ser feita é: por que os dirigentes da Catalunha alcançaram grau relativamente alto de permanência e expansão no mundo local? Diversos fatores contribuíram para isso, como, por exemplo: a) a existência de tradições burocráticas menos sólidas; b) o choque dessas tradições com demanda social muito próxima; c) a forte característica de prestação de serviços presente na ação pública local e suas conseqüentes necessidades de “empresarialidade”; d) a crise financeira produzida por fortíssima expansão da oferta de serviços; e) a própria fragmentação municipal e sua localização na periferia do sistema político-administrativo; e f) sem dúvida, o surgimento de lideranças políticas que interiorizaram visões transformadoras acerca de como dirigir as organizações locais. Tudo isso não evitou a existência de notáveis contradições e déficits, já comentados com alguma profundidade em outros trabalhos (Longo, 1998, 1999b).

Uma das necessidades que a institucionalização da gerência pública busca suprir, e provavelmente uma das maiores dificuldades, é a de manter visões de longo prazo, capazes de dar continuidade a processos de mudança que, por sua própria natureza, são de longo alcance. É recorrente na gestão pública o tema das restrições que o ciclo político, por favorecer uma lógica predominantemente de curto prazo, impõe à consolidação das inovações. Somente lideranças dotadas da persistência e tenacidade necessárias são capazes de vencer esse tipo de obstáculos.

Impulsionar o desenvolvimento de dirigentes

O desenvolvimento de dirigentes públicos é, sem dúvida, um dos eixos básicos desses processos. A dimensão dual do desenvolvimento – transmissão de conhecimentos e de habilidades e modificação de atitudes e valores – relaciona-o diretamente com duas das áreas de intervenção, referidas anteriormente: por um lado, incrementa as competências de direção disponíveis; por outro, contribui de maneira decisiva para a mudança cultural. O desenvolvimento de dirigentes públicos alcançou, nas últimas décadas, enorme expansão em todo o mundo. Como apontado há pouco, a presença nas organizações públicas de número crescente de dirigentes convencidos de seu papel e dotados das competências para exercê-lo é, por si mesma, fator dinamizador das mudanças referidas. Sua lógica inclinação a exigir espaço próprio e a incorporação a suas organizações de valores e modelos intelectuais diferentes, que contrastam com a tradição burocrática, são elementos que dispõem de indiscutível potencial transformador. O investimento em capacitação tem sido, em muitos casos, um começo de mudanças importantes nas estruturas e maneiras de fazer das organizações públicas, o que não é um mau começo.

Seria erro pensar que o desenvolvimento de dirigentes, por seu caráter *soft*, freqüentemente mais acessível e fácil de administrar do que, por exemplo, as reformas estruturais e legais, constitui, em si mesmo, a solução para institucionalizar o sistema de cargos de direção no setor público. Quando a capacitação adquire esse caráter totêmico, pode encobrir o panorama e prover imagem enganosa e parcial do programa de reformas necessárias. Por outro lado, pode levar à frustração de muitas pessoas: àquelas que, após serem capacitadas como *managers* e tentarem, sem êxito, encontrar espaço e apoio para se desempenharem como tal, acabam comprovando que, por trás da formação, não existia um propósito deliberado de reformar com profundidade a administração e consolidar a gerência pública. Isso não quer dizer que essas soluções “arruinam” as reformas e produzem aprendizagens organizacionais de características contrárias ao que se está propondo.

Desenvolver identidade coletiva

A figura do dirigente é relativamente nova nos sistemas públicos, como indicado na primeira parte deste trabalho. Sua irrupção altera um *status quo* protagonizado pelos dois atores clássicos do paradigma weberiano: políticos e burocratas e faz com que a figura do *manager* – o que já foi comentado anteriormente – traga consigo certa carga contracultural que a converte em algo emergente, pouco consolidado,

dotado de contornos ambíguos e, com certa frequência, sob a resistência de outros atores institucionais que enfrentam o seu surgimento com temor ou preocupação. Definitivamente, quando, no *entorno* da administração, fala-se em cargos públicos de direção, é possível, entretanto, que se esteja falando sobre coisas consideravelmente diferentes, que respondem a percepções, valores ou interesses distintos.

Diante de tudo isso, a institucionalização da gerência pública profissionalizada exigirá avanços no desenvolvimento de identidade coletiva reconhecível. Para isso, parece necessária a existência de massa crítica suficiente de pessoas que se percebam como dirigentes públicos, construindo essa percepção a partir de modelo comum de funções de direção e de acordo com os traços básicos descritos, bem como a partir de conjunto de competências profissionais distintivas, coerentes com aquele modelo.

Algumas iniciativas que contribuiriam para o desenvolvimento e reconhecimento dessa identidade coletiva são: a criação e o desenvolvimento de diversos tipos de vínculo, a frequência dos intercâmbios, a coincidência em programas de capacitação gerencial, a participação em redes de gerentes públicos de diferentes naturezas e âmbitos, a implementação de iniciativas de associação, de mecanismos específicos de apoio profissional e de fóruns de debate. É de se acreditar que tanto a administração quanto as instituições acadêmicas mais vinculadas à capacitação em gestão pública estão sendo solicitadas a dar seu apoio e a colaborar. O congresso no qual se apresentam essas reflexões seria exemplo disso.

Mudar as normas

Antes, já se disse que o marco jurídico é uma área em que as reformas são inevitáveis, se o desejo é institucionalizar os cargos públicos de direção. Nem a legislação vigente sobre a função pública, nem as leis sobre as organizações, nem o resto das normas aplicáveis respaldam com eficácia um modelo de gerência pública profissionalizada como aquele em que se está refletindo, o que contribui para um claro déficit de institucionalização. Diversas vozes (Jiménez Asensio, 1995, 1998. Losada, 1995. Férez, 1995) já falaram da necessidade de marco estatutário específico, capaz de garantir, com a flexibilidade necessária, o acesso de perfis de dirigentes profissionalizados e as condições adequadas para o exercício da função, protegendo-a tanto de desvio burocrático-funcional quanto da aproximação de administração mais politizada. Compartilhamos plenamente dessas opiniões, mas não acreditamos que a mudança legal seja, em muitos casos, a melhor forma de iniciar as reformas. A história dos sistemas político-administrativos e, em particular, a nossa estão cobertas de

exemplos de mudanças normativas que não induziram reais transformações de base.

Em todo caso, o desenvolvimento da função de dirigente não pode nem deve esperar as reformas jurídicas. Em primeiro lugar, porque as necessidades das organizações públicas as precedem. Em segundo, porque as melhores reformas legais são aquelas que consolidam e institucionalizam as mudanças efetivamente produzidas, mais do que as que definem, *a priori*, seus conteúdos. Por último, porque o principal agente propulsor do desenvolvimento da função de dirigente público não é o legislador, mas, sim, os governos. Somente quando as novas normas forem acompanhadas de claras estratégias governamentais de mudança, servirão realmente para mudar as coisas.

Iniciar o debate das idéias

Tem-se feito reiterada alusão à dimensão ideológica ou cultural das mudanças necessárias para institucionalizar os cargos públicos de direção. Fugindo de repetições, insiste-se nisso nesta parte final do trabalho. A expansão da gerência pública responde à necessidade de adaptar as organizações e os sistemas aos principais desafios traçados pelas sociedades contemporâneas. A existência de bons dirigentes, em número suficiente, e a consolidação de modelo que os produza, proteja e estimule o exercício de sua função e equilibre adequadamente sua importância com a dos demais atores da divisão político-administrativa são variáveis cruciais das reformas institucionais necessárias.

O debate da gerência pública não está à margem dos grandes debates contemporâneos. De fato, relaciona-se diretamente com a qualidade das respostas públicas aos grandes temas de nosso tempo. O sistema de cargos públicos de direção, tal como se tentou aproximar dele, não oferece repertório tecnocrático de soluções aos problemas sociais. Pelo contrário, insere-se no cenário complexo em que os governos e as organizações públicas tentam produzir liderança social capaz de enfrentar a mudança adaptativa (Heifetz, 1997). É um cenário em que as incertezas predominam sobre as certezas, os conflitos de interesses e valores sobre os consensos e a necessidade de aprendizagem social sobre a legitimidade das soluções técnicas, as quais pretendem ser imparciais. A contribuição da gerência pública não se baseia em tentativa de simplificar essa complexidade com algumas receitas instrumentais, mas, sim, de melhorar a capacidade institucional dos governos para enfrentá-la. A institucionalização dos cargos de direção não é opção separada da política. Longe de substituí-la, vem facilitá-la, valorizá-la e potencializa o seu papel de comando nas intervenções públicas, muito além da mera atribuição formal.

Levar essas idéias ao debate político e social será imprescindível para a fixação e consolidação dos cargos públicos de direção. Por mais trabalhoso que seja conseguir que os problemas da administração cheguem à opinião pública, os temas dos quais se falou não afetam simplesmente os funcionários que se acham diretamente interessados, ou os acadêmicos que tenham feito deles um campo de especialidade. A institucionalização da gerência pública é tema central para a governabilidade das sociedades democráticas contemporâneas e, por isso, cabe à sociedade em seu conjunto.

Nota

- ¹ Para a redação deste trabalho, o autor se baseia em lições e conversas de trabalho com seu colega do IDGP da ESADE, hoje no Banco Interamericano de Desenvolvimento, professor Koldo Echebarria, cujas idéias adapta e desenvolve aqui, sem que isso implique transferência alguma de autoria sobre o trabalho, cuja redação é da exclusiva responsabilidade do autor.

Referências bibliográficas

- BARZELAY, M. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 2001.
- BOSTON, J. et al. *Public management: the New Zealand model*. Oxford University Press, 1997.
- BOURGAULT, J.; SAVOIE, D. J. Managing at the Top. In: Peters y Savoie (Ed.) *Governance in the twenty first century: revitalizing the public service*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000.
- BOYATZIS, R. E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley and Sons, 1982.
- BURNHAM, J. Human resources flexibilities in France. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (Ed.) *Human resources flexibilities in the public services*. Macmillan Business, 2000.
- CABRERO, E. *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*. México: INAP, 1991.

- CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications, 1997.
- DALZIEL, M. Building competitive advantage through people. In: *People and Competencies*. London: Kogan Page, 1996.
- DOLAN, J. Influencing policy at the top of the federal bureaucracy: a comparison of career and political senior executives. *Public Administration Review*. v. 60, n. 6, p. 573-581, nov./dec. 2000.
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management, *Public Money and Management*, p. 9-16, july/sept. 1994.
- ECHEBARRIA, K. *La administración pública en la era del management: reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. 1993. Universidad de Deusto.
- FÉREZ, M. El sistema de mérito en el empleo público: "principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado". *Documentación Administrativa*, Madrid, n. 241-242, 1995.
- HEIFETZ, R. A. *Liderazgo sin respuestas fáciles: propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona/Paidós: Estado y Sociedad, 1997.
- HOOD, C. Relations between ministers and public servants: public service bargains old and new. In: PETERS y SAVOIE (Ed.). *Governance in the twenty first century: revitalizing the public service*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000.
- HOOGHIEMSTRA, T. Gestión integrada de recursos humanos. In: MITRANI, A. et al (Ed.). *Las competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao: Deusto, 1992.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. Regímenes jurídicos de función directiva en las administraciones públicas españolas. *Documentación Administrativa*. Madrid, n. 241-242, 1995.
- _____. *Altos cargos y directivos públicos: un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. 2. ed. ampliada y adaptada. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- KOTTER, J. P. *Leading change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.
- LAEGREID, P. Top civil servants under contract. *Public Administration*, v. 78, n. 4, 2000.
- LONGO, F. Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. In: LOSADA, C. (Ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- _____. Política y gerencia pública en los gobiernos locales. In: *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1999.
- _____. Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español. In: *Estudios sobre los Gobiernos Locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 1998.
- _____. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. Ponencia para el VII Congreso del CLAD. Pendiente de publicación, 2002.
- LOSADA, C. La función de dirigir en la administración pública. In: LOSADA, C. (Ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- _____. Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*. Madrid: n. 241-242, 1995.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.

- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. La reforma de la relación de empleo público en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, n. 2, 1995.
- MENDOZA, X. Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Ekonomiaz*, Vitória, n. 26, p. 45 et seq., 1993.
- METCALFE, L. Conviction politics and dynamic conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution. *International Political Science Review*, v. 14, 1993.
- MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1984.
- MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press. 1995.
- MURRAY, R. Human resources management in Swedish Central Government. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (Ed.). *Human resources flexibilities in the public services*. Macmillan Business, 2000.
- OCDE. *The state of the higher civil service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris: OECD, 1999.
- _____. *Issues and developments in public management: country reports*. Paris: OECD, 1999.
- POLLITT, C. *El gerencialismo y los servicios públicos: la experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press, 2000.
- POLLITT, C.; BIRCHALL, J.; PUTMAN, K. *Decentralising public service management: the British experience*. Basingstoke: Macmillan, 1998.
- RICHARDS, S. El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n.1, 1994.
- RIDLEY, F. F. Public service flexibility in comparative perspective. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (Ed.). *Human resources flexibilities in the public services*. Macmillan Business, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público. *Revista de Administración Pública*, n. 134, mayo/ago. 1994.
- SCHAIN, E. *The corporate culture survival guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999.
- SCHWARTZ, H. M. Public choice theory and public choices: bureaucrats and state reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. *Administration and Society*, n. 1, mayo, 1994.
- STRAND, T. The public manager: bureaucrats or contingent actors. In: KOOIMAN, Jan; ELIASSEN, Kjell. *Managing Public Organisations*. Sage Publications, 1987.
- VAN DER KROGT, T.; BEERSEN, E.; KEMPER, A. The Netherlands: towards personnel flexibilities. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (Ed.). *Human resources flexibilities in the public services*. Macmillan Business, 2000.
- WORLD BANK. *Administrative and civil service reform*. Washington DC: The World Bank Group, 2000.

A consolidação institucional do cargo de dirigente público

Francisco Longo

O trabalho pretende desenvolver uma reflexão sobre a profissionalização dos cargos de direção na administração pública e sua evolução ao longo das últimas décadas nos países desenvolvidos, tendo como eixo condutor a institucionalização dos cargos de dirigentes públicos nos sistemas político-administrativos contemporâneos. Inicia-se definindo a expansão e o desenvolvimento do gerenciamento nos sistemas públicos, descrevendo, de forma breve e comparada, sua evolução mais recente em alguns países da OCDE. Em seguida, são apontados os traços básicos de um modelo de exercício das funções de direção na administração pública. A seguir, trata-se do tema central mencionado. Primeiramente, o texto define os elementos que configuram um marco institucional para as funções de direção no setor público. Depois, aborda o conteúdo, o alcance e o âmbito das reformas necessárias para a construção desse marco. Por último, analisa as variáveis que podem influenciar a elaboração das reformas, expondo os principais desafios e dificuldades trazidos pelos empenhos de reforma.

La consolidación institucional del cargo de dirigente público

Francisco Longo

El trabajo pretende desarrollar una reflexión sobre la profesionalización de los cargos de dirección en la administración pública y su evolución a lo largo de las últimas décadas en los países desarrollados, teniendo como eje conductor la institucionalización de los cargos de dirigentes públicos en los sistemas político-administrativos contemporáneos. Comienza definiendo la expansión y el desarrollo de la administración en los sistemas públicos, describiendo, de forma breve y comparada, su evolución más reciente en algunos países de la OCDE. A continuación, son colocados los trazos básicos de un modelo de ejercicio de las funciones de dirección en la administración pública. A partir de ahí, se aborda el tema central mencionado. Primeramente, el texto define los elementos que configuran un marco institucional para las funciones de dirección en el sector público. Después, aborda el contenido, el alcance y el ámbito de las reformas necesarias para la construcción de ese marco. Por último, analiza las variables que pueden influir sobre la elaboración de las reformas, exponiendo los principales desafíos y dificultades trazados por los empeños de reforma.

Francisco Longo é licenciado em Direito pela Universidade de Barcelona, professor e diretor do Instituto de Dirección y Gestión Pública da ESADE em Barcelona, Espanha.

Contato:
longo@esade.edu

Institutional consolidation of the public manager post

Francisco Longo

The text intends to foster a reflection on the professionalization of managerial posts in public administration and their evolution in developed countries over recent decades, using the institutionalization of executive posts in contemporary political-administrative systems as a guiding thread. Initially, the text defines the expansion and development of management in public systems, briefly and comparatively describing its most recent evolution in some OECD countries. Next, the basic traits of a model of managerial posts in public administration are pointed out. Based on this groundwork, the above-mentioned core topic is addressed. First, the text defines the elements that characterize an institutional framework for managerial posts in the public sector. Next, it addresses the contents, reach and scope of necessary reforms for building these basic elements. Finally, it analyzes variables that can influence the definition of these reforms, highlighting the main challenges and difficulties faced in reform efforts.

Terceiro setor e políticas públicas

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Ana Valeska Amaral

Nas últimas duas décadas, emergiram novas instituições que, preocupadas com problemas como meio ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos, não se encaixavam nas demarcações institucionais a que a sociedade tinha se acostumado. Não eram entidades governamentais, portanto, uma vez que não tratavam de serviço público nos moldes habituais nem de iniciativas do setor empresarial, que substituíam, lucrativamente, a ausência do poder público em atividades sociais.

Recentemente, o conjunto dessas instituições vem sendo denominado de terceiro setor, porque é identificado como ente intermediário entre o Estado e o mercado que atua, frequentemente, na provisão de bens de interesse de amplos segmentos da sociedade. Nesse conceito, estão incluídas tanto as instituições de cunho mais recente, como as organizações não-governamentais (ONGs), que se destacaram durante a década de 80 por sua luta em defesa do meio ambiente e dos direitos humanos, como as fundações e associações mais identificadas com filantropia empresarial e com movimentos sociais de base.

Nenhum dos estudiosos do terceiro setor ousa falar, com segurança, em números e funcionamento relativos a esse setor no país, porque as informações a respeito de quantas são e como funcionam as instituições sem fins lucrativos no Brasil são escassas e, quando existem, não são sistematizadas. Apesar disso, reconhecem sua vertiginosa expansão e o espaço político e econômico que começam a ocupar, inclusive quanto à oferta de postos de trabalho.

Os estudiosos apontam também estreitamento nas relações entre as entidades sem fins lucrativos e o Estado e o reconhecimento como interlocutor consistente para a “experimentação de novos modos de pensar

Ana Valeska Amaral é jornalista, pós-graduada em Políticas Públicas, mestre em Educação e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce atividades profissionais na Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação.

Contato:

anavaleska_amaral@hotmail.com

e agir sobre a realidade social”, conforme definição de Cardoso (1997, p. 8). Essa aproximação, numa perspectiva internacional, está inserida no que se convencionou chamar de crise do Estado provedor, que busca por modelos alternativos de implementação de políticas sociais. Além disso, deve-se considerar a transformação das sociedades rumo a contextos democráticos, buscando novas fórmulas de participação social e índices elevados de responsabilização no uso de recursos públicos (*accountability*).

Em âmbito nacional, a expansão do terceiro setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, que contribuiu com a proliferação e o amadurecimento de iniciativas da sociedade civil, e da crescente incorporação de noções como a responsabilidade social. Como todo processo histórico, essas mudanças têm influência externa, especialmente das ONGs e organismos de fomento e cooperação internacionais, mas é também resultado da própria trajetória brasileira. Sobre isso Nogueira afirma:

“A acelerada modernização econômica e social das últimas décadas promoveu uma inédita diferenciação sociocultural, multiplicou os interesses e estimulou a constituição de uma expressiva rede de organismos e associações. Articulando-se com a crise do regime autoritário e a dinâmica da transição democrática, esse processo dinamizou os sindicatos e permitiu o surgimento de numerosos sujeitos coletivos e de importantes movimentos libertários e de reivindicação. Nasceu daí uma sociedade civil inegavelmente encorpada, complexa e com grande potencial político, mas alimentada pela convicção de que se faria a si mesma na medida em que se diferenciasse e se opusesse, como um alter, ao Estado” (Nogueira, 1998, p. 215).

Este trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o contexto em que surgem e se desenvolvem relações de parceria para a implementação de programas sociais no âmbito de entidades do terceiro setor. Lançar luz sobre a idéia de parceria e sua relação com a gestão desses programas pode colaborar na compreensão das potencialidades e limites desse modelo de cooperação intersetorial.

O texto está dividido em cinco seções. Na primeira, discute-se a reconfiguração do Estado para atender a novas e velhas demandas sociais; na segunda, o limiar das noções de espaço público e esfera pública; na terceira, apresenta-se breve histórico sobre a inserção do terceiro setor no desenho de políticas sociais; na quarta, um panorama do terceiro setor; e, na última, aborda-se a gestão de programas sociais em entidades do terceiro setor, com descrição sucinta de diferenciais na gestão de duas experiências ligadas à área educacional.

Que desenho de Estado interessa ao atendimento das demandas sociais?

Embora as relações entre o terceiro setor e o Estado sejam interpretadas por alguns críticos como mercantilização de direitos, ou ainda, a desistência de gerar uma macropolítica estrutural para inscrever as ações sociais na caridade privada, essa aproximação pode, por outro lado, ser interpretada à luz de um paradigma colaborativo entre as formas de o Estado atuar.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, muitas propostas foram colocadas em prática, no sentido de reformar o Estado para a construção de novo modelo de desenvolvimento. Nogueira (1998, p. 118) ressalta que a questão da estabilidade econômica, do equilíbrio macroeconômico, no final do anos 80 e início dos 90, subordinou, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o tema da reforma do Estado¹.

Há mais de uma década, num fórum² cujo tema era a modernização do país, Abranches (1991, p. 57) afirmava que, “apesar do apelo das investidas neo e ultraliberais, firmou-se consenso majoritário – fortalecido pela análise empírica do desempenho dos países industrializados – de que a solução real dos problemas estava na busca de novas formas de compatibilidade entre a esfera do mercado e a esfera do Estado”.

De acordo com Diniz (1998, p. 3-6), há uma espécie de consenso negativo a respeito do modelo de atuação do Estado, que não se presta às necessidades atuais, mas grandes desacordos quanto ao caminho desejável.

Mas, afinal, que Estado se deseja construir para se cumprir uma agenda repleta de novos e velhos desafios?

Nogueira (op.cit., p. 13) aponta que a crise do Estado jamais poderia ser solucionada com uma simples negação do Estado, visto que este “é simultaneamente passado e presente e, em boa medida, futuro (...)”. O autor, cioso do processo histórico de construção do Estado brasileiro, relata que sua reforma precisa recuperar o sistema de representação política e reverter o estado precário de mobilização da sociedade.

Destaca-se, portanto, a importância de que a sociedade civil ganhe capacidade de mobilização e articulação política para construir-se como espaço público capaz de contrabalançar o poder do Estado. O aumento dos níveis de comprometimento dos diferentes atores e a retomada de perspectiva positiva para a política – no intuito de buscar o seu próprio sentido – são reforçados como fatores fundamentais para que seja possível cumprir os desafios da agenda do século XXI. Nogueira acrescenta que a construção de novos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade, não deve ser bandeira associada, exclusivamente, ao neoliberalismo (Nogueira, op. cit. p. 15-17, 155).

Em sua visão, o motor da reconstrução do Estado é o aprofundamento da democratização. Assim, a multiplicação dos espaços sociais, a expansão de novas formas de solidariedade, cooperação e participação democrática é que garantirão a convivência no longo período de maturação das reformas. Ele alega que o Estado precisa de transparência, da conjunção da democracia representativa com a democracia participativa, de inovação política e institucional, de participação popular nas decisões e operações estatais e, mais importante, de real responsabilização governamental (Nogueira, op.cit., p. 194).

Assim, o Estado deve reencontrar formas de se financiar e de focar o cidadão, legitimando sua intervenção, “agora não mais como guia onipotente e onipresente da modernização, mas como coordenador e efetivo planejador dos esforços em prol do desenvolvimento, como instrumento de requalificação e revalorização das pessoas, como parceiro da iniciativa privada, das organizações e dos membros da sociedade” (Nogueira, op. cit., p. 195).

Esse entendimento reforça a centralidade do conceito de *accountability* em qualquer proposta de aperfeiçoamento da ação estatal. O conceito de *accountability* refere-se à responsabilização, à prestação de contas das instituições e dos agentes encarregados de administrá-las. Segundo Branco (1999, p. 2), ela se traduz “pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação; pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões”.

A *accountability* referida aqui não trata da responsabilidade subjetiva e, em decorrência, deve ser exigida de fora para dentro. E quanto mais consolidados os valores democráticos, mais esta é uma prática absolutamente rotineira. Campos (1990, p. 34) afirma que o exercício da *accountability* é determinado pela frequência e qualidade das relações entre governo e cidadão, mas ressalta que “uma sociedade precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado”.

Kliksberg (2000, p. 2-3) afirma que o Estado do século XXI é inaugurado com a exigência fundamental de compatibilizar globalização econômica e crescimento tecnológico com equidade e desenvolvimento humano. Confrontando os avanços científico-tecnológicos nas áreas de comunicações, informática, robótica, biotecnologia, genética e os ganhos nos níveis de competitividade e produtividade das unidades empresariais com o padrão de desenvolvimento social, equidade, pobreza e problemas sociais em geral, o autor pergunta: “*Cómo lograr capturar productivamente para beneficio del género humano en general los tan promisorios avances tecnológicos y productivos? Qué nuevas instituciones y reglas se necesitan?*”

Para o autor, urge a conformação do que ele chama de “Estado social inteligente”, que se concentra em funções estratégicas, com capacidade gerencial e desenho institucional adequados ao cumprimento eficiente de suas funções. Diante da magnitude dos problemas sociais da atualidade, o papel do Estado como agente e fomentador de mudanças da realidade socioeconômica se revalorizou substancialmente. Na verdade, diz ele a certa altura, um de seus papéis-chave deve ser justamente agregar aliados para enfrentar essas graves questões.

“Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinérgico permanente” (Kliksberg, 1998, p. 48).

Kliksberg aponta que a atualização do papel do Estado, num contexto de complexificação das demandas e de necessidade da diversificação da ação estatal, inclui convocar os diferentes atores sociais (governos, empresas, sociedade civil, organismos internacionais, etc.) a compartilharem responsabilidades. Isso não significa, porém, que o Estado esteja dispensado de se reformar e aperfeiçoar seu padrão de intervenção na área social.

“Se creyó que los problemas podían ser resueltos delegándolos en buena parte en el mercado. Hay numerosas discrepancias entre la lógica del mercado y características estructurales de los problemas sociales. Se creyó por otra vía que por el solo camino de la misma sociedad civil podría darse solución a los problemas. Esta parece un camino lleno de promesas interesantes, pero la experiencia está indicando que sociedades civiles en muchos casos profundamente debilitadas por los mismos problemas sociales con las del mundo en desarrollo, tienen limitaciones fuertes para de por sí afrontar dichos problemas” (Kliksberg, 2000, p. 15).

Há, conforme o autor, amplo espaço para a revalorização das políticas públicas. A revalorização do Estado no campo das políticas sociais não precisa remeter, necessariamente, a mais discussões polarizadas acerca de seu papel. Convida, na verdade, à reflexão sobre a possibilidade de um modelo diferente, em que seja renovada a capacidade organizacional do Estado, para que possa, de fato, formular, implementar, fomentar e coordenar políticas públicas, como também ser capaz de articular redes produtivas com a participação das variadas expressões da sociedade civil,

de modo a encontrar soluções viáveis e diversificadas para a grande cesta de problemas sociais. Em resumo, o Estado poderia não só fortalecer suas políticas sociais, aperfeiçoando sua estrutura para ganhar eficiência no processo e melhores resultados, como poderia ir além, superando suas limitações, mediante o estabelecimento de mecanismos alternativos de atuação.

Dentre as linhas aventadas por Kliksberg (2000, p.17) para organizar esse Estado renovado, destaca-se a idéia de tecer redes intersociais. Propõe-se a construção de redes orientadas para contribuir na resolução dos problemas sociais, nas quais se utilize o melhor dos diferentes atores sociais, possibilitando sua complementação:

“Las redes intersociales son un tramado complejo. Significan diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros, prejuicios mutuos. Se requiere para montarlas, y hacerlas funcionar, una acción sistemática y laboriosa. El Estado social inteligente debería desarrollar las capacidades respectivas que implican, entre ellas, habilidades de concertación, de negociación, de planeamiento conjunto, de crear diseños organizativas muy ágiles y abiertos.” (op. cit., p. 24).

Espaço público e esfera pública não estatal

Arendt (2000) diz que, com o surgimento da cidade-estado, o cidadão passou a pertencer a duas ordens de existência: a esfera privada e a pública, que corresponderiam, respectivamente, à esfera da família e à da política. O exercício de sua condição humana está tanto na primeira quanto nesta “segunda vida”, a *bios politikos*.

“O que torna o homem um ser político é sua faculdade de agir; ela o capacita a se unir a seus pares, atuar de comum acordo e partir para metas e empreendimentos que nunca lhe passariam pela cabeça, sem falar nos seus desejos reais, se não lhe tivesse sido dada a dádiva de iniciar coisas novas” (Arendt, 1999, p. 152).

Aproximando-se de Arendt, Nogueira (1998, p.15-19) diz que política é uma práxis, mas, sobretudo, uma perspectiva para o discernimento de questões fundamentais da existência coletiva. É assim que política se confunde com espaço público, “território onde é possível expor e transformar interesses” e este, por seu turno, numa noção ampliada, não está

estritamente vinculado ao Estado, mas, sim, ao exercício democrático. Para Nogueira, a comunidade política que se almeja resultará “da síntese de novas formas societárias de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão” (Nogueira, op. cit., p. 20).

Vale registrar, porém, que a expressão “esfera pública”, nesse processo histórico, aproxima-se de esfera do poder público³ (Habermas, 1984, p. 31). Num sentido estrito, a expressão “esfera pública” como espaço exclusivo de atividades do Estado pode ser sinônimo para “esfera governamental”. Uma das discussões presentes na reforma do Estado é a desvinculação do termo “esfera pública” de “ordem estatal”, ampliando o leque de formas de poder político, instituições, objetivos e atores que ela poderia abranger como esfera pública não estatal.

A esfera pública não estatal é identificada, nesse contexto, como espaço alternativo em que agentes não-governamentais se mobilizam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de serviços/direitos sociais. O processo envolve concepções diferenciadas para as relações Estado–sociedade civil e para os conceitos de público e privado.

No que diz respeito à aproximação de instituições representantes dessa esfera pública não estatal e a ação governamental, há críticas apontando a terceirização e a privatização de atividades do Estado. O privado, nessa perspectiva, não estaria ligado apenas a mercado, mas abrangeria os setores lucrativo e não lucrativo, incluindo todo o movimento associativista que as entidades do terceiro setor representariam.

Tal como Kliksberg evoca as “falsas oposiciones” entre Estado, mercado e sociedade civil, Franco (2000, p. 84-85) chama de “falsos dilemas” as discussões sobre a substituição do Estado por ocasião da análise das parcerias público-privadas (entre organizações governamentais e instituições do terceiro setor) na oferta de serviços sociais. O autor afirma que os problemas sociais brasileiros requerem o esforço simultâneo e articulado de várias frentes e que o fortalecimento da sociedade civil e a multiplicação de experiências de parceria têm papel decisivo na reinvenção institucional do Estado e da sociedade de bem-estar.

Reestruturação das políticas sociais: como o terceiro setor se insere

A idéia de passar em revista as relações Estado–sociedade no processo de reforma do Estado esteve um pouco presente em algumas mudanças propostas e/ou implementadas no campo das políticas sociais. O marco histórico dessa etapa é a Constituição de 1988.

Os princípios de consolidação da rede de proteção social brasileira que marcaram a abertura democrática desde o seu nascedouro foram: centralização política e financeira no poder Executivo Federal, fragmen-

tação institucional, exclusão da participação social e uso clientelístico da máquina pública.

A Constituição Federal aprovada em 1988 trouxe avanços no que se referia ao padrão então vigente de proteção social. As inovações visavam ao adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, bem como de maior responsabilidade pública na sua condução e participação popular no seu controle.

Segundo Draibe (1990, p. 35), essas alterações na política social brasileira abriram perspectivas para novos desenhos institucionais, novos modos de operação de parte dos programas sociais. Ela identifica-os em três níveis: a) o político-institucional – o “localismo” como espaço político e institucional para uma relação mais efetiva entre demandado e demandantes; b) o social – a elevação da participação popular nas políticas públicas por meio de conselhos e outros mecanismos, como fator de reorganização do controle social; e c) o das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo na produção e oferta de bens e serviços sociais, recriando a trama de interações entre esses agentes.

Concentrando a análise neste último item, observa-se que, nos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), foram implementadas propostas que buscavam inspirar-se nesse modelo. Pode-se separá-las em dois conjuntos de experiências: as Organizações Sociais (OS) e a Comunidade Solidária.

O Programa Nacional de Publicização, integrante do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), lançado no primeiro mandato, consistia na “publicização de serviços não-exclusivos de Estado”, no qual o projeto das Organizações Sociais era descrito como nova forma de prestação de serviços sociais ou

“(…) o movimento em direção ao setor público não estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1997, p. 3).

A publicização⁴ desses serviços seria feita mediante sua transferência para entidades qualificadas como Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), que se inseriam no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, de direito privado. A novidade estava na sua flexibilidade administrativa e na habilitação para receber recursos públicos e administrar bens e equipamentos do Estado. O controle dos resultados seria feito por meio do contrato de gestão e o controle social, por meio dos conselhos de administração⁵.

A Comunidade Solidária, por sua vez, foi lançada em 1995 com a proposta de criar novos canais de participação e fomentar ações de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social (Oliveira, 2000, p. 23).

Oliveira (op. cit., p. 24) destaca como tripé básico das ações desenvolvidas pela Comunidade Solidária: a) focalização nos setores sociais mais vulneráveis; b) participação de atores públicos e privados e ampliação das parcerias entre Estado e sociedade; e c) experimentação de novos modelos e padrões de atuação para melhoria das possibilidades de eficiência e sustentabilidade de um programa social.

A Comunidade Solidária optou por arquiteturas institucionais envolvendo o Estado, empresas privadas e representantes da sociedade civil. Entre as iniciativas geradas, podem ser citados os programas Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária, Universidade Solidária e Fortalecimento da Sociedade Civil.

Essa articulação multiplicaria a capacidade de ação, construiria redes de relacionamento e arremeteria recursos. Para Oliveira (2000, p. 27),

“Atualmente, o ambiente está muito mais propício às parcerias e às alianças, o que não ocorria cinco anos atrás, quando ainda existia muita resistência e preconceito recíproco. Para muitas pessoas, no mundo das ONGs, colaborar com o governo equivaleria a aceitar uma cooptação, revalidando uma ação política do governo estabelecido. Já no governo, muitos temiam que a colaboração com as ONGs viesse a representar uma abdicação pelo governo de suas competências e responsabilidades. Muitas dessas resistências foram superadas pela própria dinâmica da colaboração”.

A idéia de parcerias

No discurso documental acerca da missão e das estratégias da Comunidade Solidária, é recorrente a noção de colaboração e parceria. A colaboração é viabilizada, fundamentalmente, pela via das parcerias.

Leporace (2000, p. 101), discutindo o uso do termo “parceria” nos programas governamentais, apresenta três conceitos bastante articulados entre si:

“(…) Parceria (...) define-se como uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos” (apud Sampaio e Rodrigues).

“(…) uma relação entre uma instituição pública ‘e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional

de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns', dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual" (apud Baêta).

"No campo das políticas públicas o termo vem sendo utilizado na construção de 'arquiteturas institucionais' capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo a co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso o interesse público" (apud Santos e Ferrugem).

Leporace (op. cit., p. 100) cita ainda um estudo⁶ realizado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em que 70% dos gerentes do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 indicaram que seus programas estão articulados com algum tipo de parceria e apontaram esse fator como relevante no desempenho alcançado. O dado demonstra a importância de se avançar no conhecimento das parcerias público-privadas, discutindo, inclusive, sua conveniência e racionalidade atualmente.

Para entender o terceiro setor

Salamon e Anheier (1998), num estudo comparado sobre o *nonprofit sector*⁷ em países em desenvolvimento, constataram sua importância crescente para o que chamaram de 'infra-estrutura cívica', ou, por assim dizer, seu surgimento como atores relevantes nos processos políticos e econômicos. Porém, a despeito do destaque que o terceiro setor ganhou nos últimos anos, permanece restrita a compreensão de como e por que isso se dá.

O Brasil, incluído como objeto desse estudo na América Latina, mantém três lacunas de informação sobre o setor. Faltam dados básicos descritivos das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (número, tamanho, áreas de atividade, distribuição geográfica, fontes de recursos, etc.), há confusão ou imprecisão conceitual-legal entre a multiplicidade de formas e os propósitos dessas instituições e, por último, um vazio teórico, isto é, a ausência de esforço teórico apropriado para entender o setor no contexto nacional. O preenchimento dessas lacunas permitiria que o tema fosse estudado e avaliado dentro de parâmetros e perspectivas locais, sem repetir ou adaptar teorias elaboradas em países economicamente centrais, com tradições culturais diferenciadas e caminhos diversos na construção de seus processos políticos e socioeconômicos.

"Far from helping to elucidate the nonprofit sector in such countries, in fact, the prevailing theories may help to reinforce

the long-standing myth that nonprofit organizations, voluntary associations, charity and philanthropy are basically 'western' phenomena that do not naturally exist in the developing world. This makes it hard to come to terms with the obvious growth of such organizations in recent years, or the clear presence of antecedent organizations. (...) It also limits our ability to fashion policies that might promote this sector or enhance the positive contributions it can make" (Salamon; Anheier, 1998, p. 4).

Analisando as características dos países que compuseram seu estudo⁸, recém-industrializados ou economicamente periféricos, Salamon e Anheier (op. cit.) fazem algumas observações:

a) baixa renda *per capita* sugere quantitativos relevantes em termos de carência educacional, de cuidados médicos e sanitários, nutrição, emprego, etc. e, portanto, um espaço considerável para atuação do terceiro setor. O grande problema – já apontado por Kliksberg anteriormente – é que, em sociedades como essas, o próprio terceiro setor é restrito pela falta de recursos e desorganização institucional;

b) a classe média urbana desempenha papel relevante na formação do terceiro setor em função de suas habilidades técnicas e políticas para alavancar o desenvolvimento organizacional das instituições, de seu acesso mais fácil aos meios de comunicação e formadores de opinião, de sua contribuição profissional aos projetos. *"As a general rule, therefore, the larger the urban middle classes, the more fully developed the nonprofit sector is likely to be"*;

c) governos autoritários tendem a inibir o desenvolvimento do terceiro setor, uma vez que a liberdade para manifestar-se e associar-se contribui para o florescimento das organizações. É razoável acreditar que, em contextos democráticos, os indivíduos e entes não estatais se encontrem mais confortáveis para promoverem ações, discussões ou projetos em comum;

d) baixos níveis de gastos governamentais na área social não favorecem o crescimento do terceiro setor. Salamon espousa a teoria de que a complementaridade de pontos fortes e fracos dos dois setores favorece atuação cooperativa, e não excludente. *"The growth of state social welfare spending can therefore be expected to stimulate, not detract from, the growth of nonprofit activity(...)"*;

e) há conexão entre religião e o terceiro setor, especialmente nas motivações de voluntariado e filantropia. A ligação, no entanto, é mais significativa para as tradições judaico-cristãs. No Brasil, essa conexão está especialmente presente na ala mais "tradicional" ou mais antiga do terceiro setor, identificada com atividades caritativas e assistenciais da Igreja Católica ou de instituições a ela vinculadas.

O arcabouço teórico que explica a origem e a expansão dessas organizações, bem como sua própria definição, ainda está sendo delineado. Essa constatação decorre da própria variedade terminológica que a bibliografia especializada utiliza: setor sem fins lucrativos, entidades da sociedade civil, setor independente, setor voluntário, setor filantrópico, terceiro setor, para citar alguns. A literatura mais recente tem procurado delimitar esse universo, pontuando características gerais que possam identificar essas organizações, já que a falta de precisão conceitual dificulta não só a análise como o próprio conhecimento do setor.

Salamon apresenta conceito interessante, que, embora relativamente amplo, é delimitado por algumas características que o identificam:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade subjacente é bem similar (...) a qual faz emergir um expressivo ‘terceiro setor’ global, que é composto de: a) organizações estruturadas; b) localizadas fora do aparato formal do Estado; c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; d) autogovernadas; e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário” (Salamon, apud Fernandes, 1994).

Na América Latina, o conceito desenvolveu-se sob a égide da expressão “não-governamental”, mas, na realidade, não se limita às ONGs⁹. Genericamente, ele se refere às organizações da sociedade civil (OSCs), de direito privado e sem fins lucrativos¹⁰. A idéia é que o escopo de atuação dessas entidades distingue-se das esferas estatal e empresarial por essas duas características. Seu fim deve ter caráter público, isto é, deve estar ligado ao interesse de amplos segmentos da sociedade¹¹.

No Brasil, os movimentos sociais¹² – e o respectivo impulso associativista que eles geraram – tiveram importante papel na formação e expansão do terceiro setor. Muitos dos movimentos sociais ajudaram a sociedade a vislumbrar as possibilidades do agir em coletividade sobre questões cotidianas, como sugere Arendt.

No período autoritário, com os mecanismos de representação política e comunicação vigiados pela ditadura militar, o trabalho comunitário cresceu e as ações locais dispersaram-se nos mais variados feitiços. De certa forma, a limitação dos mecanismos de integração vertical para fazer ecoar as demandas sociais e o cerceamento das manifestações populares (1964-74) propiciou que, seja unidos em torno da resolução de problemas comuns, seja em busca de via de acesso para demandá-la às autoridades, a atenção dos indivíduos migrasse para a comunidade e se multiplicassem as associações, principalmente as de moradores.

Com a redemocratização, a efervescência social gerou intensa atividade associativista, com novas organizações despontando e outras modificando seu padrão de atuação. Elas também ficaram mais visíveis, ganharam destaque na mídia e nas políticas públicas e tornaram-se mais secularizadas.

Na década de 90, surgiram outras formas de interação para o enfrentamento dos problemas socioinstitucionais, e os hábitos organizacionais e gerenciais se alteraram. Em muitas entidades, especialmente naquelas identificadas como ONGs, a improvisação cedeu espaço a uma estrutura mais organizada de trabalho, em especial com a figura do “projeto”. Ganhou-se em institucionalização e profissionalização.

Atualmente, há um número significativo de entes do terceiro setor dispostos a ocupar espaços como atores sociais e políticos e a combinar a defesa da cidadania e da democracia participativa com iniciativas imediatas e colaborativas para os problemas sociais.

No rastro dessas mudanças, alterou-se também o padrão de relacionamento das entidades do terceiro setor com o governo e o mundo empresarial. O que antes era visto como incompatibilidade nos modelos de atuação passou a ser repensado, diante das necessidades sociais e do contexto de pobreza e violência progressivas.

A diversificação de objetivos e perfis das organizações da sociedade civil surgidas, as suas relações com o governo, a idéia de filantropia empresarial e de voluntariado, entre outras, são questões importantes que contribuem para a compreensão desse tema.

A gestão de programas sociais e as parcerias

A mobilização por caminhos de convergência entre as organizações da sociedade civil, o Estado e a iniciativa privada tem partido tanto de órgãos governamentais quanto dos demais atores sociais. Conhecer esse movimento de aproximação é interessante para os gestores de políticas públicas. Entre diferentes perspectivas, a análise pode ser feita no bojo de mudanças político-institucionais que surgem, como tema de debate ou prática efetiva, na administração do Estado e de muitas empresas.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de aprimorar a ação estatal e de aproximá-la da sociedade civil, fortalecendo novos espaços de interlocução e de construção do controle social, além do interesse e da necessidade de os governos viabilizarem novas formas de implementação de programas sociais que façam frente à multiplicidade de temas e prioridades que se acumulam nas agendas de políticas públicas nacionais¹³.

Em segundo lugar, destaca-se a identificação de diferentes formas de atuação do setor privado em relação aos problemas sociais do país. Seja por razões de *marketing* institucional, seja pela emergência de uma espécie de responsabilidade social, é possível detectar, conforme demonstram pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), coordenadas por Anna Peliano (Peliano; Beghin, 2000), “ações sociais” conduzidas ou patrocinadas pelo setor privado¹⁴.

A pesquisa Ação Social das Empresas¹⁵ realizada pelo Ipea em 1999 confirma que é considerável a presença da iniciativa privada no atendimento a demandas sociais. Peliano e Beghin (2000, p. 56) relatam que o volume de recursos destinados pelas empresas a ações sociais é expressivo, cerca de R\$3,5 bilhões, que correspondem a cerca de 1% da receita bruta das empresas da Região Sudeste. Vale destacar a análise que fazem da isenção fiscal:

“Os benefícios fiscais pouco contribuíram para aumentar os recursos aplicados e o uso de incentivos ficou restrito a apenas 8% das empresas. Isso se deve, segundo as informações coletadas, ao baixo valor dos benefícios concedidos, à inadequação da legislação às atividades realizadas ou, ainda, à falta de conhecimento dos incentivos existentes” (Peliano; Beghin, 2000, p. 56).

Assim, não é desprezível, seja do ponto de vista sociológico, seja do econômico, a constatação de número crescente de iniciativas sociais levadas a efeito por meio de modelos cooperativos entre diferentes atores. Nesses casos, a gestão de programas sociais implementados por entidades do terceiro setor é, freqüentemente, viabilizada por meio de parcerias públicas ou privadas, ou ainda público-privadas¹⁶.

A gestão de programas é, com grande recorrência, um ponto problemático de iniciativas desenhadas e levadas a cabo por formuladores/ implementadores de políticas públicas. Com o objetivo de identificar deficiências e fortalecer o *modus operandi*, garantindo a efetividade das ações, têm se buscado, muitas vezes, fórmulas alternativas de gestão.

Nesse sentido, pode ser relevante conhecer a gestão de programas sociais desenvolvidos por entidades do terceiro setor e, em decorrência, detectar possíveis contribuições que possam estar sendo geradas por elas nesse tema, ainda que em escala diminuta.

Falconer (s.d.) destaca como dimensões especiais da gestão de entidade do terceiro setor: capacidade de articulação, sustentabilidade, qualidade dos serviços e *stakeholder accountability*. Essas categorias podem ser entendidas como:

- **capacidade de articulação:** o modo como se articulam e se desenvolvem as parcerias. Além disso, é relevante conhecer o papel de cada agente nessas parcerias;

- **sustentabilidade**: capacidade de captar recursos financeiros, materiais e humanos e organizá-los de maneira a permitir o cumprimento dos objetivos definidos para os programas;

- **qualidade de serviços**: existência de práticas gerenciais de acompanhamento e avaliação dos serviços prestados e dos resultados alcançados;

- **stakeholders accountability**: cumprimento da responsabilidade de prestação de contas perante os atores sociais que têm interesses diante da instituição, em especial os doadores de recursos financeiros.

Aprofundando a interação entre essas categorias e a idéia de parcerias, cabe perguntar: Como se relacionam os instrumentos de gestão e a capacidade de construção de parcerias nas entidades do terceiro setor? Ou, mais explicitamente: Como a gestão de programa implementado por entidade do terceiro setor pode favorecer a construção de parcerias público–privadas? Se existe, qual é a correlação entre a profissionalização da gestão de entidades do terceiro setor e sua capacidade de agregar e manter parceiros com a finalidade de cumprir os objetivos para os quais existem?

A profissionalização, nesse contexto, está vinculada à presença de algumas características ou instrumentos de gestão (capacidade de articulação, sustentabilidade, qualidade de serviços e *accountability*) que podem tornar mais viáveis e possíveis de institucionalização e continuidade as parcerias envolvidas, como aspecto mais relevante que outros, como o “dono” do projeto, o apelo social do tema, urgência midiática da questão.

Nesse campo, também são pertinentes as seguintes questões:

a) a existência regular de algumas características de gestão pode representar bons indicadores para a análise e seleção de entidades que têm potencial para fazer uso efetivo dos recursos recebidos dos parceiros, sejam financeiros, materiais ou humanos. Em conjunto, eles são capazes de traçar um “cenário” para o administrador público e/ou privado sobre a confiabilidade e viabilidade das relações institucionais que estuda estabelecer;

b) a legislação brasileira sempre procurou dissociar a existência de entidades sem fins lucrativos da idéia de profissionalização. A profissionalização da gestão, inclusive a possibilidade de remuneração de dirigentes – como preconiza a lei das Oscips –, pode não ser, necessariamente, fonte de corrupção e desvirtuamento das ações das entidades sem fins lucrativos. Ao contrário, pode, quando bem construída, funcionar como aliada na necessidade de probidade, *accountability* e controle social;

c) algumas características da gestão podem funcionar como indicadores de “confiabilidade” interna e externa, conforme mencionado anteriormente, mas podem ainda revelar, em alguma medida, os aspectos

inovadores de gestão que teóricos do terceiro setor alegam estar presentes nessas iniciativas.

A partir de análise¹⁷ das categorias anteriormente referidas da gestão do Programa Alfabetização Solidária, nascido da Comunidade Solidária e implementado por entidade especificamente criada para esse fim, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), e do Programa Acelera Brasil (PAB), do Instituto Ayrton Senna (IAS), permite-se destacar alguns pontos interessantes.

No Alfabetização Solidária, ressaltam-se como diferenciais na gestão de programas sociais: a articulação, em grande escala, e a participação ativa, no processo de implementação do programa, de instituições de ensino superior de perfis distintos (federais, estaduais, particulares); a articulação de parcerias pontuais, contribuindo dentro de sua característica e possibilidade/vontade para o projeto em tela, e não somente com recursos financeiros; a agilidade demonstrada para, após a identificação de problema relevante na implantação do Programa, planejar e executar ação para reduzi-lo – por exemplo, o lançamento do Projeto Ver, que visa combater os índices altos de evasão dos alunos devido a problemas de visão.

E, por fim, a idéia de construir “cenários” para planejar a execução das atividades do programa, tendo em vista circunstâncias diversificadas e imprevisíveis de aporte de recursos. A medida objetiva respeitar um princípio básico em iniciativas do gênero, que é não frustrar a expectativa e o empenho dos envolvidos no processo, em especial os jovens e adultos analfabetos.

No segundo caso, a análise das categorias selecionadas permitiu conhecer melhor a gestão do Programa Acelera Brasil (PAB), do Instituto Ayrton Senna, que desenvolve, também, outras iniciativas nos campos da saúde, do esporte, da comunicação e da arte.

A implementação do Programa Acelera Brasil envolve parceiros executores, parceiros técnicos, agentes políticos e aliados estratégicos. Estes últimos atuam como financiadores do custo do PAB em municípios que não têm recursos para assumi-lo. O instituto não desenvolve estratégias proativas de captação de dinheiro, pois conta com fonte própria de recursos – um negócio de licenciamento da imagem e das marcas ligadas ao piloto Ayrton Senna, cujas receitas são dirigidas exclusivamente à implantação de projetos sociais do instituto.

Como aspectos diferenciais da gestão, pode-se distinguir a idéia de tecnologia social¹⁸ que o IAS adotou para desenvolver e testar metodologias de intervenções em problemas sociais e, posteriormente, disponibilizá-las a órgãos públicos e privados para disseminação e aplicação em larga escala. A estratégia de aprovisionar recursos financeiros para alguns projetos – que podem ser selecionados pelo critério de priorização – parece-nos, do ponto de vista das entidades do terceiro setor, bastante pertinente e uma

medida que garante a continuidade de iniciativas exitosas e, mais uma vez, evita frustrar os beneficiários mobilizados.

De modo geral, foi possível constatar que a articulação de parcerias é vista por essas entidades como etapa absolutamente necessária à implementação de programas. Essa postura relaciona-se com questões importantes para o terceiro setor, que, de alguma forma, estão presentes nas categorias de gestão mencionadas: a diversificação de financiamento, a captação de diferentes formas de contribuição (recursos materiais, técnicos, serviços, equipamentos, etc.), a autonomia, a efetividade dos serviços, entre outras.

Também essa postura coaduna-se com a proposta de modelo colaborativo de alguns autores, entre eles Kliksberg (2000), que discutem a reforma do Estado como caminho para ampliar os espaços de interlocução, construir organizações flexíveis, fortalecer as possibilidades de interação entre os diferentes atores, viabilizando modos não lineares de defesa e construção do espaço público.

Com base na análise, pode-se afirmar que sustentabilidade e capacidade de articulação aproximam-se à medida que a clareza de objetivos, a eficiência na gestão dos recursos próprios e/ou captados e a utilização de estratégias diversificadas para viabilizar as ações produzem resultados positivos, expansão de atendimento dos beneficiários, institucionalização dos programas e subprodutos, isto é, impactos não previstos inicialmente. O que se viu, entretanto, é que elas não se bastam em si. O círculo virtuoso precisa ser alimentado por outras fontes.

Todo esse conjunto de “produtos” (resultados positivos, expansão e institucionalização dos programas, efeitos indiretos, entre outros) é decorrência também da preocupação com a qualidade do trabalho e com a prestação de contas permanente. A credibilidade dessas instituições é construída a partir da qualidade do serviço que prestam e da transparência com que atuam. Porém, ela não se constrói sozinha, é fundamental que haja um fluxo regular de informação junto aos parceiros e beneficiários para que seja possível conhecer e avaliar os resultados da ação.

Assim, a construção da credibilidade da instituição do terceiro setor junto à sociedade civil e ao governo se alicerça em gestão profissional, isto é, em grupo de instrumentos de gestão: a concepção de ações sustentáveis; a convocação de parceiros para colaborar, para fazer junto; a preocupação com a compatibilidade dos serviços que estão sendo oferecidos e as necessidades dos indivíduos; e a comunicação/divulgação da utilização dos recursos, das dificuldades, dos problemas enfrentados e das soluções desenhadas, dos produtos gerados de forma esperada e inesperada durante o processo. Essas características da gestão, em seu conjunto, podem ajudar a traduzir essa credibilidade de algo intangível em indicadores observáveis, capazes de viabilizar ou até mesmo potencializar a atuação em parcerias.

Ainda no que diz respeito à sustentabilidade, observou-se a presença significativa do governo – em seus diferentes níveis – financiando as ações dos programas analisados. Essa segunda constatação remete a algumas observações sobre esse relacionamento.

A relação entre o setor público e as organizações da sociedade civil, no que diz respeito à implementação de programas sociais, caracterizou-se predominantemente, até há bem pouco, pelo repasse de recursos a entidades de cunho assistencialista. Foi o caminho encontrado para estender o braço do Estado a pessoas desassistidas, carentes, idosas, sob situação de risco, etc. As denúncias de corrupção, de desvio de verbas, de mau uso dos recursos e a constituição de comissão parlamentar de inquérito no Congresso Nacional colocaram sob suspeita esse caminho.

Esses dois casos analisados parecem constituir-se em amostras incipientes de um padrão de relacionamento diferenciado, um pouco mais identificado com o que poderia ser chamado de paradigma colaborativo em ações sociais, isto é, uma arquitetura baseada em parcerias que concordam voluntariamente em reunir-se para desenvolver algum tipo de serviço ou fornecer algum produto.

Essa distinção pode ser atribuída, fundamentalmente, a três aspectos:

a) No discurso das instituições foi possível detectar o anseio por se constituírem em nova faceta dessa relação. Nela, os atores estariam mais conscientes de suas funções, mas, de algum modo, interagindo e colaborando em função de um programa, de um objetivo comum.

b) Essas instituições agregam um diferencial em sua gestão, seja a capilaridade e a competência técnica obtida com o envolvimento de diferentes instituições de ensino superior no projeto, caso da Aapas, seja com a proposta de desenvolver o que o IAS chama de tecnologias sociais, que podem ser metodologias de aprendizagem, de gestão, entre outras, para disponibilizá-las e disseminá-las a quem desejar reaplicá-las.

c) Elas representam também a construção de interações entre esses dois atores e o setor empresarial, um terceiro elemento que encorpa a “novidade”.

A percepção da parceira como recurso que agrega valor às ações contribui para um entendimento de que, para haver mais terceiro setor, não é preciso haver menos Estado. O paradigma pode, como propõem Kliksberg (2000) e Salamon (1995), ser transportado do conflito para a cooperação. Parece-nos que a análise pelo ângulo do conflito entre essas duas esferas empobrece a questão, restringindo-a à única possibilidade de significar a redução ou omissão do papel do Estado sobre suas obrigações constitucionais.

Por outro lado, as razões para a colaboração não precisariam vincular-se a crises ou limitações do Estado de bem-estar, mas à construção de interações mais profícuas entre este e a sociedade.

Assumindo que pode haver fórmulas de colaboração entre o terceiro setor, o setor privado lucrativo e o Estado, que há possibilidades de agregar

resultados positivos por meio dessas parcerias e de impactar as comunidades atendidas, além da introdução de diferenciais de gestão, há, conforme se detectou, a questão da limitação de financiamento do setor.

Com a incorporação do conceito de responsabilidade social em parte do mundo empresarial, parece consolidar-se um nicho para crescimento de doações e financiamento de projetos sociais por empresas. As pesquisas realizadas pelo Ipea demonstraram o crescimento dessa tendência no país. Entretanto, como se viu nesses casos, o Estado é protagonista do papel de financiador. O financiamento estatal do terceiro setor é significativo, mesmo nas sociedades em que o associativismo e a filantropia são noções mais institucionalizadas, como na norte-americana (Salamon, 1995).

Em face desse aspecto, parece-nos pouco realista acreditar que o terceiro setor poderia assumir, gradativamente, as funções do Estado como fornecedor de serviços sociais. Isso implicaria seu financiamento maciço, com desregulamentação da ação estatal e perda de autonomia, de flexibilidade de ação e do espaço para o exercício de inovações na gestão do setor sem fins lucrativos.

Com base na análise feita, mais crível é o caminho de adensamento de seu papel de interlocutor, de introdutor de “tecnologias sociais” (no sentido usado pelo Instituto Ayrton Senna), de articulador de parcerias, com atuação principal ou secundária na gestão de programas sociais decorrentes desses processos, e de captador de recursos do setor privado, que de outra forma não seriam mobilizados para programas sociais. Esta última característica parece-nos de extrema relevância para subsidiar a análise da oportunidade e viabilidade do terceiro setor no cenário brasileiro.

Conclusão

As organizações do terceiro setor podem contribuir para viabilizar certos programas sociais. Elas são um ponto de recepção e mobilização de empresas e pessoas físicas dispostas a doar recursos, serviços e materiais em benefício de ações sociais. Estão, dessa forma, numa posição privilegiada de intermediar e canalizar esforços para realizar projetos. Nisso pode estar seu maior mérito.

Diante do número de demandas com que o país ainda se defronta, em especial, na área de educação, em que os problemas, em sua maioria, têm raízes na desigualdade social, na pobreza, no desemprego, enfim, em condições externas à escola, essa questão nos parece pertinente.

A complexidade no encaminhamento de problemas sociais, como afirmam as próprias entidades, justifica as parcerias, a busca por soluções alternativas, por estratégias diversificadas de intervenção social.

Nesse sentido, as arquiteturas montadas pelas entidades sem fins lucrativos são as mais distintas. A riqueza de sua existência pode estar

justamente na diversidade de estruturas e experiências que implementam, bem como nas soluções encontradas para proporcionar maior efetividade às suas propostas. Além disso, os impactos de suas ações precisam ser identificados e divulgados. São eles que fornecem nova geração de intervenções e parcerias e retroalimentam o processo. Por essa razão, destaca-se mais uma vez a necessidade de atenção à categoria da qualidade e *accountability*, que fornece insumos para a reflexão sobre o que está sendo realizado.

Outro aspecto interessante da relação é o efeito deflagrador que os programas implementados por entidades do terceiro setor podem exercer sobre os investimentos em políticas públicas. Nesse sentido, eles estão ligados à priorização do atendimento de alunos repetentes, que oneram e sobrecarregam fisicamente os sistemas de ensino, e à expansão do atendimento à educação de jovens e adultos, conforme determina a Constituição de 1988.

A capacidade de desencadear novas políticas públicas e processos de interação e co-responsabilidade entre a sociedade civil, o Estado e as empresas privadas parece-nos uma contribuição tangível que pode ser dada pelas entidades do terceiro setor. Mais correto seria dizer que essas questões são extremamente relevantes, mas não bastam por si. É indispensável que sua existência – e o financiamento que ele acarreta para os setores público e privado justifique-se por sua capacidade em realizar e construir caminhos para o encaminhamento de problemas sociais, apoiada numa gestão profissional.

Notas

- ¹ Diniz também sugere que, na proposta neoliberal, o desenho do novo Estado ficou atrelado às reformas e prioridades econômicas, sendo seus parâmetros exclusivamente econômicos, o que terminou por restringir a reforma do Estado às metas de corte de gastos e redução do déficit público (Diniz, 1998, p. 6).
- ² O fórum nacional “Idéias para a Modernização do Brasil” aconteceu em novembro de 1988, no Rio de Janeiro, e reuniu economistas, sociólogos e cientistas políticos de diversas correntes ideológicas. A proposta, em época de redemocratização e pós-constituente, era discutir os rumos do país. Os temas cobriram, além da crise e modernização do Estado, inflação, estratégia industrial e tecnológica para a próxima década. Ainda hoje são promovidos fóruns anuais com linha de organização semelhante.
- ³ “O poder público se consolida em algo antitético e que apenas é tangenciável por aqueles que lhe são meros subordinados e que, de início, só encontram nele a sua própria definição negativa. Pois eles são as pessoas privadas que, por não terem cargo burocrático no Estado, estão excluídos da participação do poder público. Nesse sentido estrito,

‘público’ torna-se sinônimo de estatal; o atributo não se refere mais à ‘corte’ representativa, com uma pessoa investida de autoridade, mas antes ao funcionamento regulamentado, de acordo com as competências de um aparelho munido do monopólio da utilização legítima da força. O poderio senhorial transforma-se em ‘polícia’; as pessoas privadas, submetidas a ela enquanto destinatárias desse poder, constituem um ‘público’” (Habermas, 1984, p. 31-32).

- ⁴ Pereira (1997) afirma que parte da reforma do Estado pode ser entendida como processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. Propõe, para esse fim, os processos de privatização, publicização e terceirização. Nesse sentido, descreve publicização como o processo de transferência dos serviços competitivos ou não exclusivos realizados pelo governo para instituições de direito privado, sem fins lucrativos.
- ⁵ Arantes (2000, p. 9) define organizações sociais (OS) como “ONG clonada nas incubadeiras do Estado”.
- ⁶ Pesquisa ENAP (2000). O perfil dos gerentes e expectativas de capacitação em gerência de programas.
- ⁷ Termo usado pela literatura americana para o conjunto das entidades privadas sem fins lucrativos que se dedicam a prestar serviços sociais ou promover direitos.
- ⁸ Importante considerar que o conjunto de características referidas por Salamon e Anheier pertence a países bastante distintos em termos culturais e econômicos. São eles: Brasil (América Latina), Gana (África), Egito (representando o mundo árabe), Índia (Sul da Ásia) e Tailândia (Sudoeste Asiático). Os autores reconhecem essas diferenças e explicam “(...) *these five countries have a combination of common features and clear differences of the sort we were seeking*” (1998, p. 5).
- ⁹ “A caracterização das ONGs como “aquilo que não é governo” revela a dificuldade de os Estados apreenderem a verdadeira natureza de um fenômeno que tem suas raízes em “outro lugar” que não a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais. A ninguém ocorreria definir um cidadão como aquele que não é governo. Do mesmo modo, ninguém diria que o fundamento da cidadania é não ser Estado. Significativamente, nos Estados Unidos, sociedade em que o Estado nunca foi percebido como referência estruturadora da vida social, as organizações de cidadãos são definidas por outra expressão: “sem fins lucrativos” (*not-for-profit*). Curiosamente, persiste a noção de uma definição pela negativa, embora aqui a referência diferenciadora seja o mundo das organizações privadas operando no mercado, em busca do lucro” (Miguel Darcy Oliveira, apud Coelho, 2000, p. 62).
- ¹⁰ Segundo Paes, em termos do Direito brasileiro, “(...) o denominado terceiro setor compõe-se de entes coletivos, pessoas jurídicas de direito privado, configurados, de acordo com o Código Civil Brasileiro, em sociedades civis sem fins lucrativos, associações civis e fundações de direito privado. Todas são entidades de interesse social e apresentam, como característica comum a todas elas, a ausência de lucro e o atendimento de fins públicos e sociais” (Paes, 1999, p. 53).
- ¹¹ Essa última característica contempla uma discussão presente em alguns estudos sobre o terceiro setor no Brasil. Ela demarcaria a diferença entre as entidades instituídas com fins públicos e aquelas instituídas em prol de interesses coletivos privados (ou mútuos), como um clube de filatelistas, por exemplo. Em função dessa diferença de objetivos, explicam alguns estudiosos, as entidades não poderiam ser tratadas, na forma da lei, de igual maneira. Demandam, assim, o reconhecimento da diferença de propostas (coletivo/mútuo x público) e a atualização da legislação brasileira. “Segundo Franco, somente podemos dizer que têm fins públicos aquelas organizações do terceiro setor que produzem bens ou serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade” (Coelho, 2000, p. 59).

- ¹² Apesar de bibliografia razoável sobre o tema, o conceito de movimentos sociais permanece bastante fluido nas ciências sociais¹². Gohn aponta-o como “problema não resolvido”, assim como sua distinção de outras ações coletivas e de um evento mais recente, as organizações não-governamentais. A autora afirma que, de modo geral, “os movimentos transitam, fluem e acontecem em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais” (Gohn, 2000, p. 12).
- ¹³ A Lei nº 9.790/99, que introduziu a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), tem como objetivos estabelecer uma qualificação que responda às formas recentes de atuação das entidades do terceiro setor, incentivar a parceria com o Estado e implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização. A criação da figura da Oscip é uma tentativa, ainda a ser avaliada, de organizar e estimular as relações entre o Estado e o terceiro setor, buscando, inclusive, minimizar o risco de irregularidades e desvios de dinheiro público, com a criação de uma comissão de avaliação de desempenho e a contratação de auditoria independente, quando o valor do projeto exceder um teto determinado.
- ¹⁴ Analisando o caso nacional por meio de estudo preliminar da Assessoria de Relações Comunitárias (Arco), de 1993, Silva (1996) destaca que a noção de “empresa cidadã” ganha força nos círculos empresariais brasileiros, haja vista o número crescente de empresas que apresentam projetos ao prêmio ECO. Criado em 1982 pela Câmara Americana de Comércio, o prêmio ECO tem como objetivo divulgar e incentivar o papel social das empresas privadas.
- ¹⁵ A etapa realizada em 1999 abrangia uma amostra de 1.752 empresas da Região Sudeste do país. O estudo constitui-se no primeiro perfil das atividades filantrópicas do empresariado brasileiro, num universo de micro, pequenas, médias e grandes empresas.
- ¹⁶ A opção pela expressão “parcerias público-privadas” fundamenta-se no enquadramento jurídico-legal das instituições envolvidas.
- ¹⁷ As informações integram dissertação de mestrado apresentada pela autora à Universidade de Brasília (UnB).
- ¹⁸ Tecnologia social é entendida pelo Instituto Ayrton Senna como o conjunto de conhecimentos, sistematizados por meio de metodologias e oriundos de experiências que se mostraram eficazes, cuja função é ajudar a instrumentalizar novas ações e a gerar modelos que possam ser distribuídos em escala.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sergio H. A reforma do Estado: premissas, princípios, propostas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*. Fórum Nacional Idéias para a Modernização do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991. p. 55-80.
- AMARAL, Ana Valeska. *O Programa Alfabetização Solidária e o Programa Acelera Brasil: um estudo de dois casos de parcerias e alianças do terceiro setor com atores governamentais e empresariais*. 2002. Tese (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. Brasília.
- ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONG’s. In: *ONGs-Identidade e Desafios Atuais*. São Paulo, 2002. p. 3-27. (Cadernos ABONG, n. 27).
- ARENDE, Hannah. *Crises da República*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

- _____. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BRANCO, Vera. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. Rede de Informações para o Terceiro Setor. 1999. Disponível em: www.rits.org.br.
- BRASIL. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- _____. Secretaria de Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, 1997.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. p. 30-50, 1990.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. *3ª setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra. 1997. p. 7-12.
- COELHO, Simone C. T. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.
- DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. p. 3-24, 1998.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: DRAIBE, S. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea, 1990. p. 1-66.
- FALCONER, Andres P. *A promessa do terceiro setor*. Centro de Estudos do Terceiro Setor da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.rits.org.br.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FRANCO, Augusto. O que está por trás da nova lei do terceiro setor. OSCIP. *A Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Loyola. 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. *Como reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* Washington-DC: INDES/BID, 2000. Mimeografado.
- LEPORACE, Maria Márcia. Parceria na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 51, n. 4, p. 99-130, out./dez. 2000.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. O que é o Conselho da Comunidade Solidária. In: CARDOSO, Ruth et. al. *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social* (Org.). Brasília: Comunidade Solidária, PNUD e Unesco, 2000. p. 23-30.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e técnicos*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- PELIANO, Anna Maria M. (Coord.); BEGHIN, Nathalie. A iniciativa privada e o espírito público. *Revista de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. IPEA, Brasília, p. 55-57, 2000.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. 1997.

SALAMON, Lester M. (Coord.); ANHEIER, Helmut K. *The nonprofit sector in the developing world*. Great Britain: Manchester University Press, 1998. (Johns Hopkins Nonprofit Sector Series).

SALAMON, Lester M. *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare State*. United States: The Johns Hopkins University Press, 1995.

SILVA, Luíza Mônica A. *A filantropia empresarial: um estudo exploratório de algumas fundações metropolitanas de São Paulo*. 1996. Tese (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.

Terceiro setor e políticas públicas

Ana Valeska Amaral

Teóricos apontam um estreitamento nas relações das entidades do terceiro setor com o Estado. Esta aproximação, numa perspectiva internacional, está inserida no que se convencionou chamar crise do Estado provedor e, portanto, na busca por modelos alternativos de implementação de políticas sociais.

No âmbito nacional, a expansão do terceiro setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, com a proliferação e o amadurecimento de iniciativas da sociedade civil.

Este trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o contexto onde surgem e se desenvolvem essas relações. Parece-nos que lançar luz sobre a idéia de parceria pode colaborar na compreensão das potencialidades e limites desse modelo de cooperação intersetorial.

Tercer sector y políticas públicas

Ana Valeska Amaral

Algunos teóricos señalan la tendencia a un estrechamiento en las relaciones de las entidades del tercer sector con el Estado. Esta aproximación, en una perspectiva internacional, está insertada en lo que pasó a llamarse crisis del Estado proveedor y, por lo tanto, en la búsqueda por modelos alternativos de implementación de políticas sociales.

A nivel nacional, la expansión del tercer sector es, en parte, fruto de la redemocratización del país, con la proliferación y la maduración de iniciativas de la sociedad civil.

Este trabajo pretende contribuir para la reflexión sobre el contexto donde surgen y se desarrollan esas relaciones. Nos parece que ilustrar sobre la idea de la alianza puede contribuir para la comprensión de las potencialidades y límites de ese modelo de cooperación intersectorial.

Third sector and public policies

Ana Valeska Amaral

Theoreticians have been drawing our attention to the increasingly closer relations between third-sector organizations and the State. From an international perspective, these closer relations are being fostered by what is now referred to as the crisis of the welfare State and, therefore, they emerged from the search for alternative models for implementing social policies.

Domestically, the expansion of the third sector resulted, in part, from Brazil's redemocratization process and from the proliferation and maturing of civil-society initiatives.

This text intends to foster reflections on the context in which these relations emerge and develop. We think that shedding light on the idea of partnership can help us to reach a better understanding of the potential and limitations of this inter-sectoral cooperation model.

Ana Valeska Amaral é jornalista, pós-graduada em Políticas Públicas, mestre em Educação e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce atividades profissionais na Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação.

Contato:

anavaleska.amaral@hotmail.com

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, suprindo 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	<p>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.</p>
Gilberto Dupas	<p>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.</p>
José Luis Fiori	<p>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</p>

	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.

Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante

Gordon S. Smith

O longo título deste trabalho abrange vasta gama de assuntos, o qual é uma iniciativa muito bem-vinda do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU e da Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração (IASIA). Para situar minha experiência, começarei com algumas palavras sobre minha história. Isso deve ajudar a explicar por que enfatizo alguns pontos e (aparentemente) ignoro outros.

Depois de obter Ph.D. em Ciência Política, com foco em desenvolvimento de políticas e assuntos internacionais, passei mais de 30 anos no governo canadense, tendo a maior parte do tempo trabalhado diretamente com ministros e primeiros-ministros. Isso me levou a refletir e a escrever sobre a informação que eles exigem para tomar decisões, como se pode assegurar que as consequências de decisões específicas estão claras e, o que é particularmente difícil, se há modos de persuadir as pessoas eleitas a cada quatro ou cinco anos a pensar a longo prazo.

Por muito tempo desse período, o Canadá teve como primeiro-ministro Pierre Trudeau, que entendia que as verdadeiras grandes questões que afrontavam o Canadá e o mundo cada vez mais exigiam pensar adiante, agir antes de os problemas se tornarem esmagadores. Entretanto, com a convicção difundida de que os mercados eram a única maneira de garantir eficiência, havia e há uma tensão. O setor privado é regulado por balanços trimestrais (*quarterly reports*). Os governos não podem sê-lo, já que têm a responsabilidade de preparar seus países para o que está por vir nos anos à frente. Os níveis gerenciais têm de escutar tanto o povo quanto os seus superiores políticos cuja única preocupação é a reeleição, embora isso seja mais fácil dizer do que fazer.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Gordon S. Smith é PhD em ciência política pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), diretor do *Centre for Global Studies* e professor adjunto de ciência política na Universidade de Victoria, Canadá.

Contato:
gordonssmith@shaw.ca

Traduzido por
Clifton M.
Teixeira

Trudeau quis que os assuntos fossem debatidos de modo racional, estava interessado em como o seu governo poderia estabelecer prioridades e estar preparado para inovar. Eu o assessoriei, por um período, em “mecanismo de questões governamentais” – em outras palavras, qual ministro deveria ser responsável por quais assuntos, como a estrutura departamental de governo deveria ser organizada e qual era o modo mais efetivo de organizar o processo decisório em nível ministerial. Essas são as prerrogativas do primeiro-ministro, embora implementá-las com leis possa vir a ser necessário. Ele quis assegurar que a organização do governo fosse responsiva aos desafios enfrentados.

Fui também responsável, durante parte desse tempo, por aconselhar sobre nomeações para altos cargos e sobre políticas de recursos humanos, geralmente para os níveis gerenciais do governo. Introduzimos um melhor planejamento de sucessão e de desenvolvimento de carreira. Tentamos correlacionar essa função ao surgimento de prioridades.

Trudeau acreditava que havia a necessidade de existir estrutura consciente de prioridades e que essas prioridades precisariam ser refletidas em decisões de gastos e prioridades legislativas. Embora não gostasse que o leitor tivesse a impressão de que tudo funcionou exatamente como deveria, alguns reais progressos foram alcançados. Houve sucesso em olhar a longo prazo, em trabalhar em assuntos que atravessam as barreiras dos departamentos e em conciliar assuntos domésticos e internacionais.

Em resumo, Pierre Trudeau entendeu que vivemos em um mundo cada vez mais interdependente, e isso é a base para minhas idéias sobre a capacitação de níveis gerenciais do governo.

Durante os últimos 15 anos de minha carreira no governo canadense, fui também ministro ou embaixador em posto de destaque no exterior. Como ministro de Relações Exteriores de 1994 a 1997, fui responsável pelo aconselhamento político e administrativo (8.000 pessoas, 1 bilhão de dólares americanos). Utilizarei bastante essa experiência no que se segue.

Os Ministérios de Relações Exteriores costumavam tratar de política *externa*. Relações com outros Estados podiam ser gerenciadas de maneira relativamente compartimentalizada, isto é, separadamente das políticas *domésticas*. Durante o último século, particularmente na última metade, os Ministérios de Relações Exteriores passaram, cada vez mais, a lidar com assuntos econômicos, aproximando-os, de forma nem sempre harmoniosa com outros ministérios, de assuntos domésticos.

O que descobri oito ou nove anos atrás, enquanto contemplava minha indicação como ministro de Relações Exteriores, foi o fato de que havia um tsunami (ou maremoto) de assuntos globais que estavam cada vez mais no centro das discussões internacionais, como mudanças climáticas, crime organizado transnacional e a propagação de doenças infecciosas, para citar três exemplos. Esses não eram os temas tradicionais de política externa.

Nosso ministério não fora bem equipado para tratá-los. O aparato interdepartamental era fraco. No entanto, esses eram os assuntos que estavam cada vez mais na cabeça dos líderes. Criei uma secretaria principal focada nesses assuntos globais no Ministério das Relações Exteriores canadense e transferi recursos de objetivos mais tradicionais para mantê-la.

Também estava claro que a revolução da informação teria profundas implicações. O correio eletrônico e a internet iriam mudar a maneira como as pessoas se comunicam e acessam informações. Havia claros benefícios, mas também armadilhas. Não eram apenas novas tecnologias que estavam chegando. A forma organizacional hierárquica do ministério seria desafiada pelo efeito nivelador dessas mudanças tecnológicas. Os custos de investimento eram altos e, em muitos casos, os níveis gerenciais não estavam suficientemente familiarizados com a tecnologia para decidir o que era ou não necessário.

Fizemos grandes investimentos, mesmo em período de severos cortes orçamentários, nas tecnologias de informação e comunicação. E os benefícios agora estão sendo colhidos. Havia muitas objeções, mas perseveramos. Também refletimos sobre o que tudo isso significava para a maneira na qual negociávamos. Tentava imprimir liderança na administração da mudança.

Definindo um “mundo globalizante”

Há muitas definições para as palavras “globalizante”, “globalização”, “globalismo” e “globalista”. Muito frequentemente a globalização só é vista em termos econômicos. Enquanto a globalização econômica é uma realidade importante, ainda há muito mais por vir¹.

Há, por exemplo, uma dimensão cultural muito importante. Muitos temem que a globalização econômica esteja conduzindo a uma homogeneização cultural, o que é realmente um perigo. Mas as novas tecnologias e a migração crescente também estão ajudando a desenvolver um forte potencial para novas redes e descobertas que podem facilitar a retenção cultural e o desenvolvimento. Há tanto dimensões negativas como positivas, assim como também há na globalização.

Com a globalização econômica, a chave é ter a capacidade para moldar a globalização de tal forma que as forças do mercado não determinem tudo. Retornarei a esta proposição mais adiante.

Questões ambientais críticas só podem obviamente ser tratadas em nível global. Os dois exemplos mais claros são a mudança climática e a biodiversidade. No entanto, alguns assuntos ambientais devem ser tratados em nível local, outros requerem compromisso nacional ou regional.

Assuntos ligados à segurança não são novidade em nível global. A partir do desenvolvimento de armas nucleares e dos foguetes intercontinentais, ficamos, mais ou menos, acostumados a viver sob a espada de Dâmocles. Sabemos que nossa sobrevivência depende de eventos e decisões tomadas fora do nosso alcance.

A tecnologia está no cerne dessa interdependência crescente. As tecnologias da informação e da comunicação têm estado, evidentemente, no centro da globalização econômica. Estamos vivendo em tempo de revolução tecnológica, e não está claro quando, ou se, isso terminará.

As tecnologias genéticas levantam perguntas globais profundas – propriedade intelectual, questões de igualdade, o potencial para enormes benefícios na área da saúde para países pobres, possíveis bons ou maus efeitos nos ecossistemas, questões ligadas à segurança e assim por diante. Tecnologias energéticas têm o potencial para lançar a atmosfera da Terra em um estado de desordem ou curá-la, envenenar pessoas pobres ou conduzi-las para fora da pobreza².

A globalização sugere um mundo no qual a integração esteja ocorrendo. Um número crescente de pessoas – mas não significa todas – pode falar facilmente umas com as outras, ler ou assistir as mesmas notícias, investir nas mesmas companhias, escutar a mesma música e vertir-se com as mesmas marcas nas camisetas e nos tênis. Mas, ao mesmo tempo, o mundo está também se fragmentando, em parte precisamente como resposta à ameaça percebida de homogeneização – a necessidade por um sentimento de identidade com outros tidos como semelhantes. James Rosenau inventou uma palavra para esse aparentemente contraditório, mas de fato compreensível e consistente estado das coisas: *framgregation*^{3,4}.

Rosenau inventou outra palavra para descrever fenômeno igualmente importante — a dificuldade crescente de estabelecer limite entre as políticas internacional e doméstica. A palavra é “interméstica”⁵, que, de forma interessante, foi adotada como tema principal pelos organizadores do mais importante simpósio para altos executivos do serviço público canadense neste ano. Ninguém, até onde se saiba, fez objeção a essa caracterização do que está ocorrendo. No entanto, o desaparecimento do limite prévio relativamente claro entre as políticas doméstica e estrangeira tem implicações importantes para a gestão pública.

Esse mesmo cientista político norte-americano surgiu com uma terceira nova palavra para descrever mudanças nas políticas globais – “multicêntrica”. O velho mundo teve uma política estado-cêntrica. Os Estados eram virtualmente os únicos atores no cenário. Agora, e cada vez mais, há outros atores que não Estados, sendo os mais importantes as corporações transnacionais e as organizações não-governamentais internacionais. O mundo estado-cêntrico ainda existe, mas agora coexiste com um mundo multicêntrico com novos atores cujo perigo os Estados ignoram⁶.

Em resumo, vivemos em um mundo no qual a interdependência está aumentando significativamente. Claro que ela é menos aparente para aqueles que nunca fizeram um telefonema, para aqueles sem eletricidade e para aqueles cuja subsistência (se houver) não dependa do desenvolvimento de meio mundo afora. Mas, para o resto do mundo, a complexidade crescente é uma principal consequência para aqueles encarregados da gestão pública.

Governança

Os governos não são mais os únicos atores na governança. Esses dias mais simples se foram. Os chamados “atores não estatais” agora têm crescente papel a desempenhar. Em algumas áreas, como a gestão da internet, eles assumiram papel dominante. Mais freqüentemente, os governos lidam com organizações internacionais, o setor privado e representantes da sociedade civil, e novas formas de governança estão surgindo. Atores não estatais estão cada vez mais sendo solicitados a fornecer serviços públicos, mas freqüentemente têm percebido que seus pontos de vista quanto às políticas não são solicitados⁷. Como foi pontuado pelo antigo ministro das Finanças canadense, Paul Martin, a governança retardou a globalização⁸. Martin, que liderou o grupo dos ministros das Finanças do G20, declarou, em encontros que nosso Centro organizou, que não há maior desafio do que gerenciar nossa crescente interdependência no mundo.

Governança em nível global é, certamente, muito mais complicada que em nível nacional. Neste último, as instituições ganham legitimidade por meio de processos políticos que envolvem os cidadãos. Realmente não há nada comparável em nível global. Assim como também não há “pacto social” que funcione em nível global, algo que em nível nacional é essencial para amortecer as mudanças.

Importante trabalho que está sendo agora terminado analisa como a governança global funciona de fato. O trabalho desbravador de P. J. Simmons e Chantal Jonge Oudraat é de destacável importância. O livro usa vários excelentes estudos de caso para produzir análise comparativa de, por exemplo, como as agendas são determinadas, como as negociações conduzem a acordos e como decisões são postas em vigor (se de fato são), de tal maneira que um profissional poderia diagnosticar qual seria o regime mais apropriado em outras áreas. Isso ajuda a responder perguntas sobre o que funciona e o que não funciona⁹.

Em tempos mais simples, política podia ser feita em nível de Estado na maioria dos assuntos diários. Hoje em dia, o que Wolfgang Reinicke chamou de “política pública global” é crescentemente requerida. O problema é, logicamente, que não há nada que se assemelhe a um governo

global, e nem é provável que venha a haver a longo prazo. Há instituições internacionais – sendo as Nações Unidas a mais universal –, mas não há nada que se assemelhe a uma “democracia global”, embora alguns tenham advogado o seu desenvolvimento¹⁰.

Outra evolução tem sido a proliferação de redes de muitos tipos. Elas podem ser exclusivamente de uso comercial, da sociedade civil, dos governos ou podem ser mistas. Elas podem envolver indivíduos como também instituições, ser mais ou menos formais e ter ou não tempo limitado. A tecnologia da informação facilita, obviamente, o crescimento de tais redes¹¹.

Democracia

A democracia está cada vez mais difundida. As pessoas tornaram-se mais acostumadas a eleger aqueles que tomam decisões que afetam as suas vidas. Elas acreditam que o que querem deveria determinar significativamente o que os seus “governantes” decidem. Se não o fizerem, as pessoas têm o poder de “se livrarem dos espertalhões”. Esse fato ajuda a assegurar que os eleitos escutem os que os elegeram, ou sofram as consequências se não o fizerem.

Isso não significa que a democracia sempre funcione bem¹². Leva tempo para se desenvolverem regras apropriadas para os partidos políticos, regime para gerenciar a corrupção e sistema legal baseado na proteção dos direitos humanos, só para citar alguns exemplos do que é necessário. Instituições precisam crescer e uma cultura precisa ser desenvolvida. No entanto, expectativas se desenvolvem, a cultura muda e as instituições evoluem, mesmo que por meio de ajustes e recomeços.

As expectativas de organizações internacionais conseqüentemente cresceram, ainda mais porque o impacto na vida das pessoas da Organização Mundial do Comércio, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nunca foi maior. É difícil aplicar-lhes os conceitos de democracia desenvolvidos em nível nacional, tendo em vista que os seus “eleitores” são seus Estados membros ou, mais precisamente, os ministérios pertinentes desses Estados.

O Centro para Estudos Globais da Universidade de Victoria levou a cabo, recentemente, uma pesquisa sobre as “melhores práticas” para aumentar a transparência, a participação e a *accountability* nas organizações internacionais¹³. O grau de inovação é impressionante, mas assim também é o grau de descontentamento da sociedade civil, conforme manifestado nas continuadas séries de demonstrações antiglobalização. As críticas mais freqüentemente repetidas são de que é a agenda corporativa que predomina, e que os governos negligenciaram a sua responsabilidade em moldar a

globalização de forma que um número suficiente de pessoas se beneficiasse e o meio ambiente não fosse devastado.

Essas preocupações sobre prioridades corporativas e o papel do governo são importantes e precisam ser tratadas. Afinal é por meio de governos eleitos que os cidadãos terão oportunidade de fazer mais para moldar a globalização. As vozes da sociedade civil ouvidas pelas ONGs são importantes, mas não suficientes em si.

As instituições internacionais estão em situação particularmente difícil. Seus constituintes são os governos nacionais – de fato, departamentos específicos dos governos nacionais. As instituições internacionais devem responder, e de fato respondem, a esses constituintes. Porém, isso não acontece por meio de processo transparente que esteja aberto à sociedade civil. O mais frustrante ainda é que o processo, às vezes, é mais aberto a empresas do que à sociedade civil. Isso é um problema. Como consequência da revolução da informação e das comunicações, agora é mais fácil para os cidadãos saberem o que está acontecendo e para grupos ou indivíduos trabalharem uns com os outros de maneira estratégica ou até mesmo tática. Eles estão atentos e podem responder a determinado problema detectado.

O “encolhimento do papel” do Estado não está, porém, próximo. Os Estados continuam sendo os atores-chave em negociações e instituições internacionais¹⁴. O que mudou é que os Estados e, portanto, seus altos dirigentes precisam operar de modos significativamente diferentes. Eles precisam estar preparados para compartilhar o palco. Precisam trabalhar com outros tipos de atores. Isso requererá gama extensiva de novos conhecimentos como também destreza por parte dos altos dirigentes.

Desafios da globalização para a gestão pública

Não há dúvida de que um número significativo de pessoas tem reservas quanto à globalização. Existem muitas pessoas sendo deixadas para trás. Há muitas pessoas que se sentem excluídas. Mais pessoas precisam ser beneficiadas. O meio ambiente precisa ser protegido. Assuntos de paz e segurança precisam ser priorizados nas agendas. Mesmo um tão comprometido “capitalista” como George Soros disse que os mercados não podem prover bens públicos globais, como proteger o meio ambiente e garantir a segurança. Tem de haver governança em nível global que gere desafios em nível global e que ajude a proteger os interesses daqueles que não podem defender-se por si mesmos. Precisa haver convicção de que outras vozes serão ouvidas.

Foi muito comentado que, na Reunião do Milênio 2000 das Nações Unidas, os líderes dos países mais pobres no mundo não pediram para que a globalização fosse interrompida ou revertida, como muitos protestantes vinham defendendo. Ao invés, esses países defenderam melhor formatação da globalização, melhor gestão dos assuntos globais¹⁵. *The New York Times* publicou há pouco longo artigo sobre globalização, que enfatiza que não é mais o comércio que aflige o mundo pobre, mas o “sistema manipulado” que administra o comércio¹⁶.

Há risco de que a recente inundação de fracassos da governança corporativa nos Estados Unidos alimentará os apetites dos verdadeiros protestantes antiglobalização. A alegação de que os interesses corporativos prevaleciam na agenda global já havia sido feita e os governos faltaram com habilidade ou vontade para desempenhar seu apropriado papel. Agora, o que as pessoas estão aprendendo sobre Enron, Worldcom, e Arthur Andersen, para citar alguns nomes, pode bem botar lenha na fogueira da oposição à globalização. A governança corporativa e a responsabilidade social serão cada vez mais minuciosamente examinadas.

Isso apresenta grandes desafios à gestão pública. A essência das políticas públicas é complexa, os assuntos são interligados, as políticas são difíceis de serem explicadas ao público. No topo disso, está acontecendo importante fragmentação do poder – desde os níveis mais altos de governança nas organizações internacionais até (supostamente) os níveis subordinados do governo que demandam ordens, na sociedade civil e no setor privado¹⁷. Tudo isso é ainda pior por ter acontecido tanta coisa ao mesmo tempo, conduzindo a complexidade aparentemente insuperável. Isso cria problemas enormes para países em desenvolvimento e, particularmente, mas não somente, para países menores.

Não obstante, na maioria dos governos, se não em todos, os “cartolas” perduram. Por “cartolas” quero dizer que departamentos de governo em particular (por vezes até coordenações dos departamentos) operam como se fossem feudos individuais. As batalhas persistem. A gestão horizontal de assuntos é árdua.

Muitas pessoas não reconhecem que essa fragmentação em nível nacional acarreta sérias implicações em nível internacional. A OMC é “propriedade” dos Ministérios do Comércio. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente é “propriedade” dos Ministérios do Meio Ambiente. O FMI e o Banco Mundial são “propriedades” dos Tesouros Nacionais. Em Roma, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) é “propriedade” dos Ministérios da Agricultura e o Programa Mundial de Alimentos (WFP), das agências de ajuda entre os doadores. O resultado é que a FAO não consegue desenvolver programas assistenciais e o WFP não consegue promover o desenvolvimento agrícola, e ainda os dois são interdependentes, se não intercambiáveis¹⁸. Mas a culpa pela falta

resultante de coordenação não pode ser creditada às organizações internacionais. Ela tem raízes mais profundas. Os governos normalmente não falam com uma única voz, exceto quando ela é do chefe de governo, e ele ou ela não pode estar em todo lugar.

Embora o processo decisório possa ser relativamente direto no nitidamente focado FMI, não quer dizer que ele seja necessariamente bom ou equilibrado¹⁹. O bom processo decisório é difícil, até para as nações mais desenvolvidas, já que ele envolve o equilíbrio de grande número de objetivos conflitantes. Estabelecer prioridades e categorizá-las é difícil. As pressões são enormes. Em países em desenvolvimento, há uma séria fadiga nas negociações internacionais. Há recursos inadequados no Sul para cobrir todas as várias negociações de importância – variando de mudanças climáticas à OMC²⁰. O resultado, na maioria das vezes, é um “sistema manipulado”, como mencionado anteriormente.

Complicações também se originam da necessidade de horizontes de maior prazo, em se tratando de diversos desafios globais. “Dor a curto prazo para ganhos de longo prazo” não é um bom *slogan* eleitoral, contudo reflete precisamente a realidade para enfrentar um assunto como a mudança climática²¹. A complexidade de assuntos interligados faz sua resolução ainda mais complicada. Agir contra a mudança climática não pode estar dissociado da necessidade de diminuir as diferenças que separam ricos e pobres no mundo.

Melhorar a governança entrou claramente na agenda do desenvolvimento. Mark Malloch Brown, do PNUD, declarou recentemente que 60% dos recursos daquela organização estão sendo totalmente dedicados à governança.

As demandas sobre os níveis gerenciais nunca foram maiores. Embora tenha-se tentado nos níveis superiores da administração, não é possível separar o desenvolvimento de políticas da gestão. Eles precisam estar unidos. Esses são trabalhos de alta tensão – que exigem tanto física como intelectualmente. Dados esses ambientes e os desafios que produz, o que pode ser feito para ajudar os servidores nos níveis superiores?

Necessidades de capacitação e oportunidades

É preciso haver claramente uma abordagem inovadora da capacitação de alto nível. De fato, a própria palavra “capacitação” pode ser impecílio à obtenção da participação dos níveis gerenciais – algo como “*workshop* sobre políticas” poderia ser melhor²². O primeiro desafio é conseguir que as pessoas venham, participem dos programas oferecidos. Isso se choca com a infeliz realidade de que o urgente sempre parece

deixar de lado o importante. Muitos (a maioria?) dos gerentes ou não acreditam que precisam da capacitação dos eventos para os quais não têm tempo, ou têm dúvidas sobre a relevância e pertinência dos cursos de capacitação oferecidos.

Parece que os níveis gerenciais no setor privado estão muito mais convencidos da utilidade de se capacitarem. Eles certamente gastam mais tempo nisso. No governo com gerentes há mais um senso de estado de cerceamento, que, se eles não se capacitarem, muito pode dar errado.

O que, então, faz mais sentido são cursos curtos e altamente focados. É importante construir programas de capacitação usando princípios de educação para adultos, como: basear-se na experiência do treinando, trabalhar em grupo, fazer uso de uma variedade de abordagens de ensino e aprendizagem somada ao modelo de palestras e desenhar os programas com flexibilidade para aceitar modificações e mudanças.

É importante fazer com que pessoas que tenham vivido experiências contribuam o máximo possível nos cursos²³. Outros participantes devem estar no mesmo nível, ou quase, tanto para maximizar os benefícios da troca de experiências como para serem mais atraentes aos demais.

A capacitação em liderança efetiva necessita de ligação viva com o mundo da política e da implementação de forma a atrair bons profissionais ao aprendizado e a encurtar o tempo de reação entre o aprendizado e sua aplicação na máquina do Estado²⁴.

Há algo muito importante a ser dito sobre o estudo de casos. Casos deveriam descrever situações reais. Grupos de discussão deveriam permitir aos participantes levantar casos de sua própria experiência, que poderiam dividir com os outros durante o curso.

O tempo apropriado (*timing*) é importante já que certos períodos do ano são mais corridos do que outros. Fins de semana podem se revelar melhores.

Eu proporia cursos em 12 áreas, embora eles pudessem ser obviamente combinados ou separados de vários modos diferentes:

- 1) estabelecendo o contexto;
- 2) liderança e gestão da mudança;
- 3) alfabetização em linguagem econômica e conceitos de negócio;
- 4) entendendo novos conceitos de governança global;
- 5) negociação e habilidades na resolução de disputas;
- 6) diferenças culturais;
- 7) lidando com a OMC e organismos de comércio regionais;
- 8) gestão de assuntos horizontais;
- 9) análise política, desenvolvimento e mapeamento;
- 10) participação dos cidadãos;
- 11) habilidades para resolução de problemas;
- 12) gestão do risco.

Estabelecendo o contexto é um bom primeiro passo, particularmente em tempos de rápida mudança. Ele requer a cobertura da variedade de desenvolvimentos listados anteriormente. Não se pode dar por certo que os participantes terão como refletir sobre todas as mudanças que estão acontecendo no mundo. Eles não têm tempo. Trabalho interessante foi feito com o estudo de cenários, o que pode ser útil²⁵. Cenários devem salientar que o futuro não é completamente determinado ou determinável. Pelo contrário, ele pode e será afetado pelas escolhas feitas, escolhas sobre as quais os gerentes têm considerável influência. A globalização, em amplo sentido, precisa ser claramente entendida, assim como os debates sobre ela.

Liderança e gestão da mudança é de crítica importância. Boa liderança sempre foi necessária e pode ser ensinada a um grau significativo. Mas a liderança precisou de mudanças, enquanto as organizações se tornaram mais horizontais e níveis inferiores tornaram-se mais “fortes”. As pessoas precisam entender as razões da mudança. Estabelecimento de objetivos, delegação e *accountability* são habilidades fundamentais a serem desenvolvidas, assim como é a colaboração encorajadora tanto dentro de departamentos como entre eles. Cada vez mais a liderança também requer atingir as pessoas fora do governo²⁶.

Alfabetização em linguagem econômica e conceitos de negócio é uma exigência fundamental. Alguns gerentes possuem essa habilidade como resultado de treinamentos anteriores e de sua experiência, mas muitos tipicamente não a possuem. Política econômica não pode ser relegada aos “experts” ou àqueles que se percebem exclusivamente responsáveis. Um gerente em um ministério social precisa ser capaz de falar com seus colegas do Ministério da Fazenda ou com representantes do FMI. Ele ou ela precisa ser capaz de explicar a contribuição que o seu ministério pode promover e como fazer novas alianças, evitando ter papel constantemente negativo ou assim ser percebido. Dada a importância dos mercados, das exportações e do investimento, os gerentes precisam entender o que conduz o comércio e o fluxo das finanças privadas. Outra dimensão poderia ser transformar os conceitos de demonstrar resultados do setor privado para a “questão” do desenvolvimento. Há pouquíssima pesquisa ou compartilhamento de aprendizado sobre como chegar a uma abordagem de resultados correta – identificando resultados de missão crítica e indicadores apropriados²⁷.

É importante que gerentes *entendam novos conceitos de governança global* e a existência de outros atores além dos governos. É realmente importante que tais servidores sejam capazes de negociar e até mesmo projetar novas formas de governança que melhor atendam às necessidades de seus países. Os interesses de países em desenvolvimento são imensamente dependentes dos tipos de regimes que estão sendo construídos internacionalmente, e é vital que eles sejam refletidos no processo de construção. O papel do direito internacional e de outras formas

de estabelecimento de regras precisa ser entendido. Gerentes precisam saber relacionar-se com o mundo dos negócios e com as ONGs. O gerenciamento de novas formas de parcerias com esses atores não estatais requer perspectiva e habilidades da gestão pública tradicional diferentes. É essencial que essas parcerias obtenham sucesso, mas elas levantam desafios como, por exemplo, assegurar a *accountability*.

Negociação e habilidades de resolução de disputas é algo que pode ser ensinado. Isso inclui a habilidade para cruzar barreiras lingüísticas e culturais. Países em desenvolvimento individuais não terão provavelmente o número de negociadores capacitados que se deseja, mas precisam de negociadores de qualidade. Há habilidades particulares no campo da negociação multilateral, que, se empregadas, poderiam aumentar significativamente a influência de negociadores do Sul. Técnicas de resolução de disputas têm avançado consideravelmente durante as últimas décadas e poderiam ser de grande valia para os gerentes nos programas de capacitação.

A importância de entender *diferenças culturais* não é freqüentemente compreendida. Tomemos como exemplo a fotografia de Michel Camdessus, ex diretor-geral do FMI, de braços cruzados em frente ao presidente Suharto, da Indonésia. A mensagem que a fotografia transmitiu aos indonésios, à luz de sua cultura, foi de uma força superior exercendo total domínio sobre um inferior, exigindo submissão, neste caso, de seu presidente. Quando o então vice-presidente Nixon chegou à América Central, ele fez um sinal de “o.k.” (fazendo um círculo com os dedos polegar e indicador e os outros três dedos para cima). Ele foi severamente vaiado. Era isso antiamericanismo? Não, isso significou para aqueles que esperavam para cumprimentá-lo o que poderia ser descrito como “vão se dar mal”²⁸. Esses podem parecer exemplos triviais, mas ajudam a demonstrar que, para uma negociação próspera, deve haver boa compreensão entre as diversas culturas.

As regras que regulam o comércio têm aplicação cada vez mais ampla. *Lidar com a OMC e organismos de comércio regionais* não pode ser relegado aos técnicos de comércio. As regras podem parecer (e podem ser) enigmáticas, mas precisam ser muito bem entendidas, e por mais pessoas. O impacto do comércio na cultura e na política social é imenso. É vital que os gerentes mais graduados estejam familiarizados, e realmente saibam lidar, com essa área de desafio global.

Deve haver consideração séria sobre a *gestão de assuntos horizontais*, incluindo o papel de agências centrais e ministérios principais. Ambos podem ser estruturados de vários modos diferentes. Há perguntas sobre que nível a gestão deveria ocorrer, como se trata de *accountability* e se faz sentido empreender a reorganização do governo.

Análise política e desenvolvimento é algo que os gerentes não farão eles próprios, mas devem estar atentos ao que é requerido e ser

capazes de selecionar, treinar e motivar seus colegas em níveis iniciais da carreira. Há uma nova abordagem chamada *mapeamento*, que está sendo desenvolvida em vários lugares, incluindo o Centro para Estudos Globais (*Centre for Global Studies*)²⁹. Isso leva como seu ponto de partida a que até mesmo a proposta de política mais bem formulada não necessariamente alcança o objetivo. O mapeamento envolve a inclusão de avaliação *inter alia* de quem tomará a última decisão, qual é o cronograma, quem e o que provavelmente terão maior impacto e que pressões podem ocorrer para afetar o processo. Esse é um processo muito pragmático.

Atores não estatais são claramente de importância crescente. Novas maneiras precisam ser encontradas para aumentar significativamente a *participação dos cidadãos*. Isso pode ser visto com a reação, na África, ao NEPAD (*The New Partnership for Africa's Development*). Não é mais adequado para os líderes anunciarem estratégia nova de desenvolvimento. A investigação da opinião pública sobre determinado assunto, grupos focais, reuniões de comunidade e outras técnicas inovadoras precisam ser encontradas. Maneiras imaginativas de descrever as escolhas políticas são necessárias. A participação *não* deveria acontecer somente após o governo ter tomado a decisão sobre seu planejado curso. Note que não focalizei as ONGs, cujo número, em nível internacional e nos países meridionais, está aumentando dramaticamente³⁰. Elas podem desempenhar papel significativo, mas não suficiente. O que é necessário e não tão óbvio é como engajar os cidadãos comuns nas discussões sobre políticas e programas que terão impacto sobre eles. As suas opiniões podem ou não ser representadas em organizações estabelecidas.

Embora possa soar muito óbvio, não há nada mais importante que *habilidades para resolução de problemas*. Em grau significativo, elas podem ser aprendidas. Tenho sido perguntado freqüentemente se poderia dizer alguma coisa sobre o que conduziu a minha carreira relativamente próspera no governo. Concluí que foi acima de tudo uma qualidade, ou pelo menos assim me foi dito por meus chefes – a capacidade para resolver problemas. Isso leva a pessoa para a área de relações interpessoais efetivas e além. Envolve a necessidade de pensar com os dois hemisférios cerebrais assim como “pensar livre de barreiras”, em outras palavras, pensar não convencionalmente.

Gestão do risco sempre foi requerida dos gerentes, mas nunca tanto como hoje. Há uma tendência natural de ser avesso ao risco quando no governo. Mas isso pode conduzir, na pior das hipóteses, à paralisia e, menos danosa mas ainda infeliz, à perda de oportunidades importantes. Se se pensar nos desafios que estão por vir no campo de biotecnologia, fica claro que os gerentes ao redor do mundo precisam ser capazes de confiar nas técnicas mais sofisticadas de avaliação de risco. Os benefícios potenciais em termos de segurança alimentar e saúde são enormes, mas há

riscos inquestionáveis. As escolhas que precisam ser feitas são extremamente políticas, mas precisam estar baseadas no grau máximo da análise de risco e das técnicas de gestão.

A capacitação sobre a integração de *prioridades políticas com alocação de recursos* poderia também ser oferecida de diferentes maneiras. Uma coisa é o que o governo diz que quer fazer. Outra é levar isso a cabo de fato. Orçamentos tendem a ser redigidos de baixo para cima. Cortes são feitos frequentemente de cima para baixo. Nem o processo está necessariamente relacionado às prioridades políticas do governo.

Habilidades de comunicação de gerentes são frequentemente deficientes. Não funciona delegar ao “Departamento de Comunicação” como explicar ao público o que foi decidido. Apoio precisa ser mobilizado de uma comunidade grande. Estratégias são necessárias para lidar com a falta de percepção e com a confusão. A mídia pode bem compor o problema. O “processo de moldar” assuntos é crítico e é sobremaneira uma habilidade aprendida³¹. Se os assuntos não estão estruturados corretamente, o resultado é frequentemente a criação de problemas aparentemente insuperáveis de comunicação.

Uma idéia adicional

Este artigo tratou das mudanças que estão ocorrendo no mundo para estabelecer o contexto para o tipo de capacitação que seria mais valioso aos gerentes. A capacitação seria suprida essencialmente por cursos de curta duração. Uma outra parte da iniciativa da ONU/IASIA está focalizada nas mudanças necessárias em escolas de política pública, gestão e administração, de forma a capacitar a próxima geração de gerentes. Isso também vale muito a pena.

Há uma idéia intermediária que gostaria de ver discutida. Ela envolveria apoio à criação de programas de certificação para “Mestres de Gestão Pública Global”. Esses programas seriam para pessoas, em estágio médio de suas carreiras, que estão ou estarão envolvidas ou lidam com organizações internacionais, negociações e outras formas de governança global. Pouquíssimas escolas existentes fazem isso. É uma lacuna séria.

A melhor abordagem seria seguir aquela aplicada pela Royal Roads University (em Victoria, Canadá), entre outras³². Três ou quatro residências semanais, uma vez por ano, durante dois anos, são combinadas com educação a distância pela internet. Isto torna a capacitação bastante exequível para os “aprendizes” (não são chamados de estudantes) cumprirem as responsabilidades de suas posições, enquanto obtêm as habilidades de que precisarão nas próximas fases de suas carreiras.

- ¹ David Held e Anthony McGrew, David Goldblatt e Jonathan Perraton. *Global transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999. Held é o mais importante pensador que escreve, nos dias de hoje, sobre a amplitude de assuntos em relação à globalização. Ele também os põe em perspectiva histórica.
- ² P. J. Simmons destacou esses pontos a mim, e eu os aprecio.
- ³ Nota do tradutor – Neologismo referente aos simultâneos processos de fragmentação e integração, formado dos vocábulos da língua inglesa *fragmentation* e *integration*.
- ⁴ Rosenau descreve esse fenômeno em virtualmente tudo o que escreveu na última década. Sua conceitualização das mudanças no sistema internacional é sem igual.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Agradeço a Elizabeth McAllister do Banco Mundial por fazer essa observação.
- ⁸ Para informação adicional, veja Gordon S. Smith e Moises Naim, *Altered States*. Ottawa: International Development Research Centre, 2000.
- ⁹ P. J. Simmons e Chantal Jonge Oudraat. *Managing global issues*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- ¹⁰ David Held et al. Ibid. O argumento de Held e seus colegas é demasiado otimista, em minha opinião. Richard Falk também escreveu sobre esse assunto.
- ¹¹ Wolfgang Reinicke. *Critical choices*. Ottawa: International Development Research Centre, 2000. Veja também o trabalho de Anne-Marie Slaughter.
- ¹² United Nations Development Program. *Human development report 2002*. Nova York: PNUD, 2002.
- ¹³ The Centre for Global Studies. *“Rethinking governance” handbook*. Victoria: University of Victoria, 2001.
- ¹⁴ Gordon Smith e Daniel Wolfish (Eds.). *Who is afraid of the State?* Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- ¹⁵ Sou grato à vice-secretária-geral da ONU Louise Frechette, que enfatizou esse ponto.
- ¹⁶ *The New York Times Magazine*, August 18, 2002; artigo escrito por Tina Rosenberg.
- ¹⁷ Veja Smith e Wolfish, op. cit.
- ¹⁸ Meus agradecimentos a Jeremy Kinsman por mostrar os problemas em Roma como excelente exemplo do que quero dizer.
- ¹⁹ Joseph Stiglitz não esconde seus sentimentos sobre esse assunto em seu recente livro, *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.
- ²⁰ Adil Najam da Universidade de Boston é autoridade sobre esse assunto, com capacidade impressionante para combinar análise persuasiva e humor.
- ²¹ David Victor e eu temos um capítulo que trata desse assunto em livro que será editado por Harold Coward e Andrew Weaver e publicado pela editora da Sir Wilfrid Laurier University.
- ²² Meus agradecimentos a Budd Hall, decano de Educação na Universidade de Victoria, por fazer essa e outras sugestões.
- ²³ Shirley Walters (Ed.). *Globalization, adult education and training*. Londres: Zed Books, 1997.
- ²⁴ Elizabeth McAllister reforçou a importância desse ponto.
- ²⁵ O trabalho da Shell International tem sido líder nessa área durante anos. Tenho apreciado as recomendações de Ged Davis, da Shell. Ele fez um comentário sobre a primeira versão

desse artigo: “a experiência da construção e de uso de cenários é que aqueles que aprendem mais são aqueles que constróem cenários e que a sua utilização é intensificada quando os treinandos estiverem mais aptos a claramente visualizar diferentes futuros possíveis”.

²⁶ Tony Campbell, que teve a experiência de lecionar vários desses assuntos, argumenta que liderança e gestão da mudança deveriam ser ensinados separadamente – ele tem um bom argumento.

²⁷ Meus agradecimentos novamente a Elizabeth McAllister.

²⁸ P. 76. Howard Richler. *Take my words* (Vancouver: Ronsdale Press, 1996). Na Alemanha, Nixon não se sairia melhor; esse gesto seria entendido como “seus imbecis”.

²⁹ Terry Smutylo. *Outcome mapping*. Ottawa: International Development Research Centre, 2002. Abordagens análogas do processo de decisão sistemática existem no contexto do serviço público. Por exemplo, “Policy analysis in government”, que pode ser encontrado no *site* do governo canadense: <http://learnnet.gc.ca/eng/lrncentr/online/policy.htm#Four%20Major%20Steps>. O “Decision process guidebook” do Departamento do Interior de Recuperação dos EUA (US Dept. of the Interior Bureau of Reclamation) é outro exemplo de abordagem sistemática de como influenciar as decisões no governo. Esse guia utiliza um modelo-padrão de dez passos chamado “Decision process worksheet”. www.usbr.gov/Decision-Process/.

³⁰ Ann Florini, agora na Brookings Institution, fez alguns excelentes trabalhos nessa área. Veja seu livro *The third force: the rise of transnational civil society*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

³¹ Veja o excelente estudo, dirigido por Princeton Lyman, *From values to advocacy*. Washington: The Aspen Institute, 2002. A conclusão é que o que é envolvido em uma comunicação de sucesso é muito mais do que apresentar bem os fatos. O público tem, implícita ou explicitamente, pontos de referência, maneiras de organizar os fatos. A boa comunicação freqüentemente tem de mudar o ponto de referência em primeiro lugar.

³² Veja www.royalroads.ca.

Resumo
Resumen
Abstract

Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante

Gordon S. Smith

Este artigo aborda as mudanças econômicas, sociais, ambientais e comportamentais que estão ocorrendo no planeta, visando a estabelecer um contexto que sirva de base para o tipo de capacitação mais adequado para os níveis gerenciais de governo. A partir de três fatores interdependentes — globalização, difusão da democracia e impactos na governança — é proposta uma estrutura de capacitação, focalizando 12 diferentes áreas.

Nuevos desafíos para la capacitación de liderazgo de alto nivel en la gestión pública y gobernanza en un mundo globalizante

Gordon S. Smith

Este artículo aborda los cambios económicos, sociales, ambientales y de comportamiento que están ocurriendo en el planeta, con vistas a establecer un contexto que sirva como base para el tipo de capacitación más adecuado para los niveles administrativos de gobierno. A partir de tres factores interdependientes — globalización, difusión de la democracia e impactos en la gobernanza — es propuesta una estructura de capacitación, enfocando 12 áreas diferentes.

New challenges for high level leadership training in public management and governance in a globalizing world

Gordon S. Smith

This article addresses economic, social, environmental, and behavioral changes taking place on the planet with the aim of defining a context that may be used as a basis for a more appropriate training for government managers at different levels. Based on three interdependent factors — globalization, dissemination of democracy, and impacts on governance — a training framework focused on 12 different areas is proposed.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Gordon S. Smith é PhD em ciência política pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), diretor do *Centre for Global Studies* e professor adjunto de ciência política na Universidade de Victoria, Canadá.

Contato:
gordonssmith@shaw.ca

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

- 1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
- 2. Ensaios:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
- 3. Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
- 4. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
 - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
 - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
 - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
 - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900
Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série *Cadernos ENAP*

Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.



Cadernos ENAP nº 22

Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)

Pesquisa ENAP

Será que a GDATA está trazendo mudanças na maneira de avaliar do governo ou ela mantém os procedimentos anteriores considerados inadequados e ineficientes? O relatório avalia os critérios adotados e questiona a maneira como as avaliações vêm sendo realizadas nas diversas instituições pesquisadas. Os resultados levam a uma reflexão sobre a necessidade de aprimorar os critérios de avaliação a fim de realizar uma adequada gestão do desempenho dos servidores públicos federais.

Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Conheça a série

Texto para discussão

Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, administração pública e gestão governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.



Texto para discussão nº 47
maio/2002

Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC

Pesquisa ENAP

Este artigo apresenta três exemplos de mudanças que estão ocorrendo na gestão de suprimentos no âmbito da administração pública a partir dos casos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), do Grupo Hospitalar Conceição (GHC) e do 4º Regimento de Carros de Combate (4º RCC). As iniciativas – implantadas foram premiadas em diferentes edições do Concurso de Inovações na – Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão, entre 1996 e 1999.

Para adquirir o Texto para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Cadernos ENAP
Números publicados

- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP — 2003
- 21 *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall para o Canadian
Centre for Management Development — 2002
- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996

- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
- 7 Reforma do Estado
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

Texto para discussão *Números publicados*

- 47 *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46 *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45 *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44 *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43 *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42 *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41 *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40 *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39 *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38 *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37 *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36 *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35 *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34 *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini
& Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na
reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os
poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na
Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço
público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da
função pública a uma nova racionalidade da ação
coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de
reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Ano 54 - 2003

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12

13 14 15 16 17 18 20 21 22

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Preço unitário: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br