

A large teal circle on the left side of the cover, partially overlapping the title text.

**A Gestão Pública  
como uma disciplina  
profissional orientada  
ao *design***

Michael Barzelay

**A Gestão Pública  
como uma disciplina  
profissional orientada  
ao *design***

Michael Barzelay

Department of Management, London  
School of Economics and Political Science

© 2019 Michael Barzelay

Tradução autorizada desde setembro de 2019, Edward Elgar Edição Ltd.

Edição em português brasileiro publicada por acordo com Eulama Lit.Ag.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em sistema de captação ou transmitida em qualquer forma e por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópias, gravação ou de outra forma sem a permissão prévia do editor.

A Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design

*Public management as a design-oriented professional discipline*

Publicado por Edward Elgar Publishing Limited The Lypiatts

15 Lansdown Road Cheltenham

Glos GL50 2JA UK

Edward Elgar Publishing, Inc. William Pratt House

9 Dewey Court Northampton Massachusetts 01060 USA

Um registro catalogado deste livro está disponível na

British Library

Biblioteca do Congresso Número de Controle: 2019947090

Este livro está disponível em versão eletrônica na coleção sobre matéria de Ciência Social e Política

Diário Oficial 10.4337/9781788119108

ISBN 978 1 78811 909 2 (capa dura)

ISBN 978 1 78811 911 5 (brochura)

ISBN 978 1 78811 910 8 (eBook)

Impresso por Servis Filmsetting Ltd, Stockport, Cheshire

*Para Catherine, Adele e Alex.*

**Enap Escola Nacional de Administração  
Pública**

Presidente

*Diogo Godinho Ramos Costa*

Diretora de Altos Estudos

*Diana Magalhães de Souza Coutinho*

Diretor de Desenvolvimento Profissional

*Paulo Marques*

Diretora de Inovação

*Bruna Silva dos Santos Santos*

Diretor de Educação Executiva

*Rodrigo Torres de Araujo Lima*

Diretora de Gestão Interna

*Alana Regina Biagi Silva Lisboa*

Revisão Técnica:

*João Guilherme Casagrande Martinelli Lima*

*Granja Xavier da Silva*

*Pedro Junqueira Vilela*

Revisão:

*Luiz Augusto Barros de Matos*

*Renata Fernandes Mourão*

*Roberto Araújo*

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:

*Amanda Soares*

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B296g

Barzelay, Michael

A gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design / Michael Barzelay; tradução de Eliane Rio Branco, João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da Silva, Pedro Junqueira Vilela. -- Brasília: Enap, 2021.

274 p. : il.

Inclui bibliografia.

Tradução de: Public management as a Design-oriented professional discipline

ISBN: 978-85-256-0127-8

1. Administração Pública. 2. Ensino. 3. Escola de Governo. 4. Capacitação Profissional. 5. Disciplina Profissional. 6. Design. 7. Organização Pública. I. Título. II. Rio Branco, Eliane, tradutora. III. Silva, Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da, tradutor. IV. Vilela, Pedro Junqueira, tradutor.

CDU 35.07:378

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

# Prefácio

É razoavelmente seguro presumir que, se você leu este livro além de seu título, você tem algum interesse pela gestão pública, como um empreendimento, seja no meio acadêmico ou em escolas governamentais de administração pública. Eu também estou assumindo que você tem vontade de escutar as razões para uma mudança, e também considerações sobre como você poderia fazer parte dessa realização.

Como o título sugere, este livro enseja uma mudança na gestão pública, a partir do que quer que ela seja atualmente enquanto campo, para se tornar uma disciplina profissional. Sendo mais específico, o livro promove uma guinada na gestão pública, no sentido de torná-la uma disciplina profissional orientada ao design. Essa visão da gestão pública não é inédita. Alguns recomendaram uma orientação ao design na pesquisa e na prática. Outros recomendaram que a gestão pública adotasse o manto de uma profissão, em contraposição a sofrer as analogias frouxas de ser uma arte e/ou uma ciência. Mas as fontes nas quais esse livro se baseia não correspondem ao que o livro é: uma base intelectual para a gestão pública, como um esforço coletivo para desenvolver e aprender conhecimento profissional, com foco claro em fortalecer a prática profissional nas organizações públicas – em uma frase: é uma base intelectual para a gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design.

Descrever o livro como uma “base intelectual” – e intitulando-o da forma que fiz – sinaliza que sua leitura não será nem um passeio no parque, nem um show divertido. Mas não julgue um livro por sua capa ou pela seriedade de sua retórica. Este livro foi projetado especificamente para virar a página, por um único motivo: ele não funcionaria de outra forma. Uma das razões é que o livro precisa ser atraente aos estudantes do tema, assim como para novatos que sejam recrutados para se unir a esse empreendimento acadêmico. De outra maneira ele não seria discutido e não se tornaria um veículo significativo de introdução da ideia da gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. O livro usa vários instrumentos retóricos para enfrentar esse desafio. Não vou dizer mais nada, para não estragar a surpresa.

O principal público do livro são pessoas que ensinam o assunto: antigos professores do campo, como eu; cientistas sociais docentes que penetraram no campo; estudantes de doutorado em administração e administração pública; e profissionais que se tornam "acadêmicos práticos" em tempo integral ou parcial, identificados com esse assunto. Iniciando o Capítulo 1, você conhecerá personagens fictícios que correspondem às respectivas descrições, a saber, Marshall, Nora, Olivier e Petra. De qualquer forma, os Capítulos 1 e 4 foram escritos especificamente para serem designados a estudantes de mestrado e discutidos com eles.

Quando terminar este livro, você deverá ser capaz de imaginar um futuro em que não terá que definir a evolução da gestão pública em estereótipos sucessivos de filosofias da administração, como a gestão pública tradicional, a nova gestão pública e a governança digital. Um futuro em que o design não seja considerado menos importante para a prática da gestão pública do que a análise de problemas e a tomada de decisão. Um futuro em que a gestão pública seja uma escolha de especialização no campo acadêmico da administração pública. E um futuro no qual a gestão pública seja vista como o principal exemplo de uma disciplina profissional orientada ao design. Se você conseguir fazer isso, então este livro terá funcionado conforme pretendido, iniciando uma conversa importante sobre o futuro da gestão pública. Espero que seja assim.

# Agradecimentos

Fazer uma declaração verdadeira e justa sobre como outras pessoas, além de mim, contribuíram para o projeto deste livro, e seu resultado, é uma meta que simplesmente não conseguirei atingir. O principal motivo é que trabalhei nesse projeto por quase uma década.

Começarei citando os nomes das pessoas que considero que colaboraram totalmente no projeto deste livro, em ordem alfabética, por sobrenome, porque fornecer breves indicações do quanto sua colaboração foi valiosa seria tolice: John Arvanitis, John Bryson, Terry Colvin, Urska Kovse, Paulo Marques, Humberto Falcão Martins, Sérgio Seabra, Fred Thompson e Pedro Vilela. Meus coautores do Capítulo 7 foram Masakatsu Okumoto e Hideki Watanabe.

Quero agradecer às instituições que de uma forma ou de outra apoiaram o trabalho neste livro: a London School of Economics and Political Science (LSE); University of Minnesota's Hubert H. Humphrey School of Public Affairs; Yale School of Management; Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI); e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Minha instituição, LSE, forneceu o maior suporte: ampla liberdade para ensinar gestão pública em conjunto com os preceitos orientados ao design apresentados neste livro; vários anos de licença sabática; um ambiente de incentivo à pesquisa; e o intercâmbio de conhecimento e financiamento de impacto. Estive na Universidade de Minnesota como professor convidado, durante o semestre letivo do outono de 2015 em um período essencial para o desenvolvimento deste livro, com uma sala na biblioteca, almoços mais que semanais com John Bryson e oportunidades de apresentar e receber comentários sobre minhas reflexões. Fui professor convidado na Escola de Gestão de Yale, durante o período de primavera de 2016, quando tive a chance de ensinar gestão pública orientada ao design a estudantes de MBA e outros estudantes, enquanto refinava a formulação teórica intencional que está no âmago deste livro. JICA-RI forneceu subsídios para o trabalho descrito no Capítulo 7, assim como uma oportunidade de apresentar este trabalho e as ideias subjacentes a ele em seminários em suas instalações em Tóquio, no outono de 2017. A Enap forneceu vários tipos de apoio: uma oportunidade de traduzir as

ideias deste livro no ensino executivo de gestores públicos do Brasil e desafios constantes para assegurar todos os tipos de contato entre teoria e prática, de setembro de 2016 até o presente.

Incontáveis indivíduos forneceram comentários nos rascunhos – alguns dos quais foram, há tempos, relegados a pastas eletrônicas que jamais serão abertas e alguns dos quais estão aqui. Outros fizeram comentários perspicazes sobre o projeto durante seminários ou informalmente. Vou citar alguns desses nomes aqui: Luciano Andrenacci, Alberto Asquer, Yally Avrahampour, Adele Barzelay, George Bitar, Mark Borkowski, Fernando Coelho, Juan Carlos Cortázar Velarde, Armando Cunha, Francisco Gaetani, Tom Haase, Dan Honig, Hajime Isozaki, Karen King, Bob Kowalik, Evelyn Levy, Alan Love, Humberto Martins, Natália Mota, Nuno Oliveira, Maria Oset-Serra, Antonio-Martin Porras, Sidney Winter, Henry Yee e Bob Yetvin.

Eu agradeço a Alex Pettifer da Edward Elgar Publishing por ter sido o editor mais motivador que alguém poderia pedir.

Gostaria de enfatizar a amizade e a colaboração de longos anos neste projeto de Fred Thompson e de John Bryson, que espero possa seguir em frente daqui por diante. Gostaria também de agradecer a John Arvanitis, Urska Kovse e Pedro Vilela por terem compartilhado, altruisticamente, o encargo de realizá-lo durante o outono de 2018.

A todos, obrigado pela colaboração passada e futura.

# Sumário

1	Deparando-se com a Gestão Pública orientada ao design	13
2	Redescobrimo a gestão Pública: análise e síntese	34
3	Entendendo o pensamento e análise de mecanismo intencional na gestão pública	64
4	Teorias de organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais: um tour pela Galeria de Gestão Pública	102
5	Conhecimento essencial em uma disciplina profissional da Gestão Pública	144
6	Estudos de caso focados no design na disciplina profissional de Gestão Pública	159
7	Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão	187
8	Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design	216
	Referências Bibliográficas	236
	Glossário de termos e nomes	245
	Índice remissivo	262

## Lista de figuras

Figura 1.1 – O design conceitual do curso	19
Figura 1.2 – O projeto conceitual do curso: visão do professor titular	22
Figura 1.3 – Apresentando o curso de gestão pública a um entrevistador	24
Figura 1.4 – Cadeia de resultados da disciplina profissional de gestão pública	31
Figura 2.1 – Um modelo da teoria intencional de gestão pública de Moore como prática profissional	48
Figura 2.2 – Visualizando a teoria de projetos de design de Simon	52
Figura 2.3 – Visualizando a tradição de Harvard da teoria intencional de empreendimentos e sua gestão	55
Figura 2.4 – Fundamentos das teorias de empreendimentos e sua gestão orientada ao design – o diagrama sanduíche	58
Figura 4.1 – A Galeria da Gestão Pública	105
Figura 4.2 – A nuvem de palavras da Galeria de Gestão Pública	107
Figura 4.3 – Exibição da Galeria de Gestão Pública sobre Mark Moore e Criando Valor Público	110
Figura 4.4 – Exibição na Galeria de Gestão Pública sobre John Bryson e Strategic Planning	114
Figura 4.5 – Entrando na seção de exposição de projetos de design	120
Figura 4.6 – Entrando na seção de exposição sobre atividades profissionais	133

Figura 4.7 – Quatro teorias da atividade profissional nas organizações públicas (sense-making, designing, argumentação e dramatização)	137
Figura 4.8 - Logo da Galeria de Gestão Pública	142
Figura 7.1 – Fluxograma funcional da Conferência Estratégica de TV Japão–E-JUST	195

## Lista de figuras

Tabela 3.1 – Análise do mecanismo intencional do vídeo introdutório do curso	86
Tabela 7.1 – Análise de mecanismo intencional da Conferência Estratégica de TV do Japão–E-JUST	207
Tabela 8.1 Análise de intenção do mecanismo de atividades profissionais na gestão pública	227

## 1 Deparando-se com a Gestão Pública orientada ao design

Você é um estudante de mestrado, em uma área relacionada a políticas públicas e governo. Junto com seus colegas de classe, vocês estão em busca de alguma matéria eletiva interessante. Você se encontra com seu orientador para discutir que disciplina escolher. Você menciona quatro possibilidades: três cursos em áreas específicas de políticas, assim como um curso de métodos quantitativos de alto nível. O orientador concorda que qualquer uma das eletivas que você cogita fazer seria realmente uma boa escolha. Ele então lhe pergunta se considerou alguma das eletivas fora daquela sua lista. O orientador gira na cadeira para digitar duas palavras no teclado.

Um clique depois, a tela mostra o curso que o orientador tem em mente. É *Gestão Pública: uma Abordagem Estratégica*. Você pergunta o que o orientador sabe sobre o curso. “Não muito, mas várias pessoas que o fizeram disseram que o curso os ajudou em entrevistas para empregos, e depois, que os ajudou a ganhar excelente reputação no trabalho.” Após olhar novamente para a tela do orientador, você anota o código do curso que não estava em sua tela.

Saindo do prédio, você usa seu *smartphone* para acessar o catálogo de cursos da universidade e procurar o curso. A informação sobre o conteúdo do curso diz:

O curso fornece uma dimensão de gestão ao estudo de administração pública e planejamento de programas públicos. O curso tem foco em teorias intencionais de direção, planejamento, coordenação e controle – além de precedentes de design a partir de estudos de caso – Para conceber mecanismos mutuamente habilitadores para enfrentar desafios no desempenho da função de gestão em organizações e programas públicos. Por meio de discussões em classe e atividades com casos, o curso expande o conhecimento profissional, aperfeiçoa as capacidades profissionais (por exemplo, *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização) e fortalece a competência profissional. Ele também desenvolve habilidades para fazer processos de engenharia reversa em programas e organizações públicas, para que o planejamento possa se beneficiar da experiência. O curso também leva em conta o passado e o futuro da gestão pública como disciplina profissional.

Você clica no link do sistema online de ensino da universidade e busca por PA 419. Você começa a deslizar pelos ícones e links da Semana 1 e nota o vídeo de introdução ao curso. Você clica no link. Enquanto o vídeo está sendo carregado, você recebe uma mensagem por WhatsApp dizendo que seus colegas de classe estão à sua espera na cafeteria estudantil. Nesse momento, o vídeo já baixou, mas você dá pausa e segue para a cafeteria.

Momentos depois, você avista seus colegas de classe numa mesa ao fundo. Felizmente, não há fila para pedir um café. Você pede um *espresso* ao atendente. Ao se sentar, Alicia, Bob, Carmen, Dimitrios e Eva (uma estudante internacional da China) estão comparando suas listas de escolhas de cursos eletivos. Entrando na conversa, você lhes diz que tem pensado em um curso de gestão pública. Bob diz que não viu isso na lista. Você diz que soube dele por seu orientador.

Carmen coloca a descrição de curso na tela de seu *smartphone* enquanto você lhe diz que seu orientador observou que os estudantes que fizeram o curso sentiram que foi um plus em suas carreiras. Alicia pergunta que habilidades são obtidas com o curso. Você diz que não tem certeza, mas que a descrição do curso diz que aperfeiçoa habilidades profissionais e que fortalece a competência profissional. Carmen lê a lista de habilidades profissionais: *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Alicia parece cética. Isso são habilidades? Bob diz que, como um profissional nas organizações, você precisa ser bom nessas coisas: afinal, não se pode solucionar problemas sem *sense-making* e *designing*. Eva diz que não se pode justificar decisões sem argumentação. Dimitrios aponta que a dramatização pode não ser uma habilidade, mas é essencial na arte da liderança. Você disse que talvez essas questões sejam explicadas no vídeo de introdução do curso, que você mostra em sua tela. Carmen sugere conversarem sobre isso novamente depois de todos terem a chance de assistir ao vídeo.

## **Desempacotando a abertura da narrativa**

Vamos nos deter um momento para entender e avaliar esse breve encontro inicial com A Gestão Pública como uma Disciplina Profissional Orientada ao Design. O capítulo abre com uma narrativa. Por quê? Pesquisas sobre retórica e comunicação mostraram que as pessoas tendem a ser mais receptivas a ideias apresentadas em forma de narrativa do que a ideias apresentadas de forma argumentativa.<sup>1</sup> Esse dado apoia um princípio de design de escrita e oratória pública: se o leitor não

estiver pronto a ser receptivo a um argumento, então os autores e palestrantes devem introduzir os argumentos com material apresentado na forma de estória.

A história que você leu antes começa com os personagens decidindo que cursos fazer como parte de sua formação acadêmica. Como consequência, a gestão pública aparece primeiramente como um curso, o que pode ser inesperado. Há razão para isso? Um palpite correto é que os estudantes estão entre os leitores pretendidos do livro e, além disso, que o autor imagina que os estudantes não vão imediatamente se importar se a gestão pública é uma disciplina profissional. Por que introduzir o capítulo especificamente com um cenário de escolha de curso? O princípio de comunicação envolvido é ancorar o significado de ideias abstratas em sua imagem experiencialmente familiar.<sup>2</sup> Essas imagens são, às vezes, denominadas analogias "concretas".<sup>3</sup> Elas não são verdadeiramente concretas, mas é uma maneira simples de enfatizar que elas podem ser entendidas sem dominar um código verbal abstrato. Não será difícil para os leitores imaginar como poderia ser fazer tal curso. Em combinação, esses motivos levam à conclusão de que o texto é projetado adequadamente para despertar o interesse do público na natureza da gestão pública, pelo menos momentaneamente.

## **Um convite para o estudo da gestão pública**

Sua conexão de *wi-fi* está boa. Você clica no ícone em seta para reiniciar o vídeo. Surge um slide com o título: “Encontrando com a Gestão Pública. A voz do professor é ouvida, mas ele não é visto. Ele faz alguns comentários introdutórios e depois começa a se aprofundar na matéria.

Este curso é sobre gestão pública. Como a gestão pública não tem um significado padrão uniforme compartilhado por todos, vocês precisam saber o que a gestão pública significa de forma específica, neste curso. A gestão pública é uma prática profissional. Em termos gerais, uma prática profissional é aquilo em que os profissionais estão envolvidos ao criar e aprimorar um fenômeno que existe por motivos intencionais. Pensem na arquitetura: é o que os arquitetos fazem quando criam ou aprimoram prédios para abrigar pessoas ou para outros fins. Na engenharia: é o que os engenheiros fazem quando criam ou aprimoram máquinas a serem usadas nos lares e nos escritórios, criando produtos ou criando outras máquinas. E o que é a gestão pública? É o que os profissionais fazem ao criar e aprimorar organizações públicas.

Essa afirmação é tão abrangente que precisa ser destrinchada. Nesse curso, uma organização pública não é uma lista de tipos de atributos, tais como poderes legais de agências governamentais, papéis organizacionais, responsabilidades programáticas e orçamentos.<sup>4</sup> Uma organização pública é considerada de forma mais abstrata e funcional, como um mecanismo para efetuar uma intenção. Da mesma forma, “organizações públicas” não é uma categoria classificatória, mas uma espécie de fenômeno de mecanismo intencional.

Fenômeno de mecanismo intencional é um termo novo, criado para fins deste curso. No entanto, não é uma ideia nova. Aristóteles teve algumas coisas a dizer sobre essa ideia, que ele contrastou com fenômenos biológicos de ocorrência natural, como alguns filósofos discutiram recentemente.<sup>5</sup> O principal precedente da ideia dos fenômenos de mecanismo intencional remete a Herbert Simon, em *As Ciências do Artificial*.<sup>6</sup> Seu livro tratava principalmente de uma ampla categoria de fenômenos de mecanismo intencional: sistemas artificiais, tais como máquinas e prédios.

Neste curso, o principal precedente para se pensar em organizações públicas como um tipo de fenômeno de mecanismo intencional é um livro de Mark H. Moore, amplamente conhecido, intitulado *CRIANDO VALOR PÚBLICO: GESTÃO ESTRATÉGICA NO GOVERNO*.<sup>7</sup> Moore construiu um elaborado ponto de vista sobre as organizações públicas, no qual uma das teses é de que sua intenção é criar valor público. Criar valor público é uma frase curta para a realização de aspirações políticas coletivas através de programas públicos, ao mesmo tempo em que limita as restrições às liberdades individuais. Outro sentido para sua teoria das organizações públicas é que elas criam valor público ao entregar programas públicos e ao fazer outras coisas (inclusive gestão) que permitem a entrega dos programas.

A ideia de que as organizações públicas são uma espécie de fenômeno de mecanismo intencional é bem ampla. O motivo para essa amplitude é conectar a gestão pública com teorias centenárias e até milenares sobre questões práticas que residem entre o design institucional e a escolha comportamental. Uma ponte para essas teorias é *As Ciências do Artificial*, de Herbert Simon. Como mencionado, os tipos de fenômenos de mecanismo intencional sobre os quais Simon se concentrou foram sistemas artificiais, como máquinas, prédios e programas de software. Uma segunda ponte para essas teorias é a de Fayol, em *Administração Industrial e Geral*.<sup>8</sup> Os tipos de fenômenos de mecanismo intencional focalizado por Fayol foram os empreendimentos. Neste curso, as organizações públicas são vistas como um caso especial de empreendimentos.

Este curso teoriza sobre as organizações públicas, uma intenção que é realizada através do desempenho das funções do empreendimento. Essa ideia vem de Fayol, que teorizou sobre os empreendimentos de maneira similar à forma como Aristóteles teorizou sobre os tipos de organismos. Os organismos precisam desempenhar funções como a respiração e a circulação: se o fizerem inadequadamente, eles adoecem ou até morrem. Os empreendimentos precisam realizar funções corporativas: se o fizerem inadequadamente, elas serão menos capazes de realizar sua intenção e até mesmo podem falir totalmente.

A lista de funções do empreendimento na teoria de Fayol é uma lista de substantivos: na ordem alfabética, em inglês, elas são contabilidade, comércio, finanças, gestão, segurança e técnica. Fayol detalhou a função de gestão, definindo suas funções constitutivas com uma série de verbos, em ordem alfabética em inglês (notoriamente): organizar, controlar, dirigir e planejar. Cada uma delas desempenha um papel na realização da função de gestão.

A teoria de Fayol sobre os empreendimentos como um tipo de fenômeno de mecanismo intencional é um lado de uma moeda. O outro lado é que ele teoriza sobre os empreendimentos de acordo com as linhas dos mecanismos intencionais. Ou seja, os empreendimentos são um tipo de fenômeno de mecanismo intencional porque Fayol teorizou os empreendimentos conforme as linhas de mecanismos intencionais. Neste curso, as organizações públicas são teorizadas de acordo com as linhas intencionais do mecanismo.

Na teoria de mecanismo intencional dos empreendimentos, as funções são consideradas realizadas por fenômenos do tipo mecanismo. Fenômenos do tipo mecanismo ocorrem *para* realizar as funções do empreendimento. Dito isso, a pergunta é em que *consistem* os fenômenos do tipo mecanismo. Neste curso, os fenômenos do tipo mecanismo existem *para* realizar as funções do empreendimento, e elas *consistem* em processos de cenário não deterministas e dependentes do contexto.

A ideia de que os processos de cenário realizam funções do empreendimento pode não soar familiar, mas não poderia ser mais convencional. Afinal de contas, a tomada de decisões nas organizações foi teorizada como processo de cenário dependente do contexto e não determinístico pelo menos desde os anos 1950.

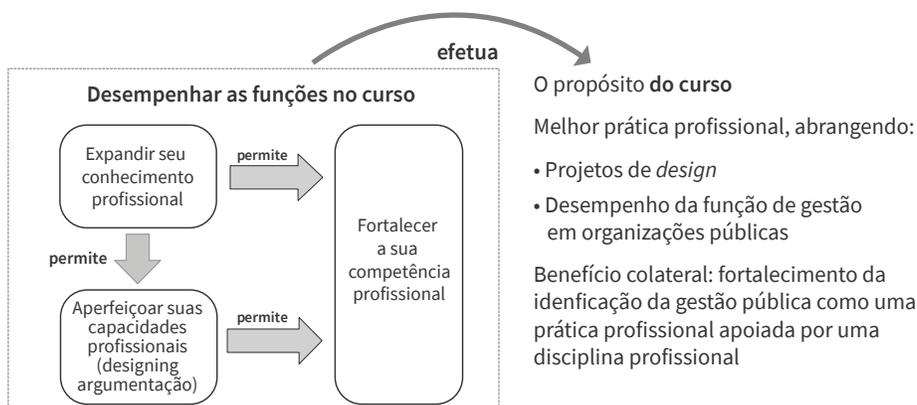
E a ideia de que as funções do empreendimento – principalmente a gestão – são realizadas pela tomada de decisão permanece totalmente atual.

A tomada de decisão não é o único fenômeno do tipo mecanismo nas organizações. Não menos importante é o tipo de processo de cenário que resulta em alternativas de decisão. Herbert Simon se referiu a essa forma de processo de cenário como *designing*. *Designing* consiste em criar soluções, enquanto a tomada de decisões significa escolher uma solução para ser implementada. O processo de cenário do *designing* tem um perfil tão diferente daquele que incide sobre a tomada de decisão que é importante insistir nessa distinção. Nesse sentido, os processos de cenário na teoria de mecanismo intencional sobre empreendimentos e organizações públicas têm pelo menos dois lados: tomada de decisão e *designing*.

Dessa forma, neste curso, o desempenho das funções das organizações públicas resulta em criação de valor público (ou seja, no que é exatamente a intenção das organizações públicas), enquanto seus processos de cenário do tipo mecanismo-intenção incluem tanto a tomada de decisões quanto o *designing*. Esse tipo de teoria de mecanismo intencional das organizações públicas aproveita o melhor de Fayol, Moore e Simon – e o consolida em uma abordagem coerente.

Neste momento, eu pretendo analisar este curso como sendo ele mesmo um fenômeno de mecanismo intencional. A figura abaixo mostra uma representação de alto nível deste curso. Eu chamo essa representação de alto nível de "design-conceitual": um termo do campo do design de engenharia para um diagrama que é claro sobre funções e intenção e que sugere o formato geral dos sistemas técnicos que realizam as funções, mas o faz sem entrar nas suas especificidades.<sup>9</sup>

**Figura 1.1 – O design conceitual do curso**



Uma forma simples de entender o diagrama do design conceitual é a seguinte: o curso vai proporcionar que você seja melhor na prática profissional em organizações públicas no futuro em comparação com o passado. Ele fará isso, acima de tudo, fortalecendo sua competência profissional. O curso fortalecerá sua competência profissional tanto expandindo seu conhecimento profissional quanto melhorando suas habilidades profissionais. Eu vou detalhar isso agora.

Com relação à intenção, a ideia é que o curso resulte em você ser melhor em sua prática profissional nas organizações públicas. A prática profissional é *para* o desempenho de funções do empreendimento, inclusive a função de gestão, com suas funções constitutivas de dirigir, planejar, coordenar e controlar. Com relação à teoria implícita de mecanismo intencional de Simon sobre empreendimentos, a prática profissional é *para* levar projetos de design – com seus processos de cenário constitutivos de *designing* e tomada de decisão – à realização. Assim, a intenção do curso é viabilizar que você seja melhor em contribuir para projetos de design, assim como em realizar a função de gestão nas organizações públicas.

A principal *função* do curso é fortalecer sua competência profissional. A competência profissional é a capacidade de agir de forma a realizar sua intenção profissional. Segundo essa ideia, você e suas ações são fenômenos do tipo mecanismo situados em um mesmo lugar na organização pública, durante um intervalo de tempo. A competência profissional é parcialmente a capacidade de

agir em um projeto de design, avançando o processo de cenário de *designing* e também o de tomada de decisão.<sup>10</sup> Competência profissional também é em parte a capacidade de *instigar* projetos de design numa organização pública.

No design conceitual do curso, sua competência profissional é fortalecida, em parte, pelo aperfeiçoamento de suas habilidades profissionais. Esse curso busca aprimorar quatro tipos de habilidades profissionais: *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização.

Nesse mesmo projeto, suas habilidades profissionais melhoram, em parte, por meio da avaliação de experiência simulada à luz de teorias sobre pessoas e práticas. O *sense-making* é teorizado na psicologia e na ciência cognitiva. O *designing* é teorizado no campo interdisciplinar dos estudos de design. A argumentação é teorizada na filosofia, linguística e retórica. A dramatização é teorizada na sociologia e antropologia. Isso implica que o aprendizado de teorias de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização é constitutivo da “expansão de sua habilidade profissional”.

Vou explicar agora a relação direta entre “expandir o conhecimento profissional” e “fortalecer a competência profissional”, segundo o design conceitual deste curso. A ideia é que há mais na competência profissional em gestão pública do que exercer as capacidades de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. É preciso ter a habilidade de utilizar teorias que consideram as organizações públicas como fenômenos intencionais (como a de Mark Moore), assim como a habilidade de se deixar iluminar e de usar as análises de mecanismo intencional de organizações públicas específicas e seus projetos de design, conforme ocorreram no passado. Do contrário, a prática profissional pode ser magistral em forma, mas insuficiente em conteúdo.

Pode-se falar mais sobre o design conceitual do curso, mas eu estou ciente da limitação de concentração ao se receber informações nesse formato sonoro e de vídeo. Vou falar sobre ideias gerais mais do que acrescentar detalhes. Primeiro, você provavelmente vai sentir que este curso tem algo em comum com um curso normal de gestão. Há uma ênfase nas "habilidades", se você considerar *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização como habilidades. Há um foco na prática profissional. Há um destaque no desempenho da função de gestão dos empreendimentos. Nesses aspectos, o curso reflete uma tradição do ensino da gestão, associado historicamente à Harvard Business School.

Em segundo lugar, você provavelmente sentirá que o curso *não é* seu curso normal de gestão. Há uma ênfase em promover projetos de design nos empreendimentos. Há um foco na habilidade profissional de *designing*. Há um destaque em utilizar e se deixar iluminar por meio da análise de mecanismo intencional de organizações públicas específicas e seus projetos de design, conforme foram disseminados no passado. Nesses aspectos, o curso reflete uma abordagem diferente ao ensino da gestão, que germinou no interior do que foi historicamente conhecida como a Escola Moderna de Administração, nos idos de 1950, e que foi defendida por Herbert Simon quando ele era professor no Carnegie Institute of Technology's Graduate School of Industrial Administration.<sup>11</sup> O curso também reflete a abordagem da prática profissional orientada ao design, que foi posteriormente defendida por Herbert Simon em seu livro, *As Ciências do Artificial*. Assim, o design conceitual desse curso é imbuído de uma síntese explícita e totalmente desenvolvida entre duas tradições do ensino da gestão, uma conhecida e outra nem tanto. Eu chamo essa síntese de abordagem orientada ao design da prática profissional da gestão pública.

Quando você vier para as aulas, vou explicar como esse design conceitual é implementado no curso por meio dos processos de cenário de tipo mecanismo, que incluem leitura, discussões de casos e um projeto individual bem exigente.

Você pergunta a Clara o que ela acha. Ela diz que o curso é mais teórico do que ela esperava, mas, por outro lado, o que está sendo discutido teoricamente parece que será realmente prático. Você diz que também tem essa impressão.

Clara lhe pergunta se você vai à primeira aula. Você diz que irá, se ela for. Ela diz que está se matriculando em cinco cursos, mas fará esse também.

### **Preparando-se para ensinar a gestão pública orientada ao design**

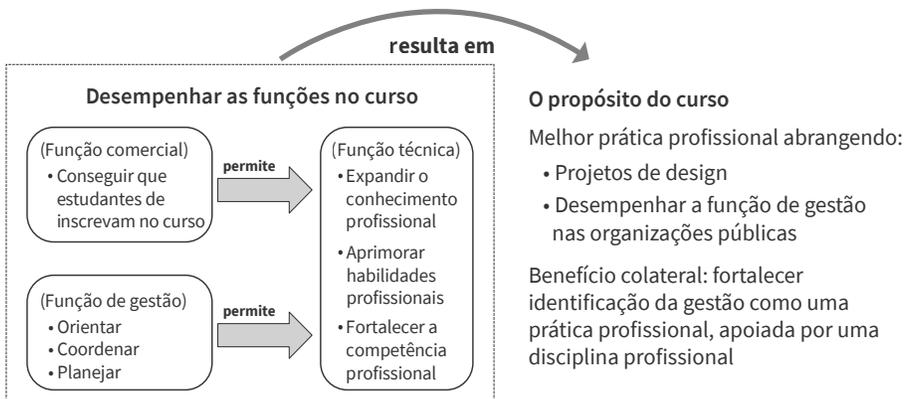
Uma semana antes da primeira aula, o professor do curso, Marshall, entra numa pequena sala de reuniões, onde Nora, Olivier e Petra já estão. Marshall é um professor catedrático com quase vinte anos como docente do departamento de administração pública. Ele já ensinou o curso de várias maneiras diferentes durante esse período. Marshall, Nora e Petra vão ensinar em conjunto, enquanto Olivier será o assistente de ensino. Nora tem um doutorado recente em ciências políticas e acaba de entrar para o departamento como professora assistente. Ela não tem

| 1 Preparando-se com a Gestão Pública orientada ao design

um background acadêmico específico em gestão ou administração pública. Olivier cursa o segundo ano do doutorado do departamento de administração pública e nunca estudou ou ensinou gestão pública antes. Petra assume um novo papel como professora visitante sênior, depois de haver decidido tirar uma licença de dois anos de sua carreira como servidora pública. O primeiro encontro acadêmico da equipe está prestes a ocorrer.

Depois de todos comentarem sobre o tempo, Marshall diz que o objetivo principal da reunião é formalizar o papel e as atividades da equipe, assim como garantir que todos estejam na mesma página ao começarem a primeira aula do curso. Ele entrega cópias impressas da apresentação de slides intitulada: “O design conceitual do curso”, dizendo que sem dúvida esta é uma das páginas em que eles precisam estar juntos. Petra pede esclarecimento a Marshall sobre o propósito do curso. Ela pergunta especificamente por que o propósito do curso não inclui ajudados estudantes a conseguir um emprego. Marshall diz que ele considera conseguir um emprego com a intenção do programa de graduação como um todo, não desse curso específico. Petra segue perguntando: Marshall, você não acha que mais estudantes farão o curso se lhes der uma boa razão para acreditar que os ajudará a conseguir o emprego que eles querem ter? Marshall diz que concorda.

**Figura 1.2 – O projeto conceitual do curso: visão do professor titular**



Marshall se oferece para partilhar seus “esboços de designer” do curso, em contraste com os “desenhos de apresentação” que ele mostrou como “o design conceitual do curso”. Após folhear alguns papéis soltos, ele coloca o diagrama na mesa de reunião e começa a discuti-lo.

Marshall diz que a pergunta de Petra se o design conceitual do curso inclui uma função comercial. O desempenho da função comercial será adequado se os estudantes se inscreverem. Se eles se inscreverem, então o curso pode desempenhar sua função técnica, cujas funções constitutivas são: (a) expandir o conhecimento profissional; (b) aprimorar as habilidades profissionais; e (c) fortalecer a competência profissional.

Petra olha em volta da mesa para Nora e Olivier, para ver se eles notam o que ela considera uma abordagem pedante de Marshall na resposta a suas perguntas. Eles parecem estar com uma fisionomia neutra. Ela continua se perguntando como realmente será fazer parte dessa equipe de ensino.

Petra pergunta a Marshall se ele dirá aos estudantes que o curso os ajudará a conseguir o emprego que desejam ter. Marshall indica que ele agora irá descrever a característica do tipo mecanismo que implementa essa parte do design conceitual do curso. Ele pede aos estudantes para formarem pares para os papéis de entrevistador de emprego e de candidato ao emprego. Nesse exercício, o entrevistador diz: “Estou vendo em seu currículo que você fez um curso sobre gestão pública em seu programa de graduação: como acha que isso o fortalece como candidato a este cargo?”. O candidato tem que responder. Eu lhes dou menos de cinco minutos para isso e depois peço que troquem de papéis e repitam o exercício. Depois que os estudantes realizaram o exercício, eu peço ao seu “parceiro” de exercício para indicar uma resposta que achou especialmente boa – uma que poderiam usar numa entrevista de verdade. Depois eu lhes forneço um modelo que podem usar para criar suas respostas para as entrevistas no futuro. Esse exercício é apresentado no início dos slides da primeira parte da aula. Este é o slide:

### Figura 1.3 – Apresentando o curso de gestão pública a um entrevistador

Um argumento para entrevista de emprego



Meu curso de gestão pública acrescentou uma dimensão de gestão à minha principal área de especialização, e como resultado, eu agora sou melhor em obter e usar o conhecimento profissional – sobre gestão pública e solução de problemas – no desenho de soluções para problemas que surgem ao criar valor público por meio de programas públicos e da administração pública.

Marshall pergunta a Petra o que ela achou do exercício da entrevista como um mecanismo para desempenho da função comercial do curso. Petra diz que acredita que o exercício pode atrair os estudantes desanimados pela apresentação altamente teórica feita no vídeo de introdução do curso. O resultado pode ser que mais estudantes decidam fazer o curso.

Nora se movimenta levemente na cadeira e depois introduz o que quer perguntar, dizendo que ela está fazendo um curso obrigatório para novos docentes sobre melhores práticas no design e avaliação de cursos. Ela pretende relatar sua experiência nesse curso para satisfazer as exigências do novo curso de docência. Nora diz que ainda não tem certeza se poderá fazer isso. Por uma razão, o professor do novo curso para docência diz que as melhores práticas incluem formalizar toda uma série de objetivos de ensino, desde o curso geral até suas unidades básicas, tais como cada uma das aulas, trabalhos e tarefas de leitura. Nora pergunta a Marshall se o projeto do curso foi formalizado dessa forma.

Marshall diz que felizmente jamais teve que fazer esse novo curso de docência. Mesmo assim, ele teve uma experiência ao trabalhar numa escola de administração pública do governo na América do Sul, para transferir esse curso para o currículo daquela escola e a equipe insistiu para que ele cumprisse a regra de que todo curso precisa ter seus objetivos de ensino especificados. Marshall disse que não foi fácil cumprir isso, no início, mas que foi uma boa sensação ao terminar a tarefa. Ele notou o valor de ser capaz de mostrar aos outros que o curso é coerente, mesmo quando eles não sabiam muito a respeito de seu conteúdo. Ele não fez a mesma coisa para o curso que vão dar, mas ele estará disposto a fazer isso se for importante para que Nora possa finalizar seu novo curso de docência.

Petra diz que a ajudaria muito saber quais são os objetivos de ensino, principalmente se ela tiver que aprender o material para ensiná-lo.

Marshall diz que os objetivos de ensino devem ser coerentes com duas coisas: uma é o design conceitual do curso e a outra é o design de concretização do curso, que consiste em um conjunto de elementos do curso: palestras, vídeos, exercícios em aula, discussões de casos, leituras, tarefas do projeto e ensaios. Essa disciplina de pensamento sobre mecanismo intencional significa que objetivos de aprendizagem representam um entendimento das relações entre os elementos do curso e sua função. Ele diz que um elemento que vale a pena discutir é o exercício de entrevista de emprego.

Marshall em seguida pergunta à Petra quais objetivos de aprendizagem ela vê no exercício de entrevista de emprego. Petra diz que o exercício envolve mais do que um entrevistado falando com entrevistador para apresentar um argumento: ele também envolve a comunicação não verbal em uma situação de interação face a face. O objetivo de aprendizagem é, portanto, melhorar seu desempenho diante de uma audiência de qualquer tipo. Melhor dizendo, o objetivo de aprendizagem é melhorar como você planeja o que irá falar e como você executará o que planejou, ou ajusta isso a surpresas que possam ocorrer durante a interação. Petra diz que não tem certeza de como chamar essa habilidade ou como relacionar o objetivo às funções do curso.

Marshall agradece a Petra por seu comentário sagaz. Ele diz que o objetivo de aprendizagem que ela citou se relaciona à função de aprimorar as habilidades profissionais e que "dramatização" é o termo usado no curso para se referir a habilidade profissional de planejar o que irá falar e desempenhar o que planejou dizer. O termo, e a teoria de processos sociais associada a ele, vem do trabalho de Erving Goffman, um famoso teórico social. Seu livro mais conhecido foi *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*.<sup>12</sup> Marshall menciona que, da última vez que verificou, o livro tinha mais de 57 mil citações no Google Acadêmico.

Petra comenta que ela sempre se orgulhou de ser capaz de usar sua personalidade para influenciar o que acontece em reuniões – e que isso fez parte de seu sucesso como profissional. Mas ela diz que não tinha ouvido falar no termo “dramatização” antes de ter assistido ao vídeo sobre o curso. É bom ter uma palavra para algo que você sempre achou importante, ela diz a Marshall.

Marshall pergunta então a Olivier quais os objetivos de aprendizagem que ele vê no curso. Olivier responde dizendo que ele vê o curso como o ensino de *ideias* sobre gestão pública. O que ele tem especificamente em mente é a ideia de que a prática profissional nas organizações públicas envolve solução de problemas e a solução de problemas envolve obter e usar conhecimento profissional. Olivier diz que ele não tem certeza sobre como caracterizar os objetivos de aprendizagem, uma vez que ele não tem certeza de como as ideias sobre o ensino da gestão pública têm a ver com o design conceitual do curso.

Marshall diz que essas ideias são apresentadas como conhecimento profissional. O conhecimento profissional inclui argumentos explícitos sobre para o que servem as organizações públicas, em que consistem e como funcionam. Nora pergunta se nessa definição o conhecimento profissional consiste de argumentos normativos, como encontramos na política ou na filosofia ética. Marshall diz que não há como negar que o conhecimento profissional envolve reivindicações normativas. Mas esse conhecimento não é sobre formas de instituição ou decisões pontuais: ele é sobre os fenômenos de mecanismo intencional. Marshall diz que ele usa o termo "teorias intencionais" para se referir a ideias sobre para que servem as organizações públicas, em que consistem e como funcionam.

Olivier pergunta onde ele pode ler sobre teorias intencionais. Marshall responde que ele acabou de ler as páginas de rascunho de um livro de um amigo acadêmico, Michael Barzelay, onde essa ideia é desenvolvida. Nora pergunta se o livro apresenta teorias intencionais específicas para organizações públicas. Marshall diz que o Capítulo 4 fala sobre isso, examinando especificamente os trabalhos de Mark Moore, *CRIANDO VALOR PÚBLICO: GESTÃO ESTRATÉGICA NO GOVERNO*, e de John Bryson, *Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations*.<sup>13</sup> Nesse sentido, ele acrescenta, o Capítulo 4 examina trabalhos sobre projetos de design e as atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização.

A essa altura, Marshall abre um largo sorriso. Nora, Olivier e Petra olham para ele com surpresa em seus rostos. Sentindo seus olhares, Marshall lhes diz que o capítulo é apresentado como um guia em áudio para um *tour* a um museu fictício chamado Galeria de Gestão Pública. Ele pretende dar como tarefa o Capítulo 4 aos estudantes em cursos como aquele em que eles serão professores auxiliares.

A essa altura, Petra olha ostensivamente para seu relógio e para o relógio da sala. Ela diz a Marshall que precisa ir para outra reunião em breve. Marshall propõe que eles façam uma rodada de comentários para compor uma lista dos itens que a equipe de ensino deve abordar nas reuniões seguintes, ou questões sobre as quais eles queiram falar informalmente quando houver oportunidade ou quaisquer outros comentários. Vamos fazer isso em ordem alfabética.

Nora diz que está ciente de que o curso inclui estudos de casos. Ela quer saber se há alguma relação entre os estudos de caso nesse curso e a pesquisa de estudo de caso que ela fez em ciências políticas. Marshall diz que essa questão é essencial para o curso. Ele menciona que o livro de Barzelay discute a relação entre a pesquisa de estudo de caso nas ciências sociais e a pesquisa de estudo de caso na gestão pública, considerada como uma disciplina profissional orientada ao design, nos Capítulos 6 e 7.

Olivier diz que está curioso quanto à ideia de que a gestão pública seja uma disciplina profissional. Marshall acaba de mencionar isso e o termo aparece no diagrama do design conceitual do curso, no canto direito inferior. Marshall diz que a ideia de uma disciplina profissional é desenvolvida no livro de Barzelay. De fato, o título é *A Gestão Pública como uma Disciplina Profissional Orientada ao Design*. Ele acha que Olivier ficará especialmente interessado pelo capítulo final, denominado “Projetado, não copiado: a criação da gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design”, assim como no detalhado glossário ao final do livro.

Petra pergunta a Marshall se ela também poderia dar uma olhada no livro de Barzelay, pois ele pode ajudar com que ela comece com o pé direito. Marshall disse que vai lhe enviar o rascunho assim que ele chegar ao seu escritório.

## **Encontrando o autor no lançamento do livro**

Você se sentou confortavelmente para o evento de lançamento de *A Gestão Pública como uma Disciplina Profissional Orientada ao Design*. Você está sentado ao lado de Carmen e Eva. Você nota que Marshall, Nora, Olivier e Petra estão em assentos nas primeiras filas. Duas pessoas se posicionam no palco. Uma ajusta o microfone e esquadrinha a plateia com o olhar. O murmúrio da plateia esmorece. O anfitrião inicia o evento:

**Anfitrião:** Bem-vindo ao Academy Theatre, Professor Barzelay. Parabéns por seu novo livro. Obrigado por ter aceitado falar neste evento.

**Barzelay:** Estou feliz em estar aqui, obrigado pelo convite.

**Anfitrião:** Gostaria de começar fazendo algumas perguntas sobre a cena da reunião entre professores do Capítulo 1 de seu livro.

**Barzelay:** Certamente, pode perguntar.

**Anfitrião:** Ao assistir ao desenrolar da cena, eu me perguntei se você se identifica com algum personagem descrito ali.

**Barzelay:** Sim, de fato. O que começa com a letra M e termina com L. Ao conhecer Marshall – o que ele gosta, como pensa e como ele dialoga com Nora, Olivier e Petra –, você me conhecerá, pelo menos como eu me conheço.

**Anfitrião:** Então eu imagino que a cena da reunião de docentes foi baseada numa experiência real. Nora, Olivier e Petra são baseados em pessoas reais?

**Barzelay:** Você sabe, as ideias no livro vêm se desenvolvendo por bastante tempo, mais do que eu gostaria de acreditar. Enquanto elas se desenvolviam, eu trabalhei de perto com professores assistentes, estudantes de doutorado e profissionais. O que é importante sobre os personagens de Nora, Olivier e Petra é que eles representam os papéis que precisam fazer parte da disciplina profissional de gestão pública. Precisamos ter o aporte de acadêmicos talentosos e jovens das disciplinas de ciências sociais, como a ciência política. Precisamos investir no desenvolvimento de estudantes de doutorado em campos como a administração e a gestão pública. E precisamos transformar alguns profissionais em acadêmicos profissionais de excelência (ou o que chamamos de '*pracademics*').

**Anfitrião:** Ao final da reunião, Olivier levanta sua ideia de que a gestão pública é uma disciplina profissional. O que o levou a pensar nessa ideia?

**Barzelay:** Imagine a seguinte cena. Você é um professor adjunto fazendo seu exame para professor titular. Você é chamado para ir ter com o Reitor. Você se senta,

mas não está à vontade. Durante a conversa, o Reitor diz que teve dificuldade em entender o que é gestão pública. Não é uma área substantiva da administração pública. Não é uma disciplina da ciência social. Ela é ensinada no currículo básico, junto com outros cursos, como a estatística. Então a forma que ele tem para dissipar sua dúvida é encarar a gestão pública como uma metodologia.

**Anfitrião:** Você criou essa cena, não?

**Barzelay:** Não, aquela “conversa” realmente aconteceu. Especificamente, em 1994 em Cambridge, Massachusetts, na Kennedy School of Government da Harvard University.

**Anfitrião:** Houve outras influências?

**Barzelay:** Em 1996, durante meu primeiro ano na LSE, Larry Lynn publicou um livro bastante aguardado, intitulado *Public Management as Art, Science and Profession*.<sup>14</sup> Eu li o capítulo de conclusão de Lynn afirmando que a gestão pública é uma disciplina profissional, em que a prática é artesanal e tanto o conhecimento como a pesquisa são importantes para a educação dos profissionais. Essa ideia fez sentido para mim e eu a arqueei em minha mente.

**Anfitrião:** E o que desarquivou a ideia?

**Barzelay:** Ela se tornou relevante novamente quando comecei a ensinar gestão pública a estudantes de um programa MPA e em um programa de Mestrado em Ciências em nosso Departamento de Administração. Durante algum tempo, eu apresentei a gestão pública como uma forma de prática profissional. Eu liguei essa ideia à ideia de Simon de que todo profissional atuante é um solucionador de problemas e cada profissional atuante traz o conhecimento especializado de um domínio para o processo de solução de problemas. Portanto, o que isso significa para a gestão pública? Primeiramente, significa que a solução de problemas se refere ao futuro de programas públicos específicos e organizações públicas. Em segundo lugar, significa que a prática da gestão pública também envolve aportar o conhecimento (domínio) do especialista sobre *gestão* para a solução de problemas em programas e instituições públicas. Esse arcabouço da gestão pública pareceu agradar tanto estudantes quanto profissionais.

**Anfitrião:** E como passou de “prática profissional” para “disciplina profissional”?

**Barzelay:** Cheguei lá quando finalmente estabeleci o título e a composição dos capítulos do meu livro, *A Gestão Pública como uma Disciplina Orientada ao Design*.

**Anfitrião:** É o livro que está à venda aqui, na entrada do auditório, senhoras e senhores.

**Barzelay:** Eu decidi que o livro tinha que chegar aos acadêmicos – eles tinham que ser considerados o público principal, no sentido de que teriam que endossar o livro para que os estudantes chegassem a ele. Para os acadêmicos, é importante ser capaz de apresentar uma "linha" sobre qual é a natureza desse campo, a meu ver. A linguagem de disciplina profissional serve para preencher essa necessidade.

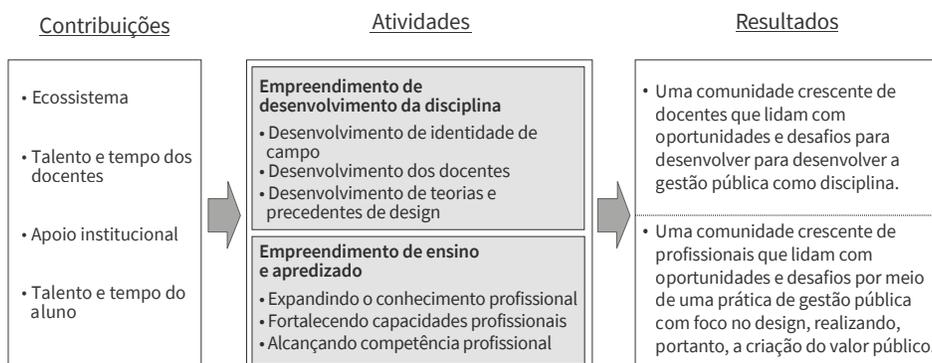
**Anfitrião:** Há alguns minutos, você mencionou que tinha arquivado em sua mente sua reação positiva ao argumento de Larry Lyn, de que a gestão pública é uma disciplina profissional. Isso significa que sua ideia sobre gestão pública é a mesma, ou está muito próxima da que Lynn apresentou em seu livro de 1996?

**Barzelay:** Eu concordo com o livro dele que é importante ter uma posição sobre gestão pública. Eu concordo que a gestão pública é compreendida da melhor forma como uma disciplina profissional, por muitas das mesmas razões que o livro de Lynn expõe. No entanto, eu tenho várias reservas sobre o argumento total de Lynn sobre gestão pública. Em primeiro lugar, o livro de Lynn define o assunto da gestão pública de forma muito ampla, como desempenhando a função executiva no governo. Eu acho que aquela definição ampla dificilmente distingue a gestão pública de toda a administração pública. Outra razão é que a ideia de prática profissional está subdesenvolvida. Sem uma ideia aceitável e desenvolvida de prática profissional, não temos todos os requisitos para uma ideia de disciplina profissional.

**Anfitrião:** E você tem uma forma de resumir sua visão da gestão pública como uma disciplina profissional?

**Barzelay:** Eu tenho um diagrama que apresenta um design conceitual geral da gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design, se puder projetá-lo na tela...

**Figura 1.4 – Cadeia de resultados da disciplina profissional de gestão pública**



**Anfitrião:** Pode começar.

**Barzelay:** O principal precedente para esse diagrama é a estrutura de cadeia de resultados usada rotineiramente na apresentação de planos de programas para financiadores e outras partes interessadas. A estrutura da cadeia de resultados é provavelmente conhecida por todos aqui – de qualquer forma, as ideias subjacentes fazem parte do pensamento sistêmico comum, você sabe: insumos, atividades, produtos e resultados. Eu simplifiquei a representação-padrão omitindo o produto. Deixe-me conduzi-lo através dela.

**Anfitrião:** Por favor.

**Barzelay:** Bem, o diagrama como um todo representa a disciplina profissional da gestão pública. Consiste de dois conjuntos de atividades chamadas de empreendimentos. Uma é desenvolver a disciplina, a outra é ensinar e aprender. Os dois empreendimentos são projetados para chegar a resultados. O resultado pretendido do empreendimento de desenvolvimento da disciplina é uma comunidade crescente de docentes – como Nora, Olivier e Petra – que lidam com as oportunidades e desafios para desenvolver a gestão pública como uma disciplina profissional. O resultado pretendido do empreendimento de ensino e aprendizado é uma comunidade crescente de profissionais atuantes que lidam com oportunidades e desafios por meio de uma verdadeira prática de gestão pública com foco no design, realizando assim a criação de valor público.

**Anfitrião:** Estou ciente de que estamos chegando ao final do tempo que nos foi reservado. Talvez você pudesse apenas dizer algumas palavras sobre seu livro, antes de finalizarmos.

**Barzelay:** Sim, obrigado pela oportunidade. Acho que a intenção do livro deve estar bastante clara agora: é realizar o empreendimento do desenvolvimento da disciplina, mais do que o empreendimento de ensino e aprendizado, mas que também não está excluído. Eu espero que o livro permita o desenvolvimento da identidade de campo, o desenvolvimento da docência e o desenvolvimento do conhecimento profissional. Com relação ao empreendimento de ensino e aprendizado, penso que ele pode ser usado pela docência no desenvolvimento de currículos para os cursos. Pode ser usado pelos estudantes na expansão de seu conhecimento profissional, especialmente oferecendo uma ampla perspectiva sobre o assunto. No geral, o livro tem o objetivo de fazer com que a gestão pública se torne "excelente" como um campo – finalmente, talvez.

**Anfitrião:** Tenho certeza de que todos gostaríamos de ouvir uma prévia detalhada de todos os capítulos desse livro, mas infelizmente não temos tempo hoje. Muito obrigado pela entrevista. (Voltando-se para falar com a plateia.) Colegas e amigos, acho que o que obtiveram da sessão de hoje é a percepção de por que o livro foi escrito e como ele pode estar ligado a nossas preocupações. Sabem para que ele serve. Ele é claramente projetado para realizar o empreendimento do desenvolvimento da gestão pública como disciplina e possibilitar o empreendimento de seu ensino e aprendizado. Quer tenha qualquer desses efeitos depende de vocês. Obrigado pela sua presença.

Notas

<sup>1</sup> Tilly (2006).

<sup>2</sup> Lakoff (1987).

<sup>3</sup> Heath e Heath (2008).

<sup>4</sup> Dentre os vários trabalhos que veem órgãos do governo em termos de tais atributos empíricos, consultar Wilson (1989).

<sup>5</sup> Ariew e Perlman (2002).

<sup>6</sup> Simon (1996).

<sup>7</sup> Moore (1995).

<sup>8</sup> Fayol (1919/1984). Consultar também, “Henri Fayol: Planning and Administration”, <https://www.pocketbook.co.uk/blog/2014/07/15/henri-fayol-planning-e-administration/> (acessado em 28 de abril, 2019).

<sup>9</sup> Cross (2008).

<sup>10</sup> Simon (1996) e van Aken e Berends (2018).

<sup>11</sup> Augier e March (2011).

<sup>12</sup> Goffman (1959).

<sup>13</sup> Bryson (2018).

<sup>14</sup> Lynn (1996).

## 2 Redescobrimo a gestão Pública: análise e síntese

Um tema subjacente ao capítulo anterior é que a identidade disciplinar da gestão pública não é o que deveria ser. Como mecanismo para definir a identidade da disciplina, este capítulo começa realizando uma volta histórica. É uma investigação dos caminhos pelos quais *ideias* se desenvolveram: especificamente, ideias sobre disciplinas profissionais, gestão, design e gestão pública.

Há poucos anos eu me deparei com uma narrativa histórica sobre as escolas de administração de empresas na América do Norte no período pós Segunda Guerra Mundial, feita por Mie Augier e James G. March.<sup>1</sup> Esse livro revelador mostrava que fissuras no campo da administração estão profundamente evidentes na história norte-americana, com as linhas mais marcantes traçadas entre a tradição pragmatista representada pela Harvard Business School (HBS) e a “escola moderna de administração”. As ideias da escola moderna de administração tomaram forma concreta nos anos 1950, particularmente no Carnegie Institute of Technology’s Graduate School of Industrial Administration (GSIA), mais de 25 anos após a abordagem HBS ter se estabelecido como padrão. Augier e March mostraram que o percurso institucional da escola moderna de administração americana era a escola moderna de *medicina* americana, criada na década de 1910, na Johns Hopkins University. Ao comentar seu relato da narrativa histórica, Augier e March argumentam que traços desse episódio na história das escolas de administração – incluindo a rivalidade intelectual e institucional entre a HBS e GSIA – ainda podem ser discernidos.

Essa história é significativa para a gestão pública. Ela é importante de forma geral porque as fissuras no campo da gestão têm aparecido como campos de batalha em discussões sobre a gestão pública. Como este capítulo mostrará, campos de batalha marcantes se delinearam, uma vez que uma abordagem à gestão pública tomou forma clara nas escolas de políticas públicas nos EUA, com maior notoriedade na Kennedy School de Harvard. A pessoa que formulou as linhas desses campos de batalha foi Lawrence Lynn,<sup>2</sup> que na época era professor na Universidade de Chicago. Lynn se opôs seriamente às ideias institucionalmente identificadas com a Harvard Kennedy School, onde ele havia ensinado anteriormente. Conforme deixou claro no final de seu livro de 1996, as visões particulares de Lynn, na época em que ele estava em Chicago, tinham forte

semelhança com as que Augier e March tinham considerado como verdadeiro no campo das escolas de administração, décadas antes.

Voltar na história da escola de administração ajudará a colocar a gestão pública em perspectiva (em parte porque essas disciplinas de gestão não são historicamente independentes). Herbert A. Simon tem um papel nessa história. Quando era professor em Carnegie, Simon desenvolveu o que são agora suas ideias amplamente influentes sobre a natureza da solução de problemas, inicialmente como uma reação crítica ao que se tornou a visão predominante da disciplina de gestão na GSIA, padronizada de acordo com o modelo da escola moderna de medicina. Mas Simon eventualmente saiu da GSIA e sua visão sobre *designing*, como uma ideia marcante sobre a solução de problemas, tomou forma posteriormente, tornando-se mais conhecida com as edições sucessivas de seu *As Ciências do Artificial*.<sup>3</sup> No entanto, Simon não apresentou uma ideia totalmente formada sobre a *gestão* como uma disciplina profissional orientada ao design. A necessidade dessa ideia foi discutida no campo da gestão como um todo e em alguns subcampos.<sup>4</sup> Apesar disso, eu afirmaria que tal ideia ainda não existe substancialmente.

Essa situação talvez seja perturbadora. A disciplina de gestão pública geralmente falou sobre si como se a questão principal que requer uma discussão lúcida fosse a gestão pública *versus* a gestão privada. A hipótese subjacente é que as ideias sobre a disciplina de gestão são monolíticas, que seus debates principais como disciplina estão estabelecidos. Essa hipótese pode ser conveniente, mas, conforme os livros de Augier e Augier e March indicam, não é válida.

Este capítulo analisa e depois sintetiza duas abordagens à teoria da gestão, uma delas sendo a "Harvardiana" (aqui denominada H), com a outra sendo a "Simoniana" (aqui denominada S). A fonte bibliográfica primária escolhida para H é sobre gestão pública. Especificamente, *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo*.<sup>5</sup> Seu autor, Mark H. Moore, fez seu doutorado na Harvard's Kennedy School of Government na década de 1970 e depois atuou como professor em Harvard, tendo ficado naquela escola por quase 40 anos. Moore se ocupou totalmente das teorias da Harvard Business School (HBS) sobre empreendimentos comerciais. Como um designer, Moore usou as ideias que ele passou a entender com profundidade como *precedentes* para criar uma síntese que fosse adequada à gestão pública. Embora Moore faça referência aos precedentes de sua síntese, seu texto não forneceu um relato abrangente sobre eles.

Agora vou explicar o uso de *As Ciências do Artificial*, de Simon, como base para identificar S. O livro contém a teoria mais conhecida de Simon sobre a solução de problemas, especificamente no Capítulo 5, em que está o *locus classicus* dessa teoria. Essa discussão não está apresentada como sendo especificamente sobre gestão; o público-alvo original do capítulo é de professores de engenharia. O motivo pelo qual podemos confiar que o Capítulo 5 seja uma teoria da gestão é devido à narrativa histórica de Augier e March, que explicou que a abordagem de Simon sobre gestão como solução de problemas foi desenvolvida durante seu período anterior na escola de administração Carnegie, quando ele tentava desenvolver uma alternativa para as ideias predominantes na "escola moderna de administração".

## **A tradição Harvardiana conforme exemplificada pela criação de valor público**

Ao prosseguir, eu presumirei uma vaga familiaridade com o livro de Moore, com isso querendo dizer que algumas de suas ideias ficaram com vocês, mas que certamente vocês não gostariam de ser chamados do nada a fazer uma apresentação bem estruturada a respeito do livro.

Começando pelo princípio, vocês se lembrarão de que a apresentação inicial da teoria de Moore sobre gestão pública envolveu a narração de um caso fictício em que a bibliotecária local falou de sua ideia de como agir diante de uma mudança nos padrões de uso das instalações da biblioteca: especificamente, no período do meio da tarde, em que as salas públicas da biblioteca ficavam repletas de moradores da cidade em idade escolar. Esse público usuário eram crianças que iam à biblioteca como uma alternativa preferível a ficarem em casa depois das aulas, sendo o fator dessa preferência a falta de familiares adultos em casa durante o dia. O caso da biblioteca da cidade e das crianças que ficam sozinhas em casa serviu à finalidade expositiva de Moore por três motivos. O primeiro, a biblioteca local exemplificou uma ideia essencial de sua teoria, que Moore chamou de "organização pública". O segundo, a bibliotecária da cidade exemplificou outra ideia essencial na teoria de Moore, chamada de "gestor público". Terceiro, a reação da bibliotecária da cidade à alteração de padrão de uso na biblioteca da cidade exemplificou outro conceito essencial em sua teoria: "gestão pública estratégica." Vamos examinar essas ideias.

Ao fazer isso, você precisa se convencer que Moore está usando essa discussão de caso para *teorizar* a prática de gestão pública. Pode parecer estranho teorizar por meio de uma discussão de caso, mas há uma longa tradição por trás disso. Se vocês forem tratar a discussão de caso de Moore como teorização, terão que buscar sua estrutura de ideias. Para fazer isso, ajuda saber algo sobre as ideias de gestão em que ele se baseou como precedentes.

Como ponto de partida, vamos tomar a ideia de uma organização pública. Perguntem-se: esse termo está sendo apresentado como uma forma de *classificar* as organizações? Se Moore estivesse desenvolvendo uma teoria descritiva ou, o que é o mesmo, uma teoria positivista das organizações, então a ideia de organização pública poderia de forma razoável ser concebida como uma categoria. No entanto, Moore não desenvolveu uma teoria positivista da gestão pública: ele desenvolveu uma teoria intencional da gestão pública. Em tal teoria, "organização pública" não é uma categoria, é uma ideia sobre um tipo de fenômeno intencional. Então vamos prosseguir sobre a base de que, na teoria de gestão pública de Moore, o termo "organização pública" desempenha o papel de um tipo de fenômeno intencional ao qual sua teoria se relaciona.

Se escolhermos compreender a teoria de Moore como uma teoria intencional e, especificamente, interpretar o termo "organização pública" como um fenômeno intencional nessa teoria, então podemos seguir passos padronizados para esclarecer mais a teoria. Se uma organização pública for um fenômeno intencional na teoria de Moore, então sua teoria tem que afirmar qual intenção é executada pelas organizações públicas. Portanto, qual é o conceito específico na teoria intencional de Moore que representa o papel da intenção das organizações públicas? Se olharem para a capa do livro de Moore, não tem como errar. O papel de "intenção" na teoria intencional de Moore está representado por três palavras que compõem o título do livro.

Se olharem o título do livro, poderão ver a relação entre sua parte principal (ou seja, criar valor público) e o subtítulo (ou seja, gestão estratégica no governo). Não há muitas informações no símbolo gramatical – uma vírgula colocado entre as duas partes do título. Portanto, precisamos fazer suposições, mantendo em mente que a teoria de Moore é uma teoria intencional das organizações públicas, para uso na prática profissional da gestão pública.

Em teorias intencionais como a de Moore, a prática profissional consiste, em parte, em usar teorias de fenômenos intencionais aos quais a prática esteja ligada (por exemplo, organizações públicas), para canalizar a imaginação do profissional e seu raciocínio deliberativo. O resultado dessa atividade cerebral é efetivamente um plano para o que tais profissionais irão pensar e fazer quando eles se engajarem na situação envolvendo o fenômeno intencional em questão (por exemplo, organizações públicas), em qualquer que seja a função que exercem (por exemplo, papéis gerenciais em organizações públicas). Eu diria que a "gestão estratégica no governo" é uma referência à prática profissional da gestão pública. De maneira mais precisa, "a gestão estratégica no governo" é uma referência ao somatório total de ideias na teoria de Moore que objetivam canalizar a imaginação e o raciocínio deliberativo do profissional.

Para facilitar a memorização e referência, eu formalizo essa discussão sobre a teoria intencional de Moore da seguinte forma:

1. Organizações públicas *efetua*m a criação de valor público.<sup>6</sup>
2. Ideias da gestão pública estratégica *canalizam* o raciocínio imaginativo e deliberativo dos profissionais sobre organizações públicas; tal atividade *resulta* em planos dos profissionais para a futura atividade profissional.<sup>7</sup>

Se vocês estão familiarizados com o livro de Moore, vocês podem reagir, compreensivelmente, a essa discussão relativa ao livro e sua formalização, perguntando: por que não dizer apenas que os gestores públicos criam valor público? Afinal é uma das ideias mais marcantes do livro de Moore. Vocês podem adivinhar minha resposta: a ideia de que os gestores públicos criam valor público é como um *slogan*, um adesivo ou uma frase de efeito: foi criada para ser uma mensagem que fica na cabeça. A frase funciona porque expressa algumas das principais ideias da teoria intencional de Moore de uma forma extremamente compacta. Isso ajuda a estabelecer o livro de Moore como referência, o que é uma coisa boa. Mas, por si mesma, a ideia de que os gestores públicos criam valor público não é tão útil para a prática da gestão pública, muito menos para desenvolver a gestão pública como uma disciplina profissional.

Para a prática profissional, o papel mais útil que a frase "gestores públicos criam valor público" pode desempenhar é a *indexação* da teoria de Moore em um sistema da memória do profissional. Nesse papel, a referência aos gestores públicos como criadores de valor público pode ser usada para ativar as redes neurais que, por

sua vez, canalizam o pensamento imaginativo e o raciocínio deliberativo do profissional sobre organizações públicas reais.<sup>8</sup> Para que tal cenário ocorra, no entanto, as redes neurais do profissional devem refletir a teoria de Moore, em sua versão técnica e não de frase de efeito. Como essas redes se formam na mente? Isso requer uma atividade de aprendizado,<sup>9</sup> em que a aquisição de conceitos seja canalizada por referência a uma teoria intencional bem estruturada.

Tendo defendido o uso de ideias sobre teorias intencionais para revelar a versão especializada da teoria de Moore sobre gestão pública, vamos voltar à tarefa de expor *o que ela é*, buscando uma compreensão mais aprofundada e substancial. Um ponto de partida é examinar a ideia anteriormente formulada de que as organizações públicas realizam a criação do valor público. Pensem no caso da bibliotecária municipal e das crianças que ficam sós em casa. Não há dúvida de que aprendemos algo a partir dos aspectos da biblioteca municipal, considerada como uma organização, como o fato de que o papel formal da bibliotecária está localizado no ápice da estrutura organizacional da biblioteca e que a equipe da organização se identifica profissionalmente como bibliotecários. Porém, muito da discussão sobre o caso tem a ver com os espaços públicos das instalações da biblioteca, padrões de uso pelo público e acesso às coleções da biblioteca. Essas informações não se chocam com a ideia de que o caso seja sobre uma organização pública, desde que a ideia de tecnologia seja integrante da ideia de organização. Todavia, há outro conceito que dá significado a essas observações: *a cadeia de resultados do programa*. Os espaços públicos da biblioteca e suas coleções são *insumos*; o uso dos espaços públicos da biblioteca pelos clientes e o acesso às coleções são *atividades*; informações transferidas dos recursos acessíveis da biblioteca para os sistemas de memória interna e externa dos usuários da biblioteca são *resultados*. Com base nessa discussão de caso, portanto, podemos ver que o conceito de organização pública de Moore inclui duas ideias: uma *organização* (com sua estrutura de papéis, pessoal, cultura, parceiros contratuais e tecnologia) e um *programa* (com os insumos, atividades e resultados do funcionamento de um serviço público).

Ao pensarmos na estrutura da teoria de Moore, podemos querer perguntar: há algum sentido em fazer uma distinção entre a ideia de “organização” e a ideia de “programa”? Eu acho que há. Minha interpretação é que, na teoria de gestão pública de Moore, as cadeias de resultados do programa fornecem informações relativamente filigranadas sobre como qualquer organização pública realiza a criação de valor público, quando essa informação é comparada com as estruturas

de papel, pessoal, parceiros contratuais e tecnologia da organização. Essa questão – e a distinção conceitual entre organização e programa subjacente a ela – torna-se totalmente evidente se você consegue avançar para a discussão de Moore no Capítulo 2, sobre o caso ilustrativo do departamento de saneamento municipal e seu programa de recolhimento de lixo.

A distinção organização/programa tem uma contribuição prática na teoria de Moore. Lembrem-se da afirmação de que “as ideias estratégicas de gestão pública *canalizam* o raciocínio imaginativo e deliberativo dos profissionais sobre organizações públicas; essa atividade *resulta* em planos dos profissionais para futura atividade profissional”. Isso implica que ideias específicas sobre programas e operações do serviço público têm um papel a desempenhar na canalização do raciocínio imaginativo e deliberativo dos profissionais, papel que é diferente daquele das ideias sobre as organizações. (Pensando na gestão pública como uma disciplina profissional, um tipo diferente de implicação é que o conhecimento profissional sobre gestão pública e o planejamento de programa devem andar lado a lado).

Enfrentamos agora um problema terminológico. "Organizações públicas" é um termo que significa duas coisas relacionadas: uma organização e um programa ou operação de serviço público. Vocês podem se esforçar para lembrar que as “organizações públicas” incluem um programa/operação de serviço público, na teoria de Moore. Tudo bem, mas pode haver uma alternativa melhor, para a qual existe um precedente, de longa data, na teoria da gestão. É a ideia de *empreendimento*, que foi introduzida na mais antiga teoria moderna de gestão, por Henry Fayol, escrita em francês e traduzida, anos depois, para o inglês. Na teoria de Fayol, um empreendimento é como um organismo que, para sobreviver e prosperar, realiza funções, que ele listou como funções técnicas, comerciais, financeiras, contábeis, de segurança e de gestão.<sup>10</sup> A organização – à qual seu texto às vezes se refere como "o corpo social" – é uma estrutura que realiza o desempenho dessas funções. Como a ideia de um programa/operação de serviço público na teoria de Moore têm relação com esse esquema? É o aspecto análogo no setor público ao desempenho de funções técnicas e comerciais de um empreendimento. Como as organizações na teoria de Moore se relacionam com esse esquema? Elas realizam o desempenho de todas essas funções do empreendimento e consistem em um "corpo social". Assim, minha sugestão é que peguemos o conceito de empreendimento da teoria de Fayol sobre gestão, para solucionar o problema terminológico. Se o termo "empreendimento" da

teoria de Fayol for substituído pelo termo "organização pública" da teoria de Moore, então a teoria de Moore pode ser entendida como tratando sobre dois aspectos dos empreendimentos: organizações e programas. (Haveria também uma simetria com literatura contemporânea sobre gestão, em que a ideia de um empreendimento cobre tanto uma organização gerenciada como uma empresa quanto um negócio operado por uma empresa).

A inclusão de "empreendimento" na teoria de Moore resolve um problema terminológico, mas cria um problema de rótulo. Moore certamente estava ciente desse problema de rótulo quando escolheu usar o termo "organizações públicas". Em termos históricos, os que traduziram o livro de Fayol do francês para o inglês estavam envolvidos em gestão pública; eles traduziram o termo "*enterprise*" de Fayol como organização; eles pensaram no público-alvo. Moore estava sendo conservador em seu rotular. De agora em diante, eu vou usar o termo "empreendimento", porque eu quero evitar o problema terminológico. Mas, se isso criar problemas de rótulo para vocês, fiquem à vontade para renomear a ideia como organização pública, como Moore, ou escolher algo diferente, mas um pouco menos corporativo, como "iniciativa pública".

Depois de termos discutido as organizações públicas, podemos passar para a ideia de gestor público. Tenho uma pergunta para vocês: Moore introduz essa ideia como uma *categoria* para *classificar* atores, papéis ou cargos no governo? A esta altura, vocês provavelmente vão adivinhar que minha resposta é não. O "gestor público" é um conceito dentro de uma teoria intencional da gestão pública. Os conceitos nas teorias intencionais não são categorias classificatórias. Isso quer dizer que Moore não fala *nada* sobre as "propriedades" do conceito de gestores públicos? Não, apenas significa que quando Moore apresenta sua teoria da gestão pública, os gestores públicos não são uma categoria classificatória.

Para vermos a diferença, vamos dar uma olhada rápida no significado de "gestores públicos" como categoria. Uma propriedade essencial dos gestores públicos é que são seres biológicos. Outra propriedade essencial é que eles trabalham em instituições governamentais. A pergunta então se torna como o conceito de gestores públicos se diferencia do conceito de seres biológicos trabalhando em uma instituição governamental. Uma propriedade distintiva é que os gestores públicos trabalham em burocracias públicas; eles não são legisladores ou juízes. Isso é praticamente tudo que se pode dizer sobre os gestores públicos citando as propriedades que *definem* essa categoria.

Pode-se acrescentar mais ao fazer uma lista de propriedades *típicas*. Para Moore, uma propriedade típica é que os gestores públicos são nomeados para seus cargos; ser um gestor público e eleito é algo atípico, como pode ser o caso de jurisdições americanas com "*long ballots*" (listas eleitorais longas) em que, por exemplo, um secretário de estado de nível estadual ou um procurador geral são escolhidos através de eleição. A forma como um gestor público é nomeado para sua posição não é uma propriedade do conceito de gestor público, por esse motivo, referir-se a gestores públicos como burocratas seria terminologicamente incorreto. Talvez se possa dizer mais: por exemplo, que uma propriedade típica dos gestores públicos é que suas posições são gerenciais, sendo essa propriedade uma constelação de propriedades mais específicas, como a concessão de autoridade (condicional) em relação a autoridades coordenadoras ou subordinados hierárquicos. Então, se agora lhes pedirem para definir o que é um gestor público, vocês saberiam o que dizer. É uma categoria com propriedades definidoras e típicas (conforme citadas), nas quais alguns casos atípicos podem ser encaixados (tais como os gestores públicos eleitos).

Correndo o risco de mencionar o óbvio, a ideia de um gestor público na teoria intencional de gestão pública de Moore *está relacionada* à ideia de um gestor em teorias intencionais de gestão de negócios (empreendimentos). Ao analisar essa relação, chegaremos no ponto de entender a ideia de gestor público. Não apenas isso, poderemos ver como a teoria de Moore é harvardesca, o que preparará o terreno para discussões posteriores.

Ao analisar a relação, pensem que o livro de Moore foi publicado em 1995, após um período de gestação de cerca de uma década. O conteúdo do livro foi desenvolvido durante um período em que Moore estava ativo na criação de um currículo para programas executivos para funcionários públicos, com a colaboração de alguns professores da Escola de Administração de Harvard, identificados com a área de gestão geral e de política de negócios. Em relação à forma, o design do currículo estava baseado na educação executiva e de MBA, como era praticada na HBS e em outras instituições que tinham seguido sua orientação. O formato incluía estudos de caso de situações administrativas conforme tinham sido conformadas por eventos anteriores. A discussão em classe tinha como foco questões colocadas por tais situações, como seriam formuladas por atores específicos que se defrontassem com elas, de acordo com seu papel organizacional. As discussões dos participantes eram facilitadas, orientadas e resumidas pelo professor do caso. Enquanto a forma do design do currículo era uma réplica do ensino na Escola de

Administração de Harvard, o conteúdo tinha a intenção de ser específico à gestão pública. O livro de Moore é o produto dessa história.

O método de ensino com estudos de caso na gestão de negócios foi estabelecido na HBS na década de 1920. Seu precedente foi o método de ensino casuístico da prática jurídica, que havia sido estabelecido na Faculdade de Direito de Harvard durante os 25 anos anteriores.<sup>11</sup> Parece lógico que ideias básicas sobre a prática profissional presentes no ensino casuístico na Faculdade de Direito tenham sido absorvidas no ensino da administração de empresas. E quais eram essas ideias? Uma dessas ideias era o casuísmo.

O casuísmo é uma forma de prática empregada para chegar a decisões na vida e explicá-las. A ideia básica é que, mesmo quando há consenso quanto aos princípios do que é certo fazer, ainda há bastante espaço para discordância sobre o que é certo fazer, em circunstâncias particulares. O espaço para discordância é especialmente amplo quando as circunstâncias apresentam um dilema, como costuma acontecer. Quando isso acontece, não há alternativa a não ser deixar que os indivíduos tirem suas próprias conclusões – e depois as expliquem. O papel do casuísmo é desenvolver a capacidade de ponderação de um indivíduo – o que significa ser capaz de chegar a decisões difíceis e explicá-las.

O método para desenvolver essa capacidade é trabalhar os casos, conforme instruções: em especial, apresentar a posição de alguém quanto ao que é, ou foi, a coisa certa a fazer; fornecer um argumento para a posição, consistente com a tradição moral que emprega a prática casuística; e então lidar com as objeções e refutações. (Se quiser ler um relato mais especializado e completo sobre o casuísmo, consultar Jonsen e Toulmin<sup>12</sup> ou se contente com a Wikipedia.)

Os paralelos entre o casuísmo e a instrução *legal* pelo método de casos são indubitavelmente fortes. Pode-se imaginar facilmente um professor de casos perguntando se você concorda ou discorda com a decisão de um juiz num caso e se você concorda ou discorda com a opinião que justifica a decisão do juiz.

E os paralelos entre o casuísmo e a instrução *em gestão* pelo método de casos? Um forte paralelo é que a instrução em gestão treina o julgamento, usando métodos similares. O aluno tem que lidar com os casos, chegar a resoluções (decisões) e explicar seu argumento; *muitos* casos. Alguns paralelos não são tão

diretos. Na casuística, os indivíduos precisam explicar suas "decisões" a colegas membros da mesma *tradição moral*; na gestão, os indivíduos precisam explicar suas "decisões" a colegas membros da mesma *prática profissional*. Na casuística, as questões são sobre dilemas que surgem por causa de *princípios morais incompatíveis*; na gestão, as questões também não são fáceis de solucionar por todo tipo de razões, incluindo *ambiguidade de metas, tecnologia pouco clara, incerteza e políticas organizacionais*. Da mesma forma, parece razoável concluir que a prática profissional tem como base a teoria na tradição de Harvard de envolver o "juízo" para chegar a decisões e "argumentação" para apoiá-las, seja qual for a verdade a respeito disso.

Esse aspecto pode ter sido apresentado de forma monótona, mas vou lembrá-lhes que a casuística não é uma propriedade de *todas* as teorias de gestão como uma prática profissional. Ela é harvardiana. Na *escola moderna de administração*, a casuística não é uma ideia orientadora: sua ideia orientadora – inspirada na medicina moderna – foi a aplicação da teoria de forma habilidosa, ou de ferramentas baseadas na teoria, para escolher a melhor opção de política ou ação.

Então, vamos continuar a discussão de Moore, de onde paramos. Vejam como ele apresentou o caso da bibliotecária municipal. Moore segue o raciocínio hipotético da bibliotecária com relação a um julgamento sobre se o funcionamento do programa/operação de serviço público da biblioteca municipal devia ser preservado ou, ao contrário, modificado. Para ter um quadro mais preciso da ideia de Moore sobre prática profissional, precisamos observar que um julgamento quanto a preservar ou modificar o um programa/operação de serviço público de uma organização está condicionado por certo tipo de instrução.

Especificamente, esse tipo de instrução envolve o uso de uma teoria intencional da gestão pública, de acordo com a qual as organizações públicas realizam a criação de valor público. Essa teoria intencional não determina a questão de se preservar ou modificar um programa/operação de serviço público de uma organização pública: mas, devido aos fatos do caso, certamente faria com que um gestor público se *inclinasse* contra uma decisão a favor de preservar o *status quo*.

O caso da bibliotecária municipal e das crianças que ficavam sozinhas em casa ilustra como "funciona" a teoria de Moore sobre gestão pública. Pensem nessa teoria como um todo que funciona, para o qual um análogo útil, mas distante,

é uma máquina simples, com somente dois componentes. Um componente da máquina é uma teoria intencional das organizações públicas. O outro é uma teoria intencional da atividade profissional de um indivíduo. Nessa máquina simples, os dois componentes estão acoplados, no sentido de que sua teoria intencional das organizações públicas serve como ponto de referência do pensamento de um profissional individual enquanto caminha para conclusões práticas e também como um idioma com o qual formular explicações para tais conclusões, a serem apresentadas a colegas profissionais. *Como* funciona essa máquina simples? Isso é teorizado em termos de como o julgamento funciona (principalmente em termos de teorias filosóficas da mente, em vez de em termos da ciência da cognição) e em termos de como os argumentos persuadem (principalmente em termos de retórica).

Assim, para retomar a questão que a esta altura já foi discutida em detalhes, como a ideia de um gestor público na teoria intencional de Moore sobre gestão pública está relacionada à ideia de um gestor em teorias intencionais de administração de empreendimentos? Baseado no que foi dito até agora, há *similaridade* nas principais linhas teóricas, no sentido de que a atividade profissional é teorizada junto a linhas casuísticas e a "tradição", na qual se dá o fluxo de julgamento e explicação, é uma teoria intencional de uma forma variante de empreendimento. Ao lado da similaridade há uma diferença. A diferença está na especificidade da tradição. A teoria intencional de Moore das organizações públicas não é uma réplica da teoria intencional da administração de empreendimentos. Ela é desenvolvida com base na teoria de programas públicos e instituições públicas (como veremos especificamente no Capítulo 4).

Após examinarmos as “organizações públicas” e os “gestores públicos,” estamos agora no estágio em que podemos tentar entender o terceiro conceito da teoria intencional de Moore: a gestão pública estratégica. Como antes, eu pergunto – esse termo é uma categoria classificatória? Claro que não – como poderia ser? Se não é uma categoria classificatória, então seu significado vem de como a gestão pública estratégica se relaciona a outras ideias que mencionei, tais como uma teoria intencional das organizações públicas. Não é exatamente a mesma ideia porque a gestão pública estratégica é uma teoria da atividade profissional dos gestores públicos, não apenas da realização da criação de valor público pelas organizações públicas. A gestão pública estratégica não é, tampouco, exatamente a mesma ideia que a atividade profissional casuística. Se a gestão pública estratégica fosse desprovida de uma teoria intencional das organizações públicas,

ela seria estranhamente esvaziada de conteúdo e estaria alienada da tradição harvardiana de teorizar a gestão. Então, como esse problema de referência pode ser solucionado? Eu proponho que usemos “gestão pública estratégica” para nos referirmos “à máquina”: uma teoria intencional da gestão pública, consistindo da teoria intencional das organizações públicas, unida à teoria intencional da atividade profissional.

Agora, vamos solucionar outro problema: terminologia e apresentação. Para nossa discussão interna, podemos usar o termo “teoria intencional.” Mas ele não é comum. Se vocês pesquisarem a frequência de ocorrência dessa expressão no Google, nem vão encontrar. Se pesquisarem o termo no Google, encontrarão que tem um significado na disciplina profissional do direito, mas não em outra parte. Em discussões externas, vocês podem se referir à gestão pública estratégica como uma *teoria da prática profissional*, que está especificamente relacionada a uma teoria das organizações públicas como realizadoras da criação de valor público.

Vocês podem ter notado que o termo “gestores públicos” desapareceu lentamente do texto, enquanto que "praticantes profissionais" passou a ser usado em seu lugar. Isso foi intencional e quero explicar brevemente o porquê. É uma solução para um problema que tive como professor de gestão pública. É tremendamente difícil fazer com que os estudantes leiam o texto de Moore com profundidade. Eu atribuo o problema, em parte, à sua compreensível falta de familiaridade com a teoria intencional que envolve tanto empreendimentos quanto atividade profissional. Esse padrão é prevalente entre os cientistas políticos. Eu acho que uma causa que contribui é que analisar “gestores públicos” como uma categoria classificatória se encaixa na zona de conforto deles. Eles fixam sua atenção naquilo que acho que pertence ao fundo. Aquilo em que quero que fixem sua atenção escapa ao alcance deles. Desse ponto de vista, reduzir a exposição ao termo “gestores públicos” deve ajudar.

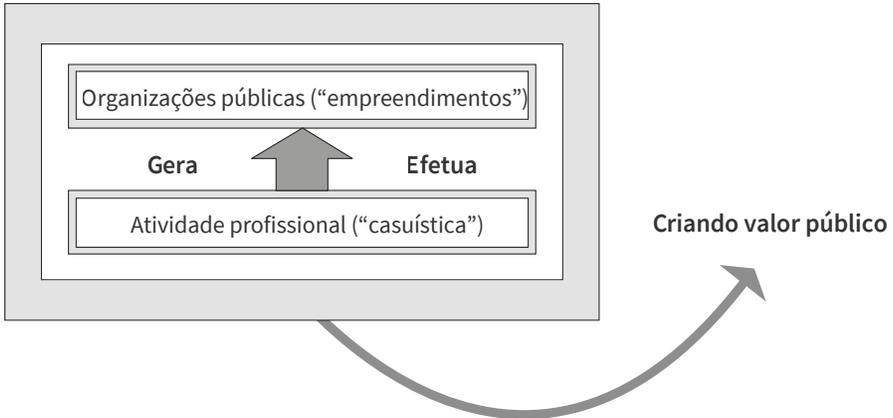
Há outro problema: a teoria intencional da prática profissional de Moore é relevante para mais atores do que apenas aqueles que se encaixam nas propriedades “definidoras” e “típicas” dos gestores públicos, na discussão de Moore sobre o assunto. É verdadeiramente relevante para qualquer um que esteja engajado numa atividade profissional que envolva organizações públicas, na medida em que estejam preocupados em realizar a criação de valor público, como costumam estar. Esses atores podem ser executivos da equipe. Eles podem ser auditores governamentais, podem ser consultores. E a lista continua.

O termo “praticantes profissionais” é um bom substituto para “gestores públicos”. Não é um termo obscuro, como casuísmo, nem um termo elaborado como “efetuar”. Um termo comum. De fato, “praticantes profissionais” é o termo que Herbert Simon usa para se referir àqueles que se dedicam à solução de problemas, em qualquer que tenha sido a disciplina profissional em que foram treinados. Nesse contexto, o termo é usado para pessoas, sejam elas ou não treinadas em profissões mais “duras”, tais como a medicina, advocacia, arquitetura ou contabilidade. Eu não acho que a mudança de “gestores públicos” para “praticantes profissionais” desvirtue a teoria de Moore, mesmo que todos os estudos de caso em seu livro sejam sobre pessoas cujos papéis se enquadram nas propriedades definidoras de gestores públicos.

Eu posso estar assumindo uma visão extrema, mas eu acho que a ideia de gestores públicos no livro de Moore foi mais um artifício de exposição do que outra coisa. Tornou a discussão mais concreta. Fez com que as mensagens e até mesmo alguns argumentos fossem mais fixados. Foi um artifício de exposição poderoso, mas atrapalhou a compreensão de seu argumento.

Para resumir, vamos tentar visualizar a teoria intencional de gestão pública de Moore como uma prática profissional, com ajuda da Figura 2.1. Conforme podem ver, os elementos principais do diagrama são: (a) uma teoria intencional das organizações públicas; e (b) uma teoria intencional da atividade profissional em relação às organizações públicas. Eu incluo a referência a “empreendimentos” no retângulo superior para lembrar a vocês que o termo “organizações públicas” no texto de Moore cobre: (a) operações de serviço público e os programas que entregam; assim como (b) o desempenho da função de gestão das organizações públicas.

**Figura 2.1 – Um modelo da teoria intencional de gestão pública de Moore como prática profissional**



Agora vou explicar as setas. Uma característica da teoria da gestão pública de Moore é que as atividades profissionais são teorizadas como sendo orientadas a preencher os propósitos das organizações públicas, enquanto outra característica é que a natureza intencional das organizações públicas é efetuar a criação de valor público. Comprimindo esses dois pensamentos em um, vocês têm a frase codificada emblemática de que os “gestores públicos criam valor público”. Da mesma forma, eu coloco organizações públicas e atividade profissional juntas numa única caixa – para a prática profissional na gestão pública – e então apresento as duas, organizações públicas e atividade profissional, como efetuando a criação de valor público. Dessa forma, a estrutura da teoria é preservada, enquanto sua apresentação é alinhada com a ideia mais marcante do livro.

Se vocês leram o livro de Moore, devem estar se perguntando por que até agora eu não dei muita atenção ou nenhuma atenção a muitas das ideias que podem ter ficado armazenadas na memória de vocês, como no caso do diagrama do triângulo estratégico, com os termos valor, apoio e capacidade distribuídos em seus vértices. O motivo é que eu apresentei a base subjacente ou o meta-argumento do livro de Moore. A desculpa é que, na minha experiência, vocês não vão entender essas ideias que grudam, a não ser que já tenham aprendido como relacioná-las com a teoria intencional completa de gestão pública de Moore; e, além disso, eu acredito que não serão capazes de fazer *isso*, a não ser que reconheçam de onde vieram as ideias.

Vocês verão mais do argumento explícito ou de "primeiro plano" da teoria de gestão pública de Moore no Capítulo 4. No entanto, há uma questão importante inacabada com a qual vamos lidar agora. Trata-se de “redescobrir” as ideias de Herbert Simon na medida em que se relacionam à prática profissional em ambientes que incluem empreendimentos como as organizações públicas. A justificativa para essa caminhada foi explicada na introdução deste capítulo. Vamos agora prosseguir, iniciando com o relato dos antecedentes da teoria de Simon orientada ao design sobre a prática profissional no contexto das organizações.

## **Descobrimo os antecedentes de Simon, design e gestão**

Em 1949, Herbert Simon deixou seu posto como acadêmico na University of Technology em Chicago para ir para a faculdade de Pós-Graduação de Administração Industrial (GSIA) do Carnegie Institute of Technology (posteriormente, Carnegie-Mellon University), em Pittsburgh, Pensilvânia.<sup>13</sup> Esse seu movimento era parte de um evento maior. A GSIA havia também recrutado com êxito economistas promissores da Universidade de Chicago, que tinham estado ligados à Cowles Commission for Research in Economics (Comissão Cowles de Pesquisa em Economia), como de fato Simon havia estado. Esse fluxo se devia a GSIA ter assinado a incorporação e implantação de uma nova – “e moderna” – abordagem à disciplina de gestão. A abordagem se posicionou contra duas existentes: a abordagem da escola de comércio encontrada no nível de graduação em muitas universidades; e a abordagem da Escola de Administração de Harvard no nível de pós-graduação. A abordagem “moderna” na disciplina de gestão foi concebida e apresentada como sendo mais científica do que suas predecessoras. Uma ideia central mais específica era que a prática da gestão derivaria de um conhecimento fundamental, descoberto cientificamente pelo tipo de pesquisadores que a GSIA estava nomeando como acadêmicos. Assim, Simon esteve presente na criação de uma verdadeira escola de administração moderna.

A ideia da escola moderna de administração foi construída deliberadamente. Uma fonte essencial da ideia foi a chamada escola moderna de *medicina*. Essa abordagem à disciplina médica foi incorporada pela Johns Hopkins University, em Baltimore, Maryland, considerada como tendo estado entre as primeiras universidades de pesquisas (no modelo alemão) nos Estados Unidos, junto com a Universidade de Chicago. Segundo a escola moderna de medicina, os docentes seriam recrutados e promovidos em função de seu planejamento e realizações em pesquisa científica, enquanto os estudantes de medicina dedicariam a maior

parte de seus primeiros dois anos de estudo adquirindo conhecimento científico fundamental sobre medicina. Parte da ideia era que uma escola moderna de medicina seria boa para a prática da medicina: os avanços médicos viriam da pesquisa médica conduzida cientificamente; os jovens médicos aprenderiam os conhecimentos e práticas médicas mais modernas; e a prática médica inevitavelmente melhoraria como resultado disso. Tais ideias foram desenvolvidas em torno de 1910, com o apoio da Fundação Ford. Iniciando no final dos anos 1940, a mesma fundação estimulou o uso da escola moderna de medicina como precedente para a teoria da disciplina de gestão e para o desenvolvimento de escolas de administração com linhas que se pareciam a ela.

A relação de Simon com a GSIA e a escola moderna de administração era diferente da de seus colegas economistas que tinham vindo da Comissão Cowles. Simon completou seu doutorado em ciências políticas trabalhando no campo da administração pública na Universidade de Chicago. Durante o abismo da Grande Depressão e durante grande parte da Segunda Grande Guerra, Simon trabalhou em instituições que faziam pesquisas práticas em administração pública, primeiro em Chicago e depois na Universidade da Califórnia, em Berkeley. Quando se transferiu da Illinois University of Technology para a GSIA, Simon já havia publicado “The Proverbs of Administration” na *Public Administration Review*,<sup>14</sup> e havia terminado o que posteriormente foi a primeira edição de *Administrative Behavior*.<sup>15</sup>

As visões de Simon sobre a disciplina da gestão eram compatíveis com as de seus colegas da GSIA, em vários aspectos. Revendo “The Proverbs of Administration”, vocês podem supor por quê. Nesse artigo, Simon buscou lançar dúvidas sobre o valor prático do que ele chamava de teoria administrativa clássica. Numa frase que causou impacto, Simon declarou que um problema fundamental da teoria clássica da administração era a falta de teoria. Simon criticou a teoria administrativa clássica como peculiarmente desconectada da realidade empírica devidamente teorizada dos fenômenos organizacionais, o que se dá, por exemplo, pela forma com que a experiência canaliza a tomada de decisão, tipicamente até mais do que a autoridade formal. Simon complementou essa crítica da teoria administrativa clássica apresentando uma abordagem para o diagnóstico de problemas administrativos, que chamou de análise administrativa. Simon forneceu uma orientação para o desenvolvimento de uma teoria melhor, que poderia ser usada para essa análise. E essa foi a orientação que ele seguiu ao desenvolver a teoria da organização de acordo com as linhas

da tomada de decisão. Então, para Simon, era importante desenvolver um conhecimento fundamental das organizações para que tanto a administração pública quanto a gestão fossem disciplinas dignas do nome.

A importância de desenvolver um conhecimento fundamental para a disciplina de gestão foi uma ideia que Simon compartilhou com seus colegas da GSIA. No entanto, havia uma diferença de visões. A perspectiva de Simon sobre a prática da gestão era diferente daquela de usar ferramentas baseadas na teoria para a tomada de decisões sobre questões relacionadas a uma única área funcional da gestão, como finanças ou marketing. Sua perspectiva sobre gestão estava mais próxima daquilo que era realizado pelas organizações em termos do alcance de conquistas significativos para a vida de uma organização ou nação. A partir do ponto de vista dos anos 1950, um recente caso em questão era o Projeto Manhattan, que arrecadou amplos recursos nacionais e organizou o esforço dos Estados Unidos para desenvolver armas atômicas. Mais tarde, o Projeto Manhattan se tornou um modelo para outros esforços organizados para desenvolver soluções para problemas importantes – em especial os esforços organizados pela RAND Corporation. Simon teve experiência direta com os projetos da RAND no campo da segurança nacional. Uma marca de tais projetos era que envolviam pessoas cujos domínios de especialização eram diversos. A partir dessa perspectiva, a gestão envolve a solução de problemas, no sentido de que a solução de problemas requer uma atividade coordenada de forma que vários domínios de conhecimento sejam mobilizados. Essa é uma perspectiva sobre a prática de gestão diferente daquela que aplica ferramentas baseadas na teoria para tomar decisões dentro do domínio de uma organização.

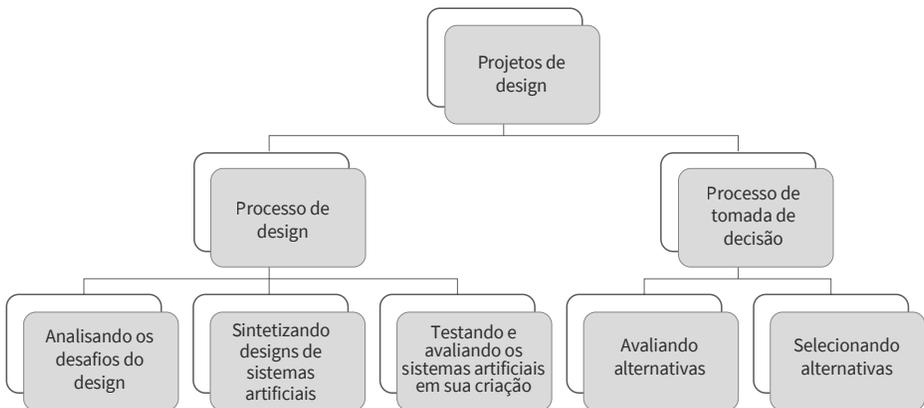
Reunindo os fios do enredo dessa história, podemos ver que, para Simon, a prática profissional na gestão parece um pouco similar a criar sistemas artificiais (incluindo, mas não se limitando, àqueles de caráter físico ou digital). O aspecto da criação de sistemas artificiais de maior relevância para a gestão era a organização de tais esforços, que (desse modo) permitiam as atividades de análise, síntese, testagem, avaliação e tomada de decisão. Para os estudantes de administração serem capazes de contribuir para isso, eles teriam que saber alguma coisa sobre organização, tomada de decisão e *designing*.

Esse parece um antecedente importante para *As Ciências do Artificial*. O primeiro volume foi publicado em 1969, alguns anos depois que Simon deixou a companhia de seus colegas da GSIA e se baseou em outro local, na Carnegie-Mellon University,

especificamente em seus departamentos de psicologia e ciência da computação. De certa forma, ele queria que os engenheiros aprendessem não apenas como realizar o trabalho de análise e design de sistemas artificiais (por mais importante que fosse), mas também como "gerenciar" a solução de problemas. O que ele queria que os gestores aprendessem não era apenas tomar decisões nos domínios funcionais da organização, mas lidar com a solução de problemas inclusive em ambientes onde o desafio é criar sistemas artificiais novos, incluindo aqueles de caráter físico e digital.

Na teoria intencional da criação de sistemas artificiais de Simon, o mecanismo para criar sistemas artificiais é um projeto. Apenas para acentuar sua associação específica com a criação de sistemas artificiais, vamos rotular essa ideia como um "projeto de design". No ponto em que um projeto de design se torna completo, os sistemas não estão ainda em produção ou operacionais. Os projetos de design se constituem de várias funções: especificamente, análise, síntese, testagem e avaliação (ver a Figura 2.2).

**Figura 2.2 – Visualizando a teoria de projetos de design de Simon**



A Figura 2.2 apresenta a teoria intencional de projetos de design de Simon como uma hierarquia conceitual. Os elementos funcionais dos projetos de design são representados pelas cinco caixas dispostas ao longo da base da hierarquia. Dizer que essas caixas representam elementos funcionais significa que cada função precisa ser desempenhada na medida adequada para a realização da intenção de um projeto de design. As funções são, evidentemente,

diferenciadas. O resultado de analisar os problemas é uma estrutura do problema e uma estrutura da solução. O resultado de sintetizar soluções são designs para sistemas artificiais. O resultado de testar e avaliar soluções é a informação sobre o ajuste entre o comportamento de um sistema artificial e sua intenção. O resultado de avaliar alternativas é a informação sobre os méritos relativos das soluções que resultaram das funções prévias nos projetos de design. O resultado de escolher alternativas é um compromisso de prosseguir com a realização subsequente do sistema artificial que foi projetado preliminarmente. Os elementos funcionais não são apenas diferenciados; eles são interdependentes. Sem sintetizar os designs para os sistemas artificiais, não há nada a testar e avaliar. Sem analisar os desafios do design, não há estrutura suficiente para um problema ou solução que permita a síntese do design. E assim por diante.

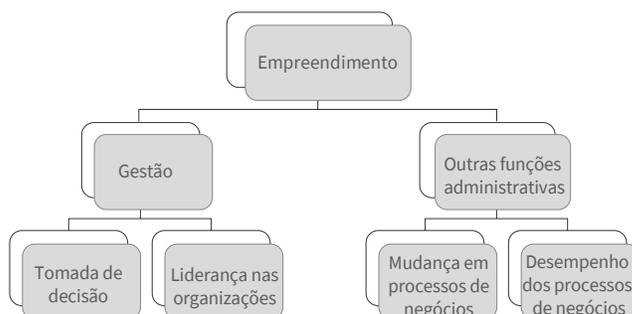
Relativamente a esses elementos funcionais dos projetos de design, o nível médio de hierarquia é uma decomposição do nível mais elevado, que consiste no processo de design e no processo de tomada de decisão. Agrupar as funções elementares dessa forma esclarece que a criação de inovações dentro de empreendimentos e suas organizações depende, em parte, do desempenho de funções que não se incluem no conceito de tomada de decisão de Simon. Especificamente, a criação de um elemento novo depende do desempenho da função de síntese do design, que se inclui no conceito de Simon de processo de design. Afastando-nos um pouco desses detalhes, a ideia é que os projetos de design envolvem tomada de decisão e *designing*, como funções diferentes, mas interdependentes, com seus processos correspondentes.

O Capítulo 5 de *As Ciências do Artificial*, quando combinado com o primeiro capítulo, promove a ideia de que a criação de inovações – especificamente com relação a sistemas artificiais – é criticamente importante para as organizações. Esse posicionamento sustenta a importância dos projetos de design nas organizações. Insistindo na ideia de projetos de design, por sua vez, o *designing* se posiciona como um aspecto intrinsecamente importante das organizações. Essa é a conclusão que tem sido escolhida por vários campos da administração, incluindo sistemas de informações.

Levando em consideração o histórico das escolas de administração relatado no início deste capítulo, o Capítulo 5 de Simon pode ser visto como uma proposta para reformular as teorias intencionais da gestão. Em especial, representa um ataque às ideias dominantes da escola moderna de administração, que vieram da escola moderna de medicina. Criar inovação em sistemas artificiais não foi a questão central do pensamento predominante na escola moderna de administração. A corrente principal da escola moderna de administração tinha foco na criação de conhecimento fundamental sobre finanças, marketing e operações – e em transformar esse conhecimento em ferramentas a serem usadas por gestores hábeis em sua utilização ao tomar decisões nas organizações. Da mesma forma, os projetos de design – e o tipo de solução de problemas que eles efetuam – não eram de grande interesse ou preocupação. A história mostra que Simon estava disposto a estabelecer suas ideias contrastantes sobre gestão na escola moderna de administração, à qual pertenceu como professor na Escola de Pós-Graduação Carnegie de Administração Industrial.

No entanto, o que esse relato histórico não elucida é a relevância da ideia dos projetos de design na versão de Harvard sobre a disciplina profissional da gestão. Segundo aquela tradição – predecessora e rival da escola moderna de administração –, a tomada de decisão era teorizada como um mecanismo para desempenhar a função de administração nos empreendimentos (uma perspectiva que foi reforçada quando a HBS respondeu à sua rival, em torno de 1960). A gestão continuou a ser teorizada como um processo de julgamento que não pode ser provado pela experiência simulada em situações administrativas, na qual os estudantes apresentam justificativas para escolhas específicas e cursos de ação, diante da crítica através da instrução.

**Figura 2.3 - Visualizando a tradição de Harvard da teoria intencional de empreendimentos e sua gestão**



Além disso, a gestão era teorizada como constituída pela viabilização da adoção de decisões dentro de uma organização e colocando em ação essas decisões, através do que pode ser amplamente denominado de liderança nas organizações.

A Figura 2.3 coloca essas ideias num esquema que situa a tradição de Harvard na teoria intencional de empreendimentos de Fayol. Conforme discutido no Capítulo 1, a teoria de Fayol afirmava que a efetuação da intenção do empreendimento requer o desempenho de seis funções do empreendimento, a saber: comercial, contábil, financeira, gestão, de segurança e técnica, em ordem alfabética. A Figura 2.3 agrupa todas as funções, com exceção da gestão, no lado direito. Essas funções são descritas como sendo similares no sentido de que são desempenhadas em processos de negócio. Em reconhecimento ao fato de que os processos de negócio sofrem mudança para se adequar às suas funções, um elemento adicional é acrescentado, a saber, "mudança em processos de negócios".

Agora vejamos o Capítulo 5 de Simon com relação a esse esquema Harvardiano. Se mantivermos a ideia de que os projetos de design são para criar sistemas artificiais novos, então devemos colocar os projetos de design diretamente na caixa de "mudanças em processos de negócio", baseando-se em que os processos corporativos são basicamente desempenhados pelo uso de sistemas artificiais. No entanto, podemos considerar o Capítulo 5 de Simon como sendo igualmente relevante para função corporativa de gestão, ao percebermos que Simon desafia a ideia de que a gestão é a tomada de decisões mais a liderança. A gestão em

si envolve *designing*, segundo esse argumento – mesmo se a gestão envolver a tomada de decisão e liderança. Essa interpretação é justa, já que Simon publicou sobre criatividade, uma ideia ligada à síntese do design, mas não especificamente para criar sistemas artificiais novos.

Podemos pensar sobre o Capítulo 5 de Simon, tendo chegado como uma forte dissidência da escola moderna de administração à qual Simon pertencia de forma institucional, como sendo uma emenda amigável à tradição de Harvard, da qual ele estava institucionalmente distante. Para reiterar, tal emenda envolve ver a função corporativa da gestão como sendo desempenhada pela função de síntese do design, proporcionada pela análise dos desafios do design. Uma outra complementação é que os projetos de design – com seus processos de design e tomada de decisão entrelaçados – são mecanismos para a realização da função corporativa de gestão. Esse ponto é uma emenda à tradição de Harvard, na medida em que seu mecanismo estereotipado de realizar a função de gestão é o que os gestores individuais fazem nos ambientes organizacionais. Os projetos de design não são teorizados dessa forma: eles são fenômenos organizacionais coletivos. Para pensar nos projetos de design dessa forma, esse conceito tem que ser reformulado, na medida em que são vistos como criando novidade em qualquer forma de fenômenos intencionais dentro das organizações, não apenas sistemas artificiais (técnicos). Planos e arranjos organizacionais são exemplos do tipo de fenômeno inovador intencional que resultam de projetos de design, mas não se encaixam na categoria de sistemas artificiais. Em suma, podemos considerar colocar ideias que se relacionam a projetos de design, como síntese de design, assim como a ideia em si de um projeto de design, em uma versão atualizada predominante da tradição de Harvard. Se o fizermos, reconheceremos o presente de Simon para a tradição de Harvard de teorizar a administração.

### **Estruturando as teorias intencionais orientadas ao design sobre gestão e gestão pública**

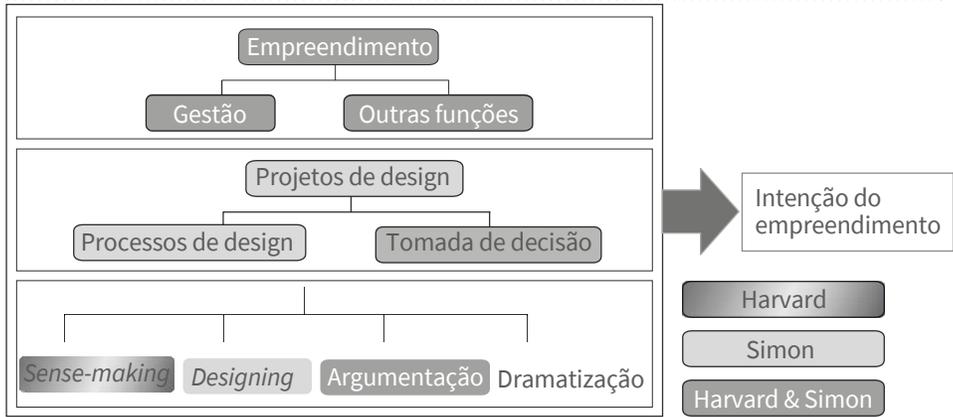
Eu agora gostaria de prosseguir com essa linha de pensamento até o ponto de formular uma teoria intencional orientada ao design sobre empreendimentos e sua gestão, unificando a tradição de Harvard, por um lado, com as ideias de Simon sobre *designing*, tomada de decisão e projetos de design, por outro lado. Entre outras coisas, fazer isso elucidará o significado do título do livro *A Gestão Pública como uma Disciplina Profissional Orientada ao Design*. Em particular, isso elucidará a ideia do conhecimento profissional nessa disciplina, apontando para a estrutura

conceitual e as origens da sua base intelectual. De forma direta, a concepção unificada Harvard-Simon dos empreendimentos e sua gestão constitui a base intelectual subjacente do conhecimento profissional na disciplina profissional da gestão pública, conforme concebida neste livro. O adjetivo "orientada ao design" tem a intenção de dramatizar essa síntese entre a tradição de Harvard e a posição de Simon em *As Ciências do Artificial*. Eu vou agora apresentar a síntese, com ajuda da Figura 2.4, e depois seguirei para discuti-la de forma mais completa, como um prelúdio ao restante deste livro.

O título oficial da Figura 2.4 é “Fundamentos de teorias orientadas ao design sobre empreendimentos e sua gestão”. O título é preciso, principalmente porque é fiel à teoria de empreendimentos de Henri Fayol. Embora preciso, o título infelizmente é passível de esquecimento. Para superar esse problema, podemos citar a Figura 2.4 como “o diagrama sanduíche” ou “DS,” abreviando.

Vamos analisar o DS para mostrar em que consiste. A fatia de cima está ligada aos empreendimentos em sua totalidade e suas funções constitutivas. A fatia de baixo se refere às atividades nas quais os profissionais, inclusive os denominados gestores, se engajam uma vez que trabalham em empreendimentos organizacionais. A fatia do meio se refere a projetos de design e seus processos constitutivos de design e de tomada de decisão. Cada fatia consiste de uma hierarquia conceitual de dois níveis. As funções do empreendimento são constitutivas dos empreendimentos, enquanto o processo de design e o de tomada de decisão são constitutivos dos projetos de design. Quanto às atividades profissionais, os elementos de nível são formas de atividade profissional, em vez de um conjunto completo de funções constitutivas.

**Figura 2.4 – Fundamentos das teorias de empreendimentos e sua gestão orientada ao design – o diagrama sanduíche**



Eu quero agora deixar totalmente claro como esse esquema se relaciona a suas origens. O nível superior da figura acima se deve à teoria de Fayol sobre empreendimentos, na qual a intenção do empreendimento resulta do desempenho de seis funções, sendo a gestão uma delas. A teoria de Fayol passa pela tradição de Harvard. De fato, um dos esquemas conceituais mais famosos nessa tradição – a cadeia de valor de Porter<sup>16</sup> – pode ser rastreado até essa origem. Por sua vez, Simon não citou a teoria dos empreendimentos de Fayol. Na verdade, sua publicação inicial mais conhecida<sup>17</sup> foi mordaz em sua crítica às ideias sobre organizações que se basearam na teoria de Fayol. Todavia, a teoria de Simon sobre projetos de design assumiu que esses projetos foram realizados em organizações e que essas organizações realizam a intenção do empreendimento. Por esses motivos, eu codifiquei todos os elementos da fatia superior como originários de ambos Harvard e Simon.

A fatia do meio se deve à teoria de projetos de design de Simon. No entanto, essa teoria se sobrepõe à tradição de Harvard, que teorizou a tomada de decisão como a forma pela qual a função de gestão do empreendimento é desempenhada dentro das organizações. Assim, o que está especificamente ligado à teoria dos projetos de design de Simon são duas ideias. Uma é a ideia dos projetos de design em si mesma, como um mecanismo organizacional para desempenhar funções do empreendimento. A outra é a ideia do processo de design, com suas funções constitutivas de analisar desafios de design, sintetizar designs, testar e

avaliar designs. Por essas razões, eu codifiquei “projetos de design” e “processo de design” como originários de Simon e “processo de tomada de decisão” como oriundo de ambos, Harvard e Simon.

Conforme mencionado, a fatia de baixo teoriza sobre o que os profissionais fazem quando trabalham em empreendimentos e em suas organizações. A pedagogia tradicional de Harvard é conhecida por enfatizar o que chamo de atividades profissionais de *sense-making* e argumentação. Elas são integrantes dessa tradição porque os gestores foram descritos como desempenhando o papel de tomar decisões diante de circunstâncias que apresentam desafios para a realização da intenção do empreendimento. A teoria de Harvard sobre tomada de decisões tem origens na casuística, conforme relatado anteriormente. A casuística consiste em criar sentido para circunstâncias situacionais na medida em que estão relacionadas a princípios éticos da comunidade, deliberando sobre o curso de ação apropriado através do exercício do julgamento e fornecendo um argumento explícito para a decisão resultante através do exercício da capacidade de formular e expressar um argumento prático sólido. Dessa forma, as ideias de “sense-making” e “argumentação” remontam à tradição de Harvard.

Pensando na visão de Simon sobre o que os profissionais fazem nos empreendimentos e suas organizações, é preciso apreender a ideia do *designing*. Não confunda com o fato de que o termo "*designing*" aparece na fatia de baixo, enquanto o termo “processo de design” aparece na fatia do meio. *Designing* é o perfil da atividade feita por indivíduos em um contexto dinamicamente estável em um empreendimento, um contexto que inclui especificamente um projeto de design no qual vários indivíduos participam. A distinção do *designing* do processo de design é como a distinção, na teoria da organização, entre pensar e comunicar, por um lado, e o processo de tomada de decisão, por outro. A questão de em que consiste a atividade de *designing* é uma longa história. Ela não é especialmente detalhada em *As Ciências do Artificial* de Simon, já que seu principal ponto é que os profissionais precisam aprender a projetar (design), através de formas de ensino que estimulem a experiência, de forma muito parecida ao que ocorre nas aulas de estúdio no ensino profissional da arquitetura. Para nossos fins imediatos, podemos reconhecer, primeiro, que “*designing*” é uma forma de atividade profissional em uma teoria orientada ao design sobre empreendimentos e sua gestão; e, segundo, que essa ideia é oriunda da obra *As Ciências do Artificial*, de Simon.

Qualquer outra coisa dita sobre a parte de baixo do diagrama-sanduíche é mais notas de rodapé do que texto principal. Eu falarei sobre três pontos. O primeiro é que a ideia de argumentação surge de ambos, Harvard e Simon. Para Simon, argumentação é algo que os profissionais fazem quando participam quer na tomada de decisões, quer nos processos de design. A argumentação faz parte da comunicação na tomada de decisão e o mesmo ocorre com a comunicação, na realização da análise de desafios de design e nas funções de testagem e avaliação nos processos de design. (Não ocorre na síntese de designs). Por esse motivo, a argumentação está codificada como de Harvard e Simon. Em segundo lugar, eu codifico “sense-making” como sendo de Harvard e não de Harvard e Simon, porque essa ideia está muito mais explícita na tradição de Harvard por causa de sua ligação à casuística, do que em Simon.

Em terceiro lugar, eu apresentei dois conceitos – atividades profissionais e dramatização, que são intrínsecos à teoria orientada ao design dos empreendimentos e sua gestão, mas não são partes proeminentes do vocabulário nem de Simon nem de Harvard. Dessa forma, os dois não foram "codificados" no diagrama-sanduíche. O termo "atividades profissionais" serve apenas como um termo guarda-chuva, que abriga todos os itens que são citados na categoria, uma lista que pode ser expandida para incluir outras ideias como deliberação, assim como outro nível subordinado de conceitos. Esse termo é mais adequado do que "práticas" ou "habilidades". É mais adequado do que "práticas", porque numa discussão sobre empreendimentos e organizações, a ideia de práticas tem a conotação de padrões de atividade que têm base na própria organização. É mais adequado do que "habilidades", porque essas atividades profissionais, apesar de apuradas, são inerentemente sociais ou interativas, enquanto que a ideia de habilidades tem conotação de destreza na manipulação de dados, informações ou outros conteúdos. O outro motivo para ter cuidado ao nomear essa coleção de atividades é a ideia de que "habilidade" está mais solidamente ligada à escola moderna de administração do que à tradição de Harvard. Na primeira, habilidade é o que um indivíduo faz ao usar ferramentas baseadas em teoria para chegar a uma conclusão sobre qual decisão é melhor para desempenhar uma função corporativa em determinadas condições. Assim sendo, eu quero minimizar a importância do termo de habilidade, uma vez que a teoria orientada ao design aqui é a síntese de Simon e Harvard, não de Simon e da escola moderna de administração.

Seguindo para “dramatização,” o termo é retirado do trabalho de Erving Goffman, o respeitado sociólogo norte-americano que criou teorias de renome sobre ação e

situações sociais como se fossem atuações em um palco associados a interações de bastidores entre os indivíduos que formam equipes. Seu livro famoso é *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*.<sup>18</sup> A ideia merece estar aqui por algumas razões. A dramatização se refere a uma habilidade profissional que é cultivada através da prática e do ensino na tradição de Harvard. Naquela sala de aula, o aluno precisa ser bom em dramatizar tanto seus argumentos, como a si mesmo para obter uma nota elevada. Além disso, podemos ver a dramatização como contribuindo a uma teoria de liderança nas organizações, uma ideia que ajuda a ampliar a tradição de Harvard a partir de sua base casuística, que se preocupa especificamente e de forma estreita com a tomada de decisão.

Agora que eu os conduzi através da discussão sobre em que consiste o diagrama-sanduíche, deixem-me lembrar-lhes para que ele serve. Serve para criar uma teoria de empreendimentos e sua gestão, uma teoria que se distancie da escola moderna de administração, ao mesmo tempo em que aprimore a tradição de Harvard. (Nota: Em minha opinião, Simon pode ser usado apenas para reformular a escola moderna de administração ou a tradição de Harvard: ele não tem a importância histórica ou constituição interna para ser a base de uma teoria de empreendimentos e sua gestão por si mesma – ponto a que volto no Capítulo 8.)

## Conclusão

Eu conduzi vocês através desse longo argumento histórico por motivos que têm a ver com a arquitetura deste livro sobre gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. Uma razão é que, se a gestão pública deve ser uma disciplina profissional (um argumento com suas próprias razões), a gestão pública precisa expandir e ensinar o conhecimento profissional sobre organizações públicas e prática profissional. Se for fazer isso, então ela precisa criar uma teoria intencional das organizações públicas e da prática profissional dentro delas. Um bom precedente e um ponto de partida para fazer isso é *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo*, de Moore, pelos motivos anteriormente discutidos neste capítulo e no último. No entanto, há questões a considerar na escolha de tornar o livro de Moore como obra-base para a teoria intencional da gestão pública.

As questões surgem porque o livro de Moore reflete, em todo ele, a tradição de Harvard, enquanto a tradição de Harvard tem limitações até mesmo na visão

de seus simpatizantes e partidários, como eu. Na minha mente, a maneira mais eficaz de estabelecer as reservas sobre a tradição de Harvard – e apontar formas de superá-las – é fazer o trabalho de base de sintetizar Harvard e Simon, para criar nisso os esboços e o vocabulário básico de uma teoria intencional orientada ao design sobre empreendimentos e prática profissional.

Este livro mostra uma forma de criar conhecimento profissional sobre gestão pública, enquanto fornece uma base instalada de tal conhecimento. Vocês verão, em breve, como eu utilizo variedade de trabalhos que de outra forma estariam isolados para criar tal base, quando chegarem ao Capítulo 4, que está dividido em seções sobre organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais. No entanto, como um passo anterior, vocês estão convidados a ouvir uma conversa sobre esse aspecto da gestão pública como uma disciplina profissional orientada do design, em que Marshall tenta levar Nora, Olivier e Petra para um lugar onde possam absorver tudo isso.

#### Notas

<sup>1</sup> Augier e March (2011).

<sup>2</sup> Lynn (1996).

<sup>3</sup> Simon (1996).

<sup>4</sup> Van Aken (2004).

<sup>5</sup> Moore (1995).

<sup>6</sup> Um precedente para uso da “efetuar” dessa forma está em Sarasvathy (2008).

<sup>7</sup> Esse enunciado é sobre “o contexto canaliza atividades que propiciam resultados”, que eu assumo seja a estrutura conceitual dos cenários. Consultar o Capítulo 3.

<sup>8</sup> A referência de suporte a esse enunciado é Fauconnier e Turner (2002).

<sup>9</sup> Textos como o de Moore não são, geralmente, apresentados como teorias intencionais bem estruturadas – por motivos compreensíveis, considerando seu público. Mas suponham que isso fosse algo a ser feito. Formular ou reconstruir essas teorias de uma forma estruturada requer o uso de ferramentas de interpretação e alguns padrões de apresentação. Tais ferramentas e padrões constituiriam uma linguagem padronizada para a teoria dos fenômenos intencionais. O uso dessa linguagem padronizada permitiria o desenvolvimento de uma disciplina profissional. Os enunciados como os enumerados acima exibem tal linguagem padronizada. Mais será dito sobre isso ao prosseguirmos.

<sup>10</sup> Fayol (1919/1984).

<sup>11</sup> Augier e March (2011: 152).

<sup>12</sup> Jonsen e Toulmin (1988).

<sup>13</sup> Esta seção é principalmente baseada em Augier e March (2011).

<sup>14</sup> Simon (1946).

<sup>15</sup> Simon (1947/1968).

<sup>16</sup> Porter (1985).

<sup>17</sup> Simon (1946).

<sup>18</sup> Goffman (1959).

### 3 Entendendo o pensamento e análise de mecanismo intencional na gestão pública

O que é a gestão pública orientada ao design? A linha assumida neste livro é que a gestão pública orientada ao design é uma prática profissional ligada a uma disciplina profissional, cujo fenômeno intencional ou mecanismo intencional definidor são as organizações públicas. O *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo*<sup>1</sup> de Moore é a fonte direta das teorias intencionais das organizações públicas. Seu livro também é a fonte implícita da ideia de que a prática profissional da gestão pública inclui as atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. *As Ciências do Artificial*<sup>2</sup> de Simon é a fonte direta da ideia de uma disciplina profissional, já que está associada à prática profissional, definida por um fenômeno intencional do tipo mecanismo propósito: seu termo para tais disciplinas era ciências do artificial. Simon também é a fonte da ideia de que os projetos de design são aspectos do tipo mecanismo dos empreendimentos, que geram inovação para suas funções técnicas e outras funções corporativas, assim como a ideia de que os projetos de design dependem de os profissionais se engajarem na atividade profissional do design.

O que pode ser apreendido do Capítulo 2 é que uma síntese pós-Moore e neo-Simon é necessária para amarrar a gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. A ideia da gestão pública como uma disciplina profissional foi proposta anteriormente em Lynn, em seu *Public Management as Art, Science and Profession*;<sup>3</sup> mas o conteúdo proposto por Lynn, conforme resumido em seu capítulo conclusivo, está distante do que está apresentado aqui como a síntese pós-Moore e neo-Simon.<sup>4</sup>

Essa consideração reforça o que foi dito no Capítulo 1: especificamente, faz sentido estabelecer os primeiros princípios da gestão pública como uma disciplina profissional. Os primeiros princípios são que a gestão pública, como qualquer ciência do artificial, é um empreendimento com a dupla face ensino-e-aprendizado para a prática profissional e desenvolvimento da disciplina. O design conceitual do empreendimento ensino-e-aprendizado inclui as funções inter-relacionadas da aquisição de conhecimento profissional, aprimoramento

de habilidades profissionais e fortalecimento de competência profissional. O design conceitual do empreendimento de desenvolvimento da disciplina inclui as funções inter-relacionadas de fortalecer a identidade da disciplina, expandir o conhecimento profissional e o desenvolvimento da docência.

Neste capítulo, serão acrescentadas várias ideias à síntese pós-Moore e neo-Simon sobre organizações públicas. Elas incluem a “engenharia direta” (especificamente designs conceituais e de concretização); “engenharia reversa” (especificamente redocumentação e descoberta de design); e “sociologia processual” (especificamente processos de cenário com dinâmicas de contexto-atividade-resultado). Apesar de as três ideias terem alguma relação com *As Ciências do Artificial*, de Simon, e *Creating Public Value*, de Moore, nenhuma delas pode ser encontrada nessas obras. Dessa forma, este livro vai além de ligar pontos entre as duas “tradições” representadas por Simon e Moore.

O capítulo ilustrará minha observação de que as ideais da engenharia direta, engenharia reversa e sociologia processual estão desarticuladas na gestão pública, já que estão em campos de investigação circunvizinhos. A engenharia direta está evidente nas discussões de análise de política,<sup>5</sup> planejamento estratégico<sup>6</sup> e retórica.<sup>7</sup> A engenharia reversa está evidente nas discussões de métodos de pesquisa de avaliação.<sup>8</sup> A sociologia processual está evidente em estudos da organização<sup>9</sup> e na pesquisa sobre processos de política.<sup>10</sup> Sua combinação não é inédita, pois pode ser identificada em *As Ciências do Artificial*,<sup>11</sup> de Simon; em *Bureaucratic Justice*,<sup>12</sup> de Mashaw; em *Bureaucracy*,<sup>13</sup> de Wilson; nas publicações de Bardach,<sup>14</sup> em *Bom Governo nos Trópicos*, de Tendler,<sup>15</sup> *Preparing for the Future*, de Barzelay e Campbell,<sup>16</sup> no relato de Van Aken sobre a gestão como uma ciência do design;<sup>17</sup> e no relato de Patton sobre avaliação do desenvolvimento.<sup>18</sup> Mas vocês precisam saber o que estão procurando.

Este capítulo unifica as ideias desarticuladas de engenharia direta, engenharia reversa e sociologia processual, ao desenvolver a ideia de "pensamento e análise de mecanismo intencional", especificamente nas organizações públicas. Se vocês procurarem no Google “pensamento e análise de mecanismo intencional”, não encontrarão nada. Há sinônimos? O pensamento e análise de mecanismo intencional pode ser chamado de pensamento instrumental, mas isso é

essencialmente uma forma de posicioná-lo nas teorias intencionais de tomada de decisão<sup>19</sup>. Pode ser chamado de pensamento funcional-teleológico, mas essa é uma forma de posicionar a ideia na filosofia<sup>20</sup>. Pode ser chamado de pensamento intencional, mas isso associaria a ideia exclusivamente à engenharia direta<sup>21</sup>, assim como planejamento de programa<sup>22</sup>. Poderia ser chamado de pensamento de design, mas tal termo também é exclusivo da engenharia direta e se refere a uma escola de pensamento específica sobre *designing* como uma atividade profissional nas empreendimentos<sup>23</sup>.

Parece estranho que haja necessidade desse novo termo, “pensamento e análise de mecanismo intencional”. No entanto, ele é necessário para fins deste livro. De fato, ao escrevê-lo, eu descobri que *o pensamento e a análise a partir de mecanismo intencional são um fio de ouro, essencial para costurar conceitos como solução de problemas orientada ao design, redescoberta do design por meio de estudos de casos com foco no design, teoria intencional sobre organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais.*

Encontrar esse alinhamento essencial foi um empreendimento longo e confuso. Eu posso acelerar o processo para vocês, mas é improvável que entendam sem vivenciar parte de sua confusão. Neste capítulo, eu simulo essa experiência. A técnica para fazer isso é o diálogo, um dispositivo ancestral para a argumentação e a persuasão, com algumas características adicionais típicas de narrativa para torná-lo um pouco divertido. Vocês conhecem o cenário: uma instituição onde a gestão pública é ensinada num programa de graduação e onde a gestão pública é ensinada como uma disciplina. Vocês já conheceram os personagens da história – Marshall, Nora, Olivier e Petra – do Capítulo 1. Conhecem o enredo: eles estão formando, questionando e criando normas. Vocês conhecem a teleologia: eles vão acabar realizando algo, para a satisfação de Alicia, Ben, Claire, Dimitrios, Eva e outros estudantes que escolherem fazer “o curso.”

A esta altura, vocês certamente já perceberam como a história se relaciona com este livro como um todo. “O curso” é claramente uma metáfora para a gestão pública como uma prática profissional orientada ao design, ligada a uma disciplina profissional. De forma quase tão clara, as reuniões da equipe de ensino são uma metáfora para o empreendimento de desenvolvimento da disciplina

dentro disso. Especificamente, as reuniões de ensino são uma metáfora para a função de desenvolvimento da docência. Como qualquer pessoa como Marshall sabe, as reuniões da equipe de ensino refletem a realidade de que a gestão pública não treina seus próprios PhDs, e de que muitos reitores e diretores acham ideal contratar profissionais para ensinar a matéria. Nesse sentido, Nora é uma professora assistente formada em ciências políticas; Olivier é um aluno de PhD em administração pública, que não realizou um curso de doutorado que incluísse gestão e/ou gestão pública; e Petra é uma profissional praticante. Vocês não se enganarão sobre o que será aprendido neste capítulo: o desenvolvimento da docência tem que ser feito para que a gestão pública seja uma disciplina profissional orientada ao design; enquanto a leitura deste livro deve fazer parte do design de concretização para o desempenho dessa função.

O espetáculo começa depois que os participantes da reunião da equipe de ensino se estabeleceram em seus assentos e trocaram os cumprimentos apropriados. Estão mais uma vez discutindo o conteúdo da aula inicial “do curso”.

### **Uma ilustração do pensamento e análise sobre mecanismo intencional: o design conceitual do curso**

**Marshall:** Ao ministrarmos o curso, eu acho que é importante que estejamos todos na mesma página. Falem-me de suas questões sobre o vídeo introdutório que os estudantes deveriam antes de vir para a aula.

**Nora:** Por que você introduz o curso apresentando o que diz ser seu “design conceitual”?<sup>24</sup>

**Marshall:** Vamos esclarecer quais funções do empreendimento dentro do curso são desempenhadas por este vídeo. Em termos de Fayol, as duas funções do empreendimento são comercial e técnica.<sup>25</sup> Relativamente à função comercial, o resultado pretendido ao assistirem ao vídeo é que os estudantes decidam a fazer o curso. Com relação à função técnica, o resultado pretendido ao assistir ao vídeo é a receptividade e atenção ao conteúdo do curso. Estão me entendendo?

**Nora:** Sim, o que diz é consistente com o que discutimos em nossa reunião anterior da equipe de ensino. No entanto, você introduziu alguma linguagem nova, a de "resultado pretendido". Eu gostaria de ter a certeza de que entendo esse termo, agora que você o introduziu.

**Marshall:** Devo fazer isso agora?

**Nora:** Sim. desde que isso não atrapalhe sua resposta à minha pergunta original.

**Marshall:** Não atrapalha, pois esclarecer o que é resultado pretendido ajudará a esclarecer o que é design conceitual e isso ajudará a responder a sua pergunta original

**Marshall:** Primeiro, eu tenho uma pergunta inicial para vocês: o que é um resultado?

**Nora:** É o estado de coisas que ocorre quando um evento ou processo seguiu o seu curso.<sup>26</sup>

**Marshall:** Que bom, podemos concordar em dizer que um resultado de cenário é um estado de coisas que existe quando as atividades em um processo de cenário cessaram?

**Nora:** Sim. Eu gosto do fato de você esclarecer que os conceitos das atividades e resultados fazem parte da ideia de um processo de cenário. Mas seria útil ter uma forma mais resumida de expressar essa ideia.

**Marshall:** Que tal: em um processo de cenário, os resultados do cenário decorrem das atividades do cenário?

**Nora:** Está mais resumido. Mas você entrou com um novo termo! Resultar/ decorrer.

**Marshall:** É verdade, mas ele ajuda com a síntese que você pediu. Tudo que esse termo significa, realmente, é que há uma relação entre as atividades e os resultados num processo de cenário. A relação é entre atividade, que pode mudar as condições, por um lado, e um estado de condições que existe quando a atividade cessa, por outro lado. A relação entre atividade e resultado também pode ser vista como sendo similar à relação entre causas e efeitos.

**Nora:** Qual seria o efeito causado pela atividade do cenário?

**Marshall:** Poderíamos dizer que o efeito é a ocorrência de condições finais no lugar espacial e temporal onde o processo de cenário ocorre.

**Nora:** Só por curiosidade, esse conceito de processo de cenário tem uma fonte específica?

**Marshall:** Para mim, a primeira fonte é Andrew Abbott: principalmente alguns dos ensaios de seu livro de 2001, *Time Matters*,<sup>27</sup> e seu livro de 2016, *Processual Sociology*.<sup>28</sup> Na economia, uma fonte bem conhecida foi Thomas Schelling, principalmente seu livro, *Micromotives and Macrobehavior*,<sup>29</sup> que eu li na pós-graduação. Mas, se você está perguntando qual é a fonte definitiva da ideia de processo de cenário, eu acataria os cientistas cognitivos como Lakoff e Johnson, que alegam que nossos sistemas conceituais estão incorporados em nós e se originam da experiência direta. Segundo essa explicação, todos nós aprendemos o conceito de processo de cenário ainda crianças, especialmente quando começamos a engatinhar com um destino em mente<sup>30</sup>. Quanto à ideia de que conceitos como "resultar" podem ser usados para resumir um número de relações distintas e mais básicas entre conceitos, tais como "antes e depois" e "causa e efeito", eu lhes indicaria o livro de Fauconnier e Turner, *The Way We Think*<sup>31</sup>. Se quiserem ver como os processos de cenários são teorizados na filosofia, eu recomendo Nicholas Rescher e seu *Process Metaphysics*<sup>32</sup>.

**Nora:** Obrigada por tudo isso, Marshall. Eu não tinha uma ideia muito clara de que havia tanto histórico teórico para a ideia de um processo de cenário, mas provavelmente eu não deveria estar surpresa.

**Marshall:** Estão prontos para que eu fale sobre a ideia de resultado pretendido?

**Nora:** Sim.

**Marshall:** O termo “pretendido” é um marcador verbal para a ideia de que o processo de cenário em exame é dotado de intenção.

**Nora:** Sim, entendi. O vídeo não fala algo no sentido de que os processos de cenários são aspectos do tipo mecanismo nos empreendimentos?

**Marshall:** Correto, mas seria útil agora trazer uma ideia sobre *designing* e *designs*. Como uma atividade de cenário, o *designing* ocorre em representações de fenômenos de mecanismo intencional.<sup>33</sup> Os resultados pretendidos são elementos dessas representações. Especificamente, são elementos das representações dos aspectos de tipo mecanismo de tais fenômenos, desde que esses aspectos sejam concebidos como processos de cenário. E mais especificamente ainda, os resultados pretendidos são representações das condições de resultado do processo de cenário, ou seja, os estados de condições que resultam das atividades de cenário.

**Nora:** Isso significa que os resultados pretendidos são elementos do design conceitual de fenômenos do tipo mecanismo intencional, em geral, e de empreendimentos em particular?

**Marshall:** Se você quer introduzir resultados pretendidos em uma representação que deve ser um design conceitual, então tudo bem – mas os designs conceituais não precisam especificar resultados pretendidos de processos de cenário do tipo mecanismo intencional.

**Nora:** Parece que design conceitual é um conceito flexível.

**Marshall:** Bem, eu não sei se o conceito é flexível. O que sei é que os designs conceituais são fenômenos do tipo mecanismo nos projetos de design. Eles desempenham funções. Uma função é análoga à função comercial: aqui, o

papel do design conceitual é assegurar a aprovação do cliente daquilo que o designer propõe. Outra função é análoga à função técnica: aqui, o papel do design conceitual é canalizar a atividade de formular um design de realização para o mesmo fenômeno de mecanismo intencional sendo criado. É uma questão de se o julgamento do designer vai incluir os resultados pretendidos dos processos de cenário tipo mecanismo no design conceitual. A alternativa seria se ater a uma representação de nível mais elevado e especificar aqueles resultados pretendidos no curso da formulação do design de realização. Então, eu diria que o design conceitual não é um conceito flexível, mas é um conceito que se encaixa bem com a compreensão dos projetos de design como um tipo de fenômeno de mecanismo intencional.

**Nora:** Então, você está dizendo que os resultados pretendidos de processos de cenário podem ou não ser especificados num design conceitual, mas eles devem ser especificados num design de realização?

**Marshall:** Você me pede uma teoria intencional de projetos de design, Nora. Falando por mim, eu concordo inteiramente com a primeira parte do enunciado e eu tenho uma atitude favorável com relação à segunda parte. No entanto, não consigo imaginar uma situação em que um designer, ao apresentar um design de concretização, prefira especificar o contexto e as atividades do cenário, em vez de seus resultados. Você poderia imaginar ser esse o caso em um design para processos judiciais<sup>34</sup> e em alguns cenários educacionais.

**Nora:** Deixem-me reformular, então: processos do cenário de um fenômeno de mecanismo intencional podem ou não ser especificados em um design conceitual, mas nenhuma representação é corretamente considerada um design de concretização a não ser que inclua alguma especificação de seus processos de cenário do tipo mecanismo.

**Marshall:** Nora, acho que agora chegamos ao ponto de poder discutir sua pergunta inicial: por que você introduz o curso apresentando o que diz ser seu "design conceitual"?

**Nora:** Sim, eu acho que sim.

**Marshall:** O diagrama do design conceitual é um elemento do vídeo introdutório, que desempenha as funções comercial e técnica do curso. O diagrama do design conceitual está apto a desempenhar a função comercial, pelo motivo de que fornece uma representação holística e abrangente do curso, sem sobrecarregar de informações a pessoa que o assiste. Tal combinação de propriedades leva os estudantes a deliberar sobre quais cursos eletivos se encaixam melhor em seu programa geral de graduação. Em termos de conteúdo, o diagrama serve como “um objeto cênico” que estimula a impressão de que o professor pensou bastante para planejar o curso, e ele estabelece uma expectativa de que o curso foi bem concebido e compatível com seu objetivo<sup>35</sup>.

**Nora:** Eu entendo e gosto da ideia de que o diagrama é um objeto cênico em um espetáculo, assim como da ideia de que os designs conceituais são inerentemente abrangentes e compactos, qualidades que ajudam na escolha do cliente. Quer acrescentar alguma coisa?

**Marshall:** Apenas o óbvio, na verdade. O diagrama do design conceitual está alinhado ao desempenho da função técnica constitutiva de ampliar o conhecimento profissional dos estudantes. Especificamente, os estudantes verão que os enquadramentos para a representação de sistemas artificiais podem ser usados para representar empreendimentos que estão sendo apresentados às partes interessadas, desde que os enquadramentos adotem o tipo de teoria de mecanismo intencional criada por Henri Fayol. Os estudantes também podem inferir que adquirir conhecimento profissional sobre *designing*, assim como adquirir ideias sobre teoria de mecanismo intencional para empreendimentos, pode auxiliar no fortalecimento de sua prática profissional.

**Nora:** Obrigada, Marshall, estou satisfeita. E também estou ciente de que os outros também devem ter questões a levantar.

## **Vendo com clareza o perfil do pensamento sobre mecanismo intencional**

**Petra:** Para ser franca, eu me sinto ambivalente com relação às ideias que você e Nora discutiram no decorrer da reunião de hoje.

**Marshall:** Talvez você goste de algumas daquelas ideias, mas não de outras. É assim, Petra?

**Petra:** Eu gosto das ideias sobre *designing*. Elas são bem populares hoje em dia e eu sempre me vi como mais criativa do que meus colegas de profissão. Eu apenas me pergunto se terei que modificar meu vocabulário para me adequar à sua linguagem, mais do que por qualquer outra razão, Marshall. Tudo isso faz com que eu sinta como se tudo que sei por experiência não terá valor no curso.

**Marshall:** Não é a primeira vez que ouço comentários assim, Petra. Eles vieram de participantes de programas executivos, em diversas ocasiões. Há uma rota específica para entrar nessa discussão que você ache mais útil?

**Petra:** Talvez possamos começar com as ideias que eu conheço e então vocês podem me mostrar o que é melhor nas ideias e no vocabulário que usam e que querem ensinar.

**Marshall:** Eu acho bom. Com que ideias se sente mais à vontade?

**Petra:** Eu me sinto à vontade com ideias sobre design de programa, planejamento e avaliação.

**Marshall:** Tudo bem, você tem em mente estruturas como cadeias de resultado de programas?

**Petra:** Sim, eu já trabalhei com essa estrutura antes. Devo pensar que você não gosta dela?

**Marshall:** Sinto-me ambivalente.

**Petra:** Então empatamos! Sério, conte-me sobre os detalhes de sua atitude e por quê.

**Marshall:** Minha primeira reserva tem a ver com a observação de que as cadeias de resultados do programa são representações dos programas e não das organizações públicas. A partir da perspectiva das teorias intencionais das organizações públicas, as cadeias de resultado do programa não são realmente abrangentes, pelo menos porque são elaboradas de forma estereotipada: seu escopo geralmente é limitado à função técnica das organizações públicas; a função de gestão fica fora do escopo. Como uma pessoa de gestão pública, parece-me importante engajar-se no pensamento de mecanismo intencional com relação ao desempenho da função de gestão.

**Petra:** Eu acho justo.

**Marshall:** Que bom. Minha segunda reserva, Petra, é que a ideia da cadeia de resultados de programa é um pouco obscura quando se trata de representar os aspectos de tipo mecanismo dos programas. Como você sabe, as categorias são entradas, atividades, produtos e resultados. Da forma como eu compreendo, vejo claramente a ideia de um processo de conversão. A ideia de um processo de conversão é aquela em que as entradas do processo *alimentam* as atividades do processo, que depois *rendem* produtos do processo. Mas então eu vejo o termo, "resultados". O conceito de resultados faz parte da ideia de um processo de cenário. A ideia de um processo de cenário é aquela em que o contexto dos processos do cenário *canaliza* a atividade dos processos do cenário, dos quais *decorrem* resultados dos processos do cenário. Parte de minha reserva é que não faz sentido ver produtos como a fonte de resultados. Não há relação de processo entre produtos e resultados (embora possa haver uma relação de processo envolvendo múltiplos processos de conversão e múltiplos processos de cenário). Então temos que nos perguntar o que está havendo.

**Petra:** O que você está pensando?

**Marshall:** O que acho que está acontecendo é que uma cadeia de resultados de programa é uma estranha combinação do que um designer veria como os designs conceitual e de concretização. A relação entre entrada, atividade e produto parece ser um design de concretização, com os aspectos de mecanismo do empreendimento sendo um processo de conversão. No entanto, a relação

comparativa entre produtos e resultados tenta fazer o trabalho representacional de um design conceitual, no qual o rendimento de produtos representa a composição funcional do empreendimento, enquanto os resultados representam a intenção do programa. Uma consequência é que há uma falta de clareza sobre o design de concretização, ou seja, em que consiste um programa e como funciona, da mesma forma como não fica claro de onde vêm os produtos. Enquanto isso, a utilidade de trabalhar com a distinção entre design conceitual *versus* design de realização fica perdida. Por exemplo, a compatibilidade funcional entre eles é presumida, não sujeita ao pensamento crítico. Todo esse construto me lembra a velha piada de que um camelo é um cavalo desenhado por um comitê. Eu prefiro a clareza de minha abordagem, que rastreia a distinção entre design conceitual *versus* a design de concretização, e que considera aspectos do tipo mecanismo nos empreendimentos – o design de concretização – como processos, sejam eles processos de cenário (principalmente) ou processos de conversão.

**Petra:** Pensando no que acabamos de discutir, agora estou intrigada com a possibilidade de que os enquadramentos do campo do design fornecerão mais conectividade e coerência entre as ideias que eu venho utilizando para o planejamento e avaliação de programa. Você definitivamente começou a neutralizar minha ambivalência anterior. Acho que ajudaria agora ter uma boa ilustração sobre o uso desses enquadramentos do campo do design.

**Marshall:** Que tal se os ilustramos com o curso? Especificamente, que tal ilustrarmos isso com o vídeo introdutório do curso?

**Petra:** Acho que funcionaria.

**Marshall:** Que bom. Então o curso é o fenômeno geral de mecanismo intencional; é análogo a um empreendimento ou organização. Vamos focar no vídeo introdutório do curso como um aspecto do curso de tipo mecanismo, que aparece na condução à primeira aula, assim como é uma referência dentro dela.

**Petra:** Entendo. Foi uma conclusão de sua discussão com Nora.

## **Análise de mecanismo intencional: avaliação realista versus engenharia reversa**

**Marshall:** Há três perguntas essenciais a fazer sobre qualquer aspecto de tipo mecanismo de um fenômeno de mecanismo intencional. A primeira, *para que serve?* A segunda, *em que consiste?* A terceira, *como funciona?*

**Petra:** Essas perguntas fazem um sentido intuitivo para mim, mas você provavelmente tem uma fonte específica de onde elas vêm.

**Marshall:** Na verdade, a ideia vem da engenharia reversa. Você conhece essa ideia, certo?

**Petra:** Claro, eu já me deparei com ela, mas não poderia defini-la assim de cabeça.

**Marshall:** Então pesquise no Google.

(A reunião permanece silenciosa enquanto Petra, Olivier e Nora pesquisam em seus celulares).

**Petra:** A Wikipedia define a engenharia reversa como o processo pelo qual um objeto feito pelo homem é desconstruído para revelar seu design ou para extrair conhecimento sobre o objeto<sup>36</sup>.

**Olivier:** Um pouco abaixo na Wikipedia, diz-se que a engenharia reversa é o processo de analisar um sistema sujeito para identificar os componentes, suas inter-relações e criar representações do sistema em uma outra forma ou em um nível mais elevado de abstração. A fonte aqui foi o Instituto de Engenheiros Elétricos e Eletrônicos.

**Marshall:** Pelo contexto, parece que eles se referem à engenharia reversa de um sistema de software, mas eles usaram o termo "determinado sistema" para ser genéricos.

**Olivier:** Mais abaixo, diz-se que a engenharia reversa envolve tanto a redocumentação quanto a recuperação do design. A redocumentação é criar uma nova representação do código de computador, para que fique mais fácil de entender, enquanto a descoberta do design é usar o raciocínio do conhecimento geral ou experiência pessoal com o produto para entender completamente sua funcionalidade.

**Marshall:** Petra, você vê como essas ideias sobre engenharia reversa estão relacionadas às três perguntas sobre os fenômenos de mecanismo intencional?

**Petra:** Eu vejo que o que eles chamam de "sistema" é o que você chama de aspecto do tipo mecanismo de um fenômeno de mecanismo intencional. Eu acho que eles podem ter um termo melhor!

**Marshall:** Talvez tenham, mas não quero criar a impressão de que todos os aspectos de tipo mecanismo dos fenômenos de mecanismo intencional são tão proximamente análogos aos sistemas técnicos: muitos dos que tenho em mente têm propriedades emergentes. Mas desde que isso esteja entendido, não vejo problema em que você use o termo "sistema". Você vê outras conexões, Petra?

**Petra:** Sim. Eu vejo uma conexão entre a ideia de “redocumentação” e sua segunda pergunta sobre o sistema, ou seja, "em que consiste”?

**Marshall:** Concordo. Então em que consiste o vídeo introdutório do curso?

**Petra:** Visto de forma holística, o vídeo introdutório do curso consiste em uma *performance* totalmente roteirizada, apresentada em um formato de vídeo. De forma analítica, a *performance* roteirizada consiste em texto falado e em um diagrama representando o design conceitual do curso. Em termos de engenharia reversa, o texto falado e o diagrama são componentes do sistema.

**Marshall:** Certo! E forçando mais a analogia com a engenharia reversa e a redocumentação, qual a inter-relação entre os componentes do sistema?

**Petra:** É simples. O texto falado inclui sua discussão do diagrama.

**Marshall:** Certo de novo! Agora, você poderia se concentrar no diagrama e dividir ainda mais esse componente?

**Petra:** Claro. Consiste de um conjunto de formas e elementos de texto que tratam sobre a composição funcional do curso, assim como de um conjunto de elementos de texto sobre a intenção do curso. Eu também posso dividir a composição funcional do curso ainda mais. Consiste de três caixas, etiquetadas, respectivamente, como expansão do conhecimento profissional, melhoria das capacidades profissionais e fortalecimento da competência profissional. Situadas entre essas caixas, há setas, juntamente com a palavra “permite”.

**Marshall:** Obrigado, Petra. Eu noto que sua redocumentação foi totalmente descritiva. Você não fez quaisquer menções sobre como esses 'sinais', sejam formas ou texto, tiveram como intenção ter um significado para quem os visualiza. Você se ateuve à redocumentação e evitou a descoberta do design.

**Petra:** Eu me pergunto se você tem alguns termos que possamos usar para nos referir diferenciadamente às respostas curtas e longas sobre a questão da redocumentação.

**Marshall:** Isso seria útil. Em que termos você pensou?

**Petra:** A resposta curta é uma “representação de alto nível”. A resposta longa é “representação granular.”

**Marshall:** Acho que esses termos funcionam bem, pelo menos para alguém que entenda um pouco de design de sistema ou de engenharia reversa.

**Petra:** São termos comuns nos meus círculos profissionais.

**Marshall:** Mantenha a distinção em mente: eu pretendo usar posteriormente. Por agora, vamos rever a ideia de descoberta do design. Olivier, você pode repetir a definição?

**Olivier:** A descoberta do design é o uso do raciocínio a partir do conhecimento geral ou experiência pessoal com o produto, para entender totalmente a funcionalidade do produto.

**Marshall:** Vou rephrasing essa definição para deixar clara a ideia. A descoberta do design é um processo para entender a funcionalidade de um sistema. Esse entendimento se origina do raciocínio. O raciocínio relaciona fatos sobre em que consiste o sistema a enunciados sobre para que serve o sistema. O processo de raciocínio envolve o conhecimento geral, ou o que, em ciências sociais, chamamos de "teoria", em combinação com movimentos inferenciais ou o que muitos filósofos chamam de indução<sup>37</sup>.

**Nora:** Marshall, esses termos da engenharia reversa são completamente novos para mim, mas agora eu acho que estou começando a entender as ideias de redocumentação e descoberta do design. Em termos das ciências sociais, podemos dizer que a redocumentação é descritiva, enquanto que a descoberta do design é explanatória?

**Marshall:** Boa pergunta, Nora. Sua sugestão de que a redocumentação é similar à descrição, por um lado, e a descoberta de que o design é similar à explicação, por outro, é convincente.<sup>38</sup>

**Petra:** Marshall, sua resposta à pergunta de Nora foi de alguma forma diferente de um "sim"?

**Marshall:** Minha resposta foi "sim," mas isso não quer dizer que a descoberta do design e a explicação nas ciências sociais sejam tão análogas que não haja distinção a ser feita entre elas.

**Petra:** Nora, foi isso que você entendeu que Marshall disse?

**Nora:** Agora eu entendo. Mas o que não entendo é que distinção deve ser feita entre descoberta de design e explicação das ciências sociais. Qual é, Marshall?

**Marshall:** Vou começar pela semelhança. A descoberta do design envolve explicar fatos selecionados sobre um sistema sujeito gerados a partir da redocumentação. Se um sistema é descrito como um processo de cenário, então os fatos selecionados serão sua trajetória e/ou resultado. Agora, a diferença. A descoberta do design explica a funcionalidade: tal conceito *se refere* ao processo de cenário, mas não é idêntico a ele. A funcionalidade é uma avaliação da adequação do processo de cenário (ou de um sistema sujeito, de forma mais geral) relativo ao design conceitual de um fenômeno de mecanismo intencional e, principalmente, ao aspecto da intencionalidade. Então, ao entender a funcionalidade de um sistema, você está tanto explicando quanto avaliando o mesmo. Você *explica* a trajetória e/ou resultados de um processo de cenário e você *avalia* sua adequação relativamente à intenção. Em resumo, a descoberta do design depende da explicação, mas também depende do pensamento sobre mecanismo intencional.

**Petra:** Acho que entendo a ideia agora. O que se chama "sistema sujeito" em engenharia reversa chamam de "avaliado" e na pesquisa de avaliação<sup>39</sup>, em que o objetivo é aprender como as coisas funcionam.

**Nora:** Petra está correta a respeito disso, Marshall?

**Marshall:** Está. Há um livro bastante citado, de Pawson e Tilley, intitulado *Realistic Evaluation*.<sup>40</sup> Ele argumenta que o objetivo da pesquisa de avaliação do programa é exatamente como Petra falou.

**Olivier:** Lemos esse livro em nosso curso de métodos de avaliação de pesquisa. Uma das coisas principais que lembro é da equação:  $C + M = O$ , onde  $O$  representa o resultado de um programa. A ideia era de que os resultados dependem de mecanismos e do contexto.

**Petra:** Eu me lembro de ouvir sobre  $C + M = O$  num breve curso sobre avaliação. Eu não sabia quem a havia criado. Marshall, podemos dizer que  $C + M = O$  é uma abordagem à descoberta do design?

**Marshall:** Sim, Petra.

**Petra:** Simplesmente “sim”? Sem “se, “e” ou “mas”?

(Nora e Olivier riem alto.)

**Marshall:** Eu posso acrescentar um “porquê”. Podemos dizer que  $C + M = O$  é uma abordagem à redescoberta do design, porque é um modelo para um sistema e porque delinea um argumento explanatório no qual os resultados são o *explanandum* do argumento

**Nora:** Petra, tome cuidado com o que deseja.

(Marshall e Petra agora riem alto.)

**Petra:** Eu certamente não queria uma palavra em latim. O que é um *explanandum*?

**Nora:** Apenas significa “as condições que devem ser explicadas por um argumento explanatório”.

**Olivier:** O *explanandum* é uma variável dependente?

**Nora:** Sim, se estiver falando sobre designs de pesquisas centrados em variáveis. Mas os *explananda* nos designs de pesquisa orientados a casos não são teorizados como variáveis, por isso não podem ser variáveis dependentes. Em outras palavras, todas as variáveis dependentes são *explananda*, mas nem todos os *explananda* são variáveis dependentes.

**Olivier:** Pode nos fornecer referências sobre isso?

**Nora:** O livro que lembro é de Charles Ragin, *The Comparative Method*.<sup>41</sup>

**Marshall:** Muito bem, Nora. Há também boas discussões sobre essa ideia em *Time Matters*<sup>42</sup>, de Andrew Abbott, e em *Segredos e Truques da Pesquisa*<sup>43</sup>, de Howard Becker. Petra, se estiver interessada, eu recomendo os livros de Robert Stake, os dois, *A Arte da Investigação Com Estudos de Caso*<sup>44</sup> e *Pesquisa Qualitativa*:

*Estudando como as Coisas Funcionam.*<sup>45</sup> Stake escreve para um público mais amplo do que os pesquisadores acadêmicos em ciências políticas, sociologia e antropologia.

**Petra:** Obrigada, Marshall, é muita gentileza. Eu vou acrescentar os livros de Stake à minha lista crescente de livros para ler. Voltando a  $C + M = O$ , posso assumir que seja a abordagem correta à descoberta do design?

**Marshall:** É um bom início para uma discussão de abordagens à descoberta do design, porque tem o mesmo objetivo que a investigação do design e porque muitas pessoas do campo da avaliação conhecem. Mas eu acho que é falho.

**Petra:** Ótimo. A coisa que eu achei que sabia sobre a nova investigação do design é falha. Você me deixou feliz agora, Marshall.

**Olivier:** Na verdade, eu sempre me incomodei com  $C + M = O$ , embora suas ilustrações de caso pareçam ser boas. Então talvez seja falha, de alguma forma.

**Nora:** Marshall, qual é a sua versão da  $C + M = O$ ?

**Marshall:** A resposta mais curta é que  $C + M = O$ , na abordagem de Pawson e Tilley, representa o que venho chamando de aspecto mecanismo de um fenômeno de mecanismo intencional, que, por sua vez, eu teorizei como processos de cenário. Então  $C + M = O$  é um processo de cenário em minha abordagem orientada ao design ou baseada no pensamento sobre mecanismo intencional, voltada para organizações públicas e gestão pública.

**Petra:** Está dizendo que sua abordagem é diferente porque envolve o pensamento sobre mecanismo intencional, enquanto a abordagem de Pawson e Tilley não? Ou está dizendo que sua abordagem é diferente porque é sobre organizações públicas, em vez de ser sobre programas públicos?

**Marshall:** Mais pelo primeiro do que pelo segundo motivo, mas ambos estão em jogo. Existe pensamento sobre mecanismo intencional em Pawson e Tilley, mas

não é tão profundo quanto o que verãno no curso. Pawson e Tilley não incorporam em suas discussões a literatura sobre design de engenharia. Eles o fazem em uma linha de filosofia conhecida como realismo crítico, que fez sentido em função daquilo a que eles se opunham no momento.

**Petra:** Ainda não está absolutamente claro para mim o que é diferente em sua abordagem, Marshall.

**Marshall:** Penso que ficará mais claro quando você perceber que minha abordagem envolve várias pequenas diferenças, que combinadas criam uma diferença maior. E eu acho que a melhor forma de seguir é completar a ilustração que você pediu, quando seguimos esse rumo de discussão na reunião de hoje.

**Petra:** Sou toda ouvidos.

### **Análise de mecanismo intencional ilustrada: o vídeo introdutório do curso**

**Marshall:** Certo, primeiro vamos fazer um balanço do que temos até agora. O que gostam de chamar de "sistema sujeito" é o vídeo introdutório do curso. Concordamos com esse processo de cenário do sistema, cujo perfil geral é o de visualizar o desempenho apresentado em um formato de vídeo. Concordamos que queremos analisar três perguntas sobre o sistema sujeito: para que o vídeo serve; em que consiste ("redocumentação"); e como funciona ("descoberta do design"). Concordamos que, no curso, o sistema desempenha duas das funções do empreendimento de Fayol: comercial e técnica; é para isso que ele serve, em termos funcionais amplos. Concordamos que vocês forneceram *duas* boas respostas na redocumentação do sistema: a primeira, uma representação de alto nível, limitada ao texto falado e ao diagrama do design conceitual e sua inter-relação. A outra, uma representação granular, com foco nos formatos e no texto do diagrama e sua configuração. Concordamos que responder à terceira pergunta envolve a explicação do *explananda*, que, normalmente, seria a trajetória e/ou o resultado do processo do cenário. No entanto, também concordamos que a escolha do *explananda* tem que estar baseada no pensamento de mecanismo intencional sobre a relação entre o processo

de cenário, por um lado, e as funções comercial e técnica que o vídeo está projetado para realizar, por outro lado.

**Petra:** Colocado dessa forma, Marshall, já percorremos um bom terreno e estamos na mesma página.

**Marshall:** Bom, temos também algumas pontas soltas em nossa discussão até agora. Uma é sobre um atributo do pensamento de mecanismo intencional, a saber, a distinção entre o design conceitual do fenômeno de mecanismo intencional e seu design de concretização. Outra é sobre como explicar os *explananda* que foram escolhidos, quando se trata de responder à pergunta sobre como funciona o sistema, se seu aspecto de tipo mecanismo é teorizado como um processo de cenário.

**Petra:** Sim, eu me lembro da diferença entre design conceitual e um design de concretização, em uma discussão anterior, mas não sei dizer se entendi direito. E a segunda questão é aquela que achei que Pawson e Tilley tinham resolvido, como Olivier também pensou.

**Marshall:** Você percebe por que a distinção entre design conceitual e design de concretização é importante, Petra?

**Petra:** Eu entendo por que é importante definir o design conceitual quando está realizando a engenharia direta: você quer se certificar de que obteve clareza sobre o propósito do fenômeno de mecanismo intencional que está criando e deixar explícito suas linhas gerais do pensamento de mecanismo com relação a como realizar esse propósito. Com o design conceitual, você está em posição de projetar um sistema técnico para implantá-lo e avaliar alternativas ao tomar uma decisão. O mesmo argumento serve quando o design conceitual é implementado por processos de cenário.

**Marshall:** Esplêndido! Estou contente por ter notado o fato de que a distinção entre o design conceitual e de concretização se originou de discussões profissionais na engenharia direta. Acha que a distinção também tem um papel na engenharia reversa?

**Petra:** Eu não sei, a não ser pelo fato de que a engenharia reversa não é um fim em si mesma: ela serve como base para a engenharia direta.

**Marshall:** Sim, esse é o quadro mais geral. Eu diria que um resultado útil da engenharia reversa é uma caracterização de alto nível de um fenômeno de mecanismo intencional, com um design conceitual claro, junto a uma caracterização mais detalhada do mesmo fenômeno de mecanismo intencional. A caracterização de alto nível será mais útil em uma fase precoce do projeto de design: ela ajudará a decidir se o sistema é um bom precedente para o fenômeno de mecanismo intencional a ser criado, e será útil na criação de analogias entre o sistema e aquele a ser criado, à medida que prossegue o projeto de design.

**Petra:** Eu consigo ver que a engenharia reversa e direta funcionariam juntas, idealmente, assim.

**Marshall:** Então, agora temos a ideia, a partir da engenharia reversa, de que *para que* serve um sistema; *em que consiste* e *como funciona*. E temos a ideia, a partir da engenharia direta, de que os designs conceituais têm papéis diferentes, num projeto de design, daqueles dos designs de concretização.

**Petra:** Sim, temos essas ideias, Marshall. E o que vamos fazer com elas?

**Marshall:** Vou combiná-las num todo unificado, algo que Pawson e Tilley não tentaram fazer.

**Petra:** Você vai ilustrar essa síntese tão ampla com o exemplo trivial do vídeo introdutório do curso?

**Marshall:** Sim, farei isso.

(Marshall pega uma folha de papel de uma pasta plástica de documentos e a coloca na mesa para que Petra, Nora e Olivier possam vê-la (Tabela 3.1).)

**Marshall:** Eu chamo essa tabela de uma análise do mecanismo intencional do vídeo introdutório do curso. Consiste de uma matriz 2 x 3. Como podem ver, as colunas se referem à distinção entre designs conceituais e de concretização na engenharia direta,

**Tabela 3.1 – Análise do mecanismo intencional do vídeo introdutório do curso**

	Design conceitual	Design de concretização
Para que serve?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza a função comercial do curso (resultado: decisões de fazer o curso)</li> <li>• Realiza a função técnica do curso (resultado: receptividade ao conteúdo do curso)</li> </ul>	(não é diferente da célula à esquerda)
Em que consiste?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeção do diagrama do design conceitual</li> <li>• Texto falado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• características do diagrama de design conceitual: <ul style="list-style-type: none"> <li>- composição funcional (3-funções) e (3-vezes) permitindo relações, com vocabulário retirado do campo do ensino profissional</li> <li>- propósito principal e benefícios colaterais, ligado à gestão pública como uma prática profissional e disciplina</li> <li>- relação de efetuação</li> </ul> </li> <li>• atributos do texto falado incluem vocabulário do pensamento de mecanismo intencional, empreendimentos, características, efetuação do propósito</li> </ul>

<p>Como funciona?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ativação do enquadramento (evoca o enquadramento de um show)</li> <li>• Alinhamento do enquadramento (o vídeo evidentemente tem o objetivo de introduzir o curso, durante a fase de 'compra' da seleção de cursos, em um ambiente de educação para a prática profissional)</li> <li>• A autoridade cultural dos professores estabelecidos (importante para a credibilidade das ideias que tornam o curso diferenciado dos estereótipos dos cursos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o significado de “funções” emerge do histórico de cursos de “administração”</li> <li>• o significado das ideias é transmitido por marcadores visuais das relações entre conceitos, entre as funções e entre a composição funcional e a intenção</li> <li>• o significado das ideias é transmitido por meio da rotulagem das relações com o vocabulário permitindo e efetuação</li> <li>• Ideias são apresentadas com combinações funcionais e referências históricas e estilo de disciplina</li> </ul>
-----------------------	--	---

enquanto as fileiras se referem a distinções da engenharia reversa entre as perguntas: para que serve o sistema, em que consiste (“redocumentação”) e como funciona (“descoberta do design”). Eu preenchi as células com conteúdo específico ao vídeo introdutório do curso.

(Marshall olha para ver como Petra, Nora e Olivier reagem à tabela.)

**Petra:** Isso parece interessante. Talvez devêssemos comentar a respeito.

**Olivier:** Gosto do título da tabela: análise do mecanismo intencional do vídeo introdutório do curso. Nesse contexto, sugere que a análise do mecanismo

intencional tem um papel tanto na engenharia reversa quanto na direta. Isso parece fazer sentido para sua abordagem orientada ao design na gestão pública, Marshall.

**Marshall:** Sim, se tentar fazer a engenharia direta sem ter feito a análise do mecanismo de um sistema, não poderá aprender com a experiência e, mais importante, não poderá usar prontamente o que aprendeu com a experiência para solucionar problemas em organizações públicas ou em outros empreendimentos, pelo menos por meio de projetos de design.

**Petra:** Acho isso um ponto interessante. Suspeito que vou me lembrar dele e falar sobre ele a outras pessoas.

**Nora:** Como teve a ideia de criar essa tabela, Marshall?

**Marshall:** Sendo franco, o precedente para ela é a tabela que aparece no final do Capítulo 7 do novo livro de Michael Barzelay, sobre o qual falei em nossa última reunião. A tabela apresenta a análise do que ele chama de estudo de caso com foco no design. Especificamente, o caso é de um projeto de cooperação internacional entre um país doador e uma organização parceira em um país em desenvolvimento. Eu gostei da ideia da tabela e estava buscando uma maneira de introduzi-la na reunião de hoje.

**Nora:** Você realmente precisa nos dar essas páginas de rascunho, Marshall.

**Olivier:** Sim, Nora tem razão. Olhando para esta tabela, eu não sei por que não tem nada na célula superior da direita.

**Marshall:** Isso é porque o design de concretização não acrescenta clareza sobre o propósito do fenômeno de mecanismo intencional que se está criando. Isso é inteiramente o papel do design conceitual. Oliver, isso remete simplesmente ao significado desses conceitos.

**Nora:** Olhando para a segunda linha da tabela, a relação entre as células parece consistente com o que Petra disse antes. A célula da esquerda é a representação de alto nível, enquanto que a célula da direita é a representação granular.

**Marshall:** Correto. Isso quer dizer que a distinção entre os designs conceitual e de concretização não é diferente da distinção entre design de alto nível e granular, quando se trata da segunda fileira, que é sobre redocumentação, em termos da engenharia reversa.

**Nora:** Portanto, parece que você está ampliando o conceito de "design conceitual" na medida em que cria a síntese ampla do pensamento de mecanismo intencional para que abarque a engenharia direta e reversa.

**Marshall:** Correto. É o que acho que Barzelay estava fazendo no Capítulo 7 do livro dele.

**Petra:** Acho que estou começando a ver o valor potencial dessa síntese ampla, Marshall.

**Nora:** Quero ter a certeza de que entendi a linha inferior, como funciona. O que você quer dizer com resultados?

**Marshall:** O significado do vídeo introdutório do curso para os estudantes.

**Nora:** Ótimo, agora estou interessada nos termos “ativação da estrutura” e “alinhamento da estrutura”.

**Petra:** Se eu puder acrescentar, esses termos significam o *explananda*, ou outra coisa?

**Nora:** Não são os *explananda*: fazem a explicação deles. Fazem parte do conceito de *explanans*.

**Petra:** Agora já sei o que conversar com meus filhos hoje, no jantar.

**Olivier:** Que tipo de *explanans* são “ativação de enquadramento” e “alinhamento de estrutura”?

**Nora:** Vou palpitar, já que reconheço esses termos a partir da literatura de movimentos sociais e mais especificamente de um livro chamado *Dynamics of Contention*, por um distinto grupo de sociólogos políticos, Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly.<sup>46</sup> Eles apresentam esse tipo de *explanans* como mecanismos sociais.

**Marshall:** Exatamente. Os mecanismos sociais são teorias não prescritivas sobre os processos sociais e as condições que resultam deles. Como teorias, eles envolvem idealização descritiva e causal. Frequentemente estão associados a idealizações descritivas em que a realidade é representada como processos sociais, com fluxos de ação e interação integrados. As linhas de ação e as crenças do ator são geralmente vistas como reciprocamente relacionadas – algo que é definitivamente verdadeiro na ativação e no alinhamento do enquadramento. A causa é considerada como emergente, em vez de determinística.

**Olivier:** Eu sempre me deparo com a ideia de mecanismos sociais, mas não tinha visto essa definição compacta deles antes. Você tirou isso do livro *Dynamics of Contention*?

**Marshall:** Sim, mas também tenho outras fontes, inclusive uma que foi publicada anos antes de *Dynamics of Contention*, em 1998. Foi um livro editado, chamado *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*.<sup>47</sup> Na definição que acabei de apresentar, acrescentei a ideia sobre teorias envolvendo idealização descritiva e causal, caminhando lado a lado. Eu tomei essa ideia, que se chama idealização de construto, de alguns capítulos de um livro editado e lançado em 1999, chamado *Models as Mediators: Perspectives on Natural e Social Science*.<sup>48</sup>

**Olivier:** Esses livros não estiveram em nossa lista de leituras sobre administração pública.

**Nora:** Eu também não conhecia essas referências.

**Marshall:** Isso não me surpreende. A partir da perspectiva da sociologia, a administração pública e a ciência política contemporâneas estão um tanto isoladas. Francamente, foi um pouco por acidente que conheci essa literatura.

Eu tive a sorte de ser informado sobre ela por um colega mais antigo, um sociólogo interessado em gestão, no final do século passado, quando esses livros estavam sendo publicados.

**Olivier:** Há alguma coisa na administração pública que reflita essas ideias?

**Marshall:** Certamente. Vocês podem ler uma análise desse trabalho no Capítulo 6 do livro de Barzelay, no formato de diálogo. É engraçado, porque aquele capítulo passa a mesma sensação que as discussões que temos em nossas reuniões!

**Petra:** Isso é hilário. Acho que vou ler.

**Marshall:** Ótimo. Na verdade, creio que isto lhe ajudará a entender o que temos discutido. Por um motivo: o capítulo tenta esclarecer confusões terminológicas nessa abordagem orientada ao design na gestão pública. Especificamente, mostra como integrar o vocabulário da análise de mecanismo intencional com o vocabulário de mecanismos sociais, e este último conceito é usado na compreensão das propriedades causais dos processos de cenários e na explicação de suas trajetórias e resultados em casos empíricos de sistemas. E, então, vocês podem ver como essas ideias são aplicadas a um estudo de caso real com foco no design, sobre o projeto de cooperação internacional que mencionei há pouco.

**Petra:** Então talvez todos devêssemos ler esses capítulos antes de gastar tempo discutindo a linha de baixo da matriz 2 x 3 que analisa o vídeo introdutório do curso?

**Nora:** Acho que Petra tem razão.

**Marshall:** Eu concordo. Petra, você gostaria de dar fechamento à discussão dos assuntos de hoje? Afinal, você que deu início.

**Petra:** Eu gostaria que cada um de nós dissesse algo sobre o que entendemos e o que ainda queremos entender melhor. E talvez você possa comentar sobre o que Nora, Olivier e eu falamos.

**Marshall:** Boa sugestão. Vamos fazer isso e então podemos encerrar.

**Nora:** Eu gosto da lógica da Petra sobre um bom processo de reunião, mas não acho que ainda temos tempo suficiente nesta reunião para que nós três façamos isso.

**Marshall:** Você provavelmente tem razão, Nora. Vamos nos certificar de obtermos um benefício total da perspectiva de Petra. Então, com a permissão de Olivier, Petra, conte-nos o que pensa, sem se preocupar em tirar o tempo dos outros.

### **Resumindo:**

**Petra:** Eu topo: lá vai. O que entendo sobre o vídeo introdutório do curso e de nossas discussões em nossas duas reuniões de equipe até agora é que estamos nos envolvendo em uma abordagem incomum e possivelmente única da gestão pública. Eu entendo que o curso que vamos ensinar oferece uma janela para essa abordagem, provavelmente não para a totalidade dela, mas para um aspecto essencial. Eu entendo que o design conceitual do curso, conforme diagramado, é emblemático da abordagem. Nesses termos, eu entendo que o propósito dessa abordagem à gestão pública inclui o fortalecimento da prática da gestão pública, especificamente com relação a empreender projetos de design, assim como desempenhar a função de gestão de empreendimentos que podemos chamar de organizações públicas. Eu entendo que o que é chamado de benefício colateral naquele diagrama, o fortalecimento da identidade da gestão pública como uma prática profissional, unida a uma disciplina profissional, é mais do que um benefício colateral, quando se trata da abordagem da gestão pública como um todo. Eu entendo que fortalecer a competência profissional é uma função a ser desempenhada pelo curso e que o desempenho dessa função depende de melhorar as capacidades profissionais dos estudantes e expandir seu conhecimento profissional.

**Marshall:** Você está indo bem, Petra. Continue.

**Petra:** Eu entendo que as capacidades profissionais não são diferentes de habilidades, mas não são habilidades ao usar as ferramentas estabelecidas para a tomada de decisões em empreendimentos nas organizações. Eu entendo que

o curso destaca capacidades profissionais que foram teorizadas em diferentes campos, como a psicologia, estudos de design, filosofia e sociologia. Eu entendo que a competência profissional depende das capacidades/habilidades chamadas *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Eu também entendo que tanto o conhecimento profissional quanto a prática profissional envolvem o pensamento sobre mecanismo intencional. Eu entendo que o pensamento sobre mecanismo intencional é central para a gestão pública como uma prática profissional orientada ao design. Eu entendo que o pensamento sobre mecanismo intencional tem uma longa história no campo da gestão e na cultura humana. Eu entendo que precisamos encontrar um meio de levar o pensamento direcionado ao mecanismo para a vida, em benefício de estudantes. Finalmente, eu entendo que da forma como nosso curso é introduzido, apresentando o pensamento direcionado ao mecanismo como pano de fundo do design do curso, é uma maneira de levar essa forma de pensar para a vida, assim como motivar os estudantes na decisão de fazer o curso.

**Marshall:** Você entendeu bem, Petra. E sobre aquilo que ainda quer entender?

**Petra:** Há coisas que quero que os estudantes entendam e que já estou começando a entender e há coisas que quero entender e das quais estou começando a me inteirar.

**Marshall:** O que tem nas duas listas, em termos de indicação?

**Petra:** Na primeira, eu gostaria que os estudantes entendessem o vocabulário do pensamento de mecanismo intencional sobre empreendimentos, especificamente as organizações públicas. Na segunda, eu gostaria de entender como explicar como os empreendimentos funcionam, usando a ideia de que os processos de cenário são aspectos do tipo mecanismo do empreendimento.

**Nora:** Marshall, você quer dizer alguma coisa sobre como fazer com que os estudantes entendam o pensamento sobre mecanismo intencional?

**Marshall:** Na verdade há duas maneiras. A principal é pela imersão. Eles estarão sempre vendo isso, não importa para onde olhem. Eles verão no vídeo introdutório

do curso. Eles verão quando eu falar sobre as leituras do curso, quando eu as apresentar nesses termos. Eles verão quando usarem as perguntas da discussão para se preparar para a aula. Eles verão ao usar as orientações para preparar seus trabalhos escritos. A segunda maneira é tornar explícito o vocabulário do pensamento e análise de mecanismo intencional. O que eu já fiz no passado é dizer aos estudantes que existe uma linguagem-padrão do pensamento e análise de mecanismo intencional e que eles deverão ter isso em mente quando tentarem fazer sentido de tudo que lerem e fizerem durante o curso.

**Nora:** Linguagem-padrão?

**Marshall:** Eu peguei o termo do título de um livro sobre *designing*,<sup>49</sup> mas os autores usam o termo de maneira diferente. Eu prefiro dizer linguagem-padrão a "vocabulário convencional" porque eu não acho que a prática profissional requeira usar a terminologia da linguagem-padrão. Mas eu acho que precisa haver um padrão de mecanismo intencional para as ideias que os profissionais usam em sua vida profissional.

**Petra:** Você pode ilustrar a linguagem-padrão do pensamento e análise de mecanismo intencional?

**Marshall:** Sim. Vamos começar com duas afirmações:

- Os seres humanos e as organizações criam, usam e melhoram os fenômenos intencionais ou de mecanismo intencional.
- Os empreendimentos são tipos de fenômenos intencionais, em relação aos quais as organizações públicas são um subtipo.

**Petra:** Até agora, tudo bem.

**Marshall:** Eu vou agora lhes dar alguns enunciados sobre o design conceitual de um empreendimento:

- O design conceitual de um empreendimento é uma representação do pensamento sobre a intenção desse empreendimento e sobre a efetuação da intenção do empreendimento por meio do desempenho de suas funções.

- Efetuar a intenção do empreendimento depende do desempenho das funções do empreendimento e, de forma equivalente: as funções *efetuam* a intenção.
- Quão bem uma função do empreendimento é desempenhada depende do quão bem as outras funções são desempenhadas. Igualmente, funções *possibilitam* funções.
- Quão bem as funções do empreendimento são desempenhadas depende do quão bem sua função de gestão é desempenhada.

**Petra:** Eu gosto de frases telegráficas: no design conceitual de um empreendimento, as funções *efetuam* a intenção e as funções *possibilitam* funções. Eu reconheço essa parte da linguagem padrão a partir do diagrama do design conceitual do curso. Eu não sei se quero usar o termo *efetuar* fora de nosso curso, mas estou contente em vê-lo sendo usado intramuros. Deve haver mais sobre linguagem-padrão, Marshall, portanto; por favor continue.

**Marshall:** Agora, vou lhes dar uma linguagem-padrão sobre o design de concretização de um empreendimento, enquanto elaboro isso com ideias tiradas tanto da engenharia direta como da sociologia processual, começando com três enunciados básicos:

- O design conceitual de um empreendimento *é implementado por* seu design de concretização.
- O design de concretização de um empreendimento *é constituído por* seus processos de cenário.
- Os processos de cenário são aspectos do tipo mecanismo dos empreendimentos.

**Petra:** Ficou muito claro. Por favor, continue.

**Marshall:** Pois não. Vocês lembram que fazer a engenharia reversa de um empreendimento consiste na redocumentação, junto com a descoberta do design. Então, aqui está a lista de enunciados sobre redocumentar empreendimentos:

- Redocumentar um empreendimento consiste em descrever seus processos de cenário e as conexões entre eles.
- Um processo de cenário consiste em eventos que começam com condições iniciais e terminam com condições de resultado; sendo a diferença entre elas, a mudança; e a similaridade entre eles, a continuidade.
- Um processo de cenário é um processo de tipo evento que consiste em atividade, seu contexto e resultado.

**Petra:** Estou seguindo isso, Marshall. Agora eu vejo como os processos de cenário são aspectos tipo mecanismo dos empreendimentos e que isso é redocumentado na engenharia reversa.

**Olivier:** Se eu puder entrar na conversa, eu acho que estou entendendo melhor o conceito de um processo de cenário. Como um cenário, é um evento com um padrão. Como um processo, é uma relação de atividade, contexto e resultado relacionados a eventos. Pode-se colocar a ênfase tanto no processo quanto nos eventos, mas é a mesma ideia em geral.

**Nora:** Isso é bem sutil, Olivier. Ajuda-me a relacionar ideias sobre processo nas teorias de processo de política com ideias sobre estudos de caso na ciência política orientadas historicamente.

**Marshall:** Concordo totalmente com Nora sobre isso, Olivier.

**Petra:** Pode nos dizer a linguagem-padrão quanto à descoberta do design, Marshall?

**Marshall:** Segue uma lista de três enunciados sobre isso:

- Descobrir um design em um empreendimento consiste em explicar os resultados de seus processos de cenário e avaliar a adequação funcional entre os processos de cenário e o design conceitual do empreendimento.
- Uma explicação do resultado do processo de cenário envolve relações entre atividade do cenário, contexto do cenário e resultado do cenário.

- Uma explicação do resultado do processo de cenário inclui alguma idealização de construto (e causal) sobre como o contexto do cenário *canaliza* as atividades do cenário e como as atividades do cenário *eventuam* em resultados do cenário.

**Petra:** Gosto de frases telegráficas: no design da concretização de um empreendimento, o contexto *canaliza* atividade, e atividade *eventua* em resultados.

**Nora:** Eu também gosto dessas frases. Mas pode justificar o uso de termos como "canaliza" e "eventua" aqui, Marshall?

**Marshall:** Posso citar precedentes para minha escolha de palavras,<sup>50</sup> mas isso desviaria a atenção da questão principal, que é sobre como a explicação funciona na pesquisa orientada ao caso e na sociologia processual. Eu vejo esses termos como espaços reservados para ideias mais substanciais sobre as propriedades causais da relação atividade-contexto, por um lado, e a relação resultado-atividade, por outro lado. E o lugar ocupado por "contexto canaliza atividades" e de "atividades eventua resultados" pode ser preenchido, por exemplo, por ideias relacionadas a mecanismos sociais. Por exemplo, na análise do mecanismo intencional do vídeo introdutório do curso, o espaço reservado para "contexto canaliza atividade" foi substituído por ativação de enquadramento, enquanto o lugar reservado a "atividade eventua resultado" foi substituído por alinhamento de enquadramento.

**Olivier:** Seria adequado perguntar qual seu precedente para usar o termo "lugar reservado", Marshall?

**Marshall:** Com certeza! A ideia de lugar reservado – e a frase – vem da filosofia da ciência. Especificamente, vem da filosofia da biologia. O título do livro ao qual me refiro é *In Search of Mechanisms: Discoveries Across the Life Sciences*.<sup>51</sup>

**Olivier:** Não é o que eu esperava ouvir.

**Nora:** Na verdade, eu certa vez ouvi um filósofo da ciência dizer que a biologia se tornou a rainha das ciências e tive a impressão de que a literatura sobre mecanismo social na ciência social conscientemente emulou a pesquisa do sistema biológico. Então Marshall, ter encontrado um precedente na filosofia da biologia não me surpreende muito.

**Marshall:** Também é verdade, Nora, as ideias sobre engenharia reversa emulam ideias na pesquisa do sistema biológico.<sup>52</sup> Alguns filósofos remontam essa conexão a Aristóteles.<sup>53</sup>

**Petra:** Sinto como se estivéssemos num avião que acaba de subir de 15 mil a 40 mil pés em 20 segundos. Podemos voltar para a Terra agora?

**Marshall:** Sim, seria uma boa ideia, porque só temos direito de uso dessa sala de reunião por mais dois minutos.

**Nora:** Eu acho que o que se pode concluir dessa reunião é que, como há tanta coisa nessa ideia de gestão pública direcionada ao design, parte disso terá que ficar nos bastidores para nossos estudantes.

**Marshall:** Concordo com isso! Nesse sentido, também precisamos pensar mais sobre como posicionar a própria ideia de uma linguagem-padrão do pensamento e análise de mecanismo intencional. Minha principal ideia pedagógica, no entanto, como disse antes, é que devemos fazer uma imersão dos estudantes nela, em vez de ensiná-los a nadar, a partir da borda da piscina. Acabo de pensar que uma forma de imergí-los no pensamento de mecanismo intencional sobre gestão pública é fazer com que leiam o Capítulo 4 de *A Gestão Pública como uma Disciplina Orientada ao Design*.

**Petra:** Devemos ler esse capítulo do livro de Barzelay antes de nossa próxima reunião, para discutir a ideia?

**Marshall:** Uma boa proposta, Petra. Vou lhe dar o material até o final do dia.

**Petra:** Foi uma boa reunião, Marshall. Obrigada a todos.

## Notas

<sup>1</sup> Moore (1995).

<sup>2</sup> Simon (1996).

<sup>3</sup> Lynn (1996).

<sup>4</sup> Para uma discussão mais extensa desse ponto, ler o Capítulo 8. Para uma referência breve, procure o Glossário.

<sup>5</sup> Majone (1989), Dunn (2015), Colebatch (2002).

<sup>6</sup> Bryson (2018).

<sup>7</sup> Simons (2001), Kaufer e Butler (1996).

<sup>8</sup> Pawson e Tilley (1997).

<sup>9</sup> Vaughan (2005).

<sup>10</sup> Barzelay e Gallego (2010).

<sup>11</sup> Simon (1996).

<sup>12</sup> Mashaw (1981).

<sup>13</sup> Wilson (1989).

<sup>14</sup> Bardach (1998, 2004).

<sup>15</sup> Tandler (1997).

<sup>16</sup> Barzelay e Campbell (2003).

<sup>17</sup> Van Aken (2004).

<sup>18</sup> Patton (2011).

<sup>19</sup> Vickers (1965/1983).

<sup>20</sup> Arieu e Perlman (2002).

<sup>21</sup> Pahl e Beitz (1999).

<sup>22</sup> Funnell e Rogers (2011).

<sup>23</sup> Brown (2009).

<sup>24</sup> A ideia de um design conceitual é discutida em Cross (2008). Cross atribui a ideia a Pahl e Beitz (1999), que se baseou nas tradições alemãs do design de engenharia. Cross diz que o design conceitual estabelece estruturas de função e princípios de solução adequados, que são combinados em variantes conceituais. Quanto ao design de concretização, “partindo do conceito, o designer forma e desenvolve um produto ou sistema de acordo com considerações técnicas e econômicas” (Cross, 2008, p. 36).

<sup>25</sup> Fayol (1919/1984). A lista completa de funções do empreendimento na teoria intencional de empreendimentos de Fayol é: técnica, comercial, financeira, contábil e segurança.

<sup>26</sup> Dentre várias fontes, consultar Abbott (2016), principalmente o capítulo sobre resultados, que foi originalmente publicado em Abbott (2005).

<sup>27</sup> Abbott (2001). A melhor fonte sobre essa perspectiva é o capítulo dessa coleção chamado “*From causes to events*”, que foi previamente publicado em Abbott (1992).

<sup>28</sup> Abbott (2016).

<sup>29</sup> Schelling (1978).

<sup>30</sup> Lakoff e Johnson (1980, 1999).

<sup>31</sup> Fauconnier e Turner (2002).

<sup>32</sup> Rescher (1996).

<sup>33</sup> Goel (1995).

<sup>34</sup> Mashaw (1981).

<sup>35</sup> Sobre dramatização, retórica e direção de cena, consultar Goffman (1959) e Hilgartner (2000).

<sup>36</sup> Wikipedia, “Reverse Engineering” [https://en.wikipedia.org/wiki/Reverse\\_engineering](https://en.wikipedia.org/wiki/Reverse_engineering) (Acessado: Dezembro 20, 2018).

<sup>37</sup> Baggini e Fosl (2003, p. 8).

<sup>38</sup> Sobre a ideia de cogência, na teoria da argumentação, consultar Rehg (2009).

<sup>39</sup> *Evaluando*, um termo genérico cunhado por Michael Scriven, pode se aplicar a qualquer objeto de uma avaliação. Pode ser uma pessoa, programa, ideia, política, produto, objeto, desempenho ou qualquer outra entidade sendo avaliada. Encyclopedia of Evaluation. <http://methods.sagepub.com/reference/encyclopedia-of-evaluation/n178.xml> (Acessada: 19 dez. 2018).

<sup>40</sup> Pawson e Tilley (1997).

<sup>41</sup> Ragin (1987).

<sup>42</sup> Abbott (2001).

<sup>43</sup> Becker (1997).

<sup>44</sup> Stake (1995).

<sup>45</sup> Stake (2010).

<sup>46</sup> McAdam, Tarrow, e Tilly (2001).

<sup>47</sup> Hedström e Swedberg (1998).

<sup>48</sup> Morgan e Morrison (1999).

<sup>49</sup> Alexander, Ishikawa, e Silverstein (1977).

<sup>50</sup> Um precedente para o contexto canalizando a atividade é Lahlou (2017). Um precedente para “atividade ocasionando resultados” é Abbott (2001).

<sup>51</sup> Craver e Darden (2013). Sou grato ao Professor Alan Love do Departamento de Filosofia da Universidade de Minnesota por essa referência.

<sup>52</sup> Wimsatt (1997).

<sup>53</sup> Ariew e Perlman (2002).

## 4 Teorias de organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais: um *tour* pela Galeria de Gestão Pública

Se você fosse se inscrever num curso com o tema gestão pública orientada ao design, você corretamente esperaria trabalhar em projetos. Em compensação, você esperaria uma lista curta de leituras. A esse respeito, você poderá se surpreender.

Ao olhar para a lista de leituras, você verá uma gama de títulos. *Criando Valor Público*; *Preparing for the Future*; *Strategic Planning for Public e Non-Profit Organizations*; *The Science of Design: Creating the Artificial*; *A Resolução de Problemas em Organizações*; *Schemas in Problem-Solving*; *The Nature of Design; Why? A Representação do Eu na Vida Cotidiana*; e essas são apenas as leituras principais. Não ajuda o fato de que a maioria dos nomes dos autores seja desconhecida: Moore, Bryson, Simon, van Aken e Berends, Barzelay e Campbell, Marshall, Cross, Tilly e Goffman. Por que tantas leituras, muitas delas não específicas à gestão pública? Como isso vai funcionar? Será tarde demais para procurar outro curso?

Por que tantas leituras? Há duas razões. Uma é para demonstrar que a gestão pública é uma disciplina, com autores e leituras que todos que são formados na área devem conhecer. A outra razão, mais importante, é que a prática profissional orientada ao design é um fenômeno dependente da criatividade e intensivo em reflexão. Na pesquisa sobre *designing* e sobre a solução inventiva de problemas, fica claro que a criatividade envolve o pensamento crítico e generativo sobre o fenômeno intencional com o qual a prática profissional está envolvida. Em uma disciplina profissional, o pensamento crítico e criativo é desenvolvido por meio de encontros sucessivos com teorias (e outras formas de ideias) sobre tais fenômenos intencionais. Se você fizer um curso de gestão pública orientada ao design, você vai se deparar com essas teorias. E, como há múltiplos fenômenos intencionais na gestão pública, sua lista de leituras será mais extensa do que você poderia esperar.

Por que há tantas leituras que não são exclusivamente relevantes para a gestão pública como prática profissional? O motivo é porque há muito nessa prática profissional que não é menos relevante para outras áreas de prática profissional. Quais fenômenos intencionais são específicos da gestão pública? Organizações públicas. Quais fenômenos intencionais são comuns à gestão pública e a outras áreas de prática profissional? Uma resposta é a solução de problemas e projetos de design. Outra resposta são as atividades profissionais, incluindo *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização.

A lista de leituras para um curso de gestão pública orientado ao design é desafiadora não apenas por seu tamanho substancial. O desafio é maior porque é difícil ler literatura de múltiplos campos, tais como gestão pública, administração, solução de problemas, ciência cognitiva, *designing* e teoria social. Cada um deles tem seu próprio vocabulário especializado sobre o fenômeno em foco – e, além do mais, há mais de uma maneira de teorizar os fenômenos intencionais. E, como se isso não bastasse, estudar tais ideias não é só uma questão de aprendê-las, é uma questão de analisá-las criticamente, com o objetivo de visualizar como poderiam ser usadas criativamente na prática profissional – incluindo aqueles projetos com aos quais vai dedicar seu tempo no curso. Completar a lista de leituras é uma tarefa ainda maior do que pode parecer assim de antemão.

Como isso vai funcionar? Este capítulo lida com essa pergunta tão importante. Antes de eu explicar como, vou lhes contar uma história. Há poucos anos, quando o ano letivo estava para começar, eu me encontrei com um colega meu no saguão do prédio, enquanto esperávamos o elevador. A professora Chrisanthi Avergou estava voltando de um período sabático e, curiosamente, estava ansiosa para voltar a ensinar seu curso básico sobre sistemas de informação no mestrado. Ela me disse, para minha surpresa, que tinha usado parte de seu período sabático para escrever e gravar vídeos sobre o extenso material teórico de seu curso e esperava que assistir aos vídeos ajudaria os estudantes a se ligarem àquele material, poupando tempo para discussões críticas durante as aulas.

Com o tempo eu também fiz o mesmo em meu próprio curso sobre gestão pública, fazendo roteiros e gravando material de palestras sobre alguns trabalhos de Herbert Simon e Mark Moore, entre outros. Minha intenção era que esse material

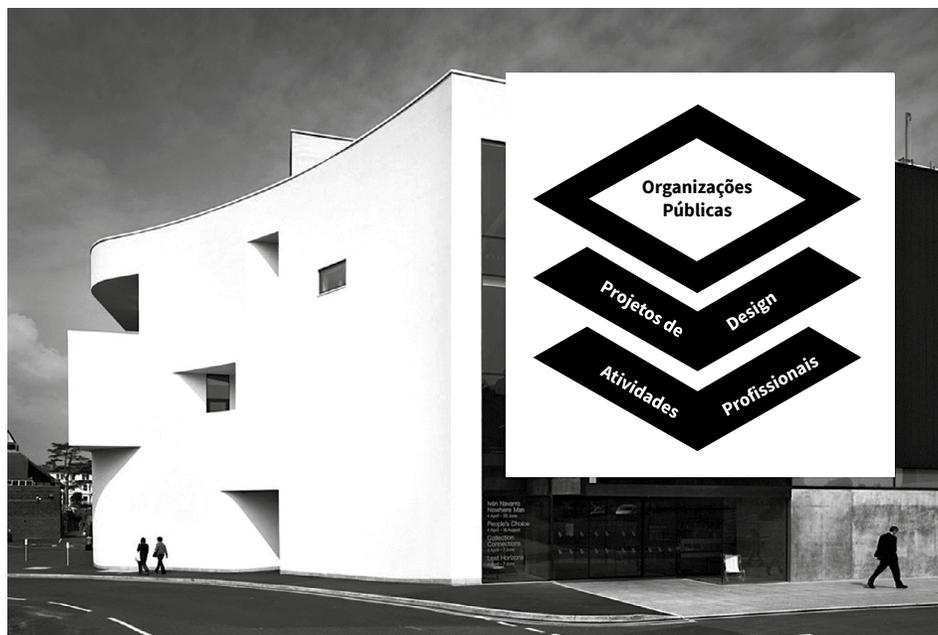
fosse usado tanto dentro quanto fora de meus cursos da LSE. No entanto, levei um tempo para criar o conceito para a coleção de vídeos que eu pretendia realizar. O que finalmente me veio à mente foi que nosso campo precisava de uma *antologia* de textos clássicos. Mas eu temia que a terminologia de uma antologia de leituras estragasse a ideia (confessadamente exagerada) de que os vídeos seriam uma inovação de vanguarda. Por isso, eu precisava trabalhar mais sobre o seu conceito.

Vários anos antes, durante uma viagem de final de semana em Berlim, eu tinha visitado os Arquivos Bauhaus, um museu sobre a famosa Escola Bauhaus, que existiu na Alemanha entre 1929 e 1933. Como é bem sabido, Bauhaus é considerada uma fonte original da própria ideia de “design” – uma ideia que abrangia a arquitetura, o design de produtos industriais, o design gráfico e o design de moda.<sup>1</sup> A direção e o corpo docente da escola incluíam os arquitetos e artistas mais proeminentes da época na Europa Central, incluindo Walter Gropius, Johannes Itten, Wassily Kandinsky, Paul Klee, László Moholy-Nagy, Hannes Meyer e Ludwig Mies van der Rohe. Quanto aos Arquivos Bauhaus, a exibição do museu consistia principalmente de exposições desses indivíduos, seu trabalho, sua posição em relação a questões controversas dentro e fora da escola, e suas ideias sobre *designing* e seu ensino. O que deu vida a todas essas informações foi o guia em áudio, que tinha sido excepcionalmente bem redigido e com fala agradável. Toda a visita aos Arquivos Bauhaus me impressionou muito.

Foi cerca de um ano depois que eu comecei a roteirizar e a gravar vídeos sobre autores de administração pública e suas obras. O primeiro vídeo que fiz foi sobre Herbert Simon e seu artigo bombástico de 1946 “*The Proverbs of Administration.*” Eu apresentei Simon, identifiquei as questões levantadas no artigo, enunciei suas afirmações e apresentei seu argumento. Em seguida, eu também critiquei o artigo, argumentando que ele havia quebrado algumas regras da argumentação adequada. Depois que apresentei o vídeo, eu me lembro de ter explicado a um colega que o vídeo era como um segmento do guia em áudio que eu tinha ouvido ao visitar os Arquivos Bauhaus. Alguns meses depois, eu ampliei essa ideia. Decidi que a gestão pública precisava de algo como o museu de arquivos Bauhaus, e que uma coleção de meus vídeos poderia servir como um museu virtual. Então eu tive a ideia de que estava criando uma Galeria de Gestão Pública, consistindo de uma coleção de exposições relacionadas e segmentos de guias de áudio sobre

os principais protagonistas de nosso campo, no passado e contemporâneos. O conjunto total de vídeos se chamaria Tour pela Galeria da Gestão Pública. Eu tinha meu conceito e uma linha de narrativa a respeito dele.

#### Figura 4.1 – A Galeria da Gestão Pública



Este capítulo é uma visita à Galeria Fictícia da Gestão Pública. A galeria está dividida em três andares, com cada um deles exibindo teorias sobre fenômenos intencionais envolvidos na prática da gestão pública: organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais, respectivamente. Cada andar da galeria consiste de algumas instalações, cada uma delas sobre a teoria intencional apresentada em uma publicação. Cada exibição é acompanhada de uma apresentação com um guia de áudio sobre aquela publicação.

Em relação ao empreendimento de ensino e aprendizagem na disciplina profissional de gestão pública, o papel específico deste capítulo é introduzir vocês aos fenômenos de mecanismo intencional envolvidos com a gestão pública e, mais especificamente, a como eles têm sido teorizados. Essas teorias intencionais devem ser examinadas de forma crítica como parte do empreendimento de ensino e aprendizado. Elas também devem ser usadas para canalizar um processo de pensamento crítico e criativo. Vamos começar o show.

## **Entrando no espaço da Galeria de Gestão Pública e conhecendo o curador**

Você e um acompanhante foram até à Galeria de Gestão Pública passando pela entrada até o andar superior. Vocês continuam até a antessala da exposição. Em uma das paredes, há uma imagem de uma nuvem de palavras.

Você ajusta seu fone de ouvido e toca no ícone de áudio-guia para o comando “iniciar”. E você ouve o seguinte:

Bem-vindo à Galeria de Gestão Pública e a esse áudio-guia para sua visita autoguiada. Meu nome é Michael Barzelay. Enquanto você estiver visitando a Galeria de Gestão Pública, eu serei seu anfitrião. Vou me apresentar de forma breve. Sou dos Estados Unidos. Eu considero Connecticut como meu lar, embora eu não tenha morado lá nos últimos 35 anos. Estou academicamente envolvido com a gestão pública desde 1980. Na época, eu era aluno do curso de mestrado em administração pública e privada em Yale, em sua School of Management. Quando fiz meu doutorado em ciência política, eu não tinha nada a ver com gestão pública. Eu fiz minha tese de qualificação em teoria política analítica contemporânea, relações internacionais e política comparativa da Europa Ocidental. Minha dissertação foi um estudo de caso sobre criação de políticas setoriais específicas em economias de mercado politizadas. Meu supervisor foi Charles E. Lindblom. Em 1985, após terminar meu doutorado, eu me tornei professor assistente na Kennedy School of Government de Harvard e parte das atribuições era ensinar gestão pública, o que fiz por dez anos. Eu me mudei para a London School of Economics and Political Science (LSE) após aquele longo período. Eu ensinei gestão pública aos estudantes de vários níveis em toda a LSE. Eu também, de certa



publicações. Cada andar tem um tema. O andar de cima, onde você está agora, é sobre teorias intencionais das organizações públicas. O mezanino, logo abaixo, se concentra em projetos de design. O andar de baixo está centrado nas atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Agora, se quiser, continue para a galeria em si e concentre sua atenção na primeira área de exposição.

Agora você sai da antessala da galeria, dá a volta e entra na exposição das organizações públicas. A primeira sala de exibição é clara e arejada, por estar no andar de cima. À esquerda, há várias pessoas sentadas em bancos com almofadas, ouvindo o áudio-guia do tour da galeria em seus smartphones.

Você vê um lugar vazio no banco da frente, anda rapidamente até lá, pede licença a seus futuros vizinhos, senta-se e avança o áudio-guia para o próximo segmento gravado. Sem demora, a voz do curador é novamente ouvida.

### **Ouvindo as teorias intencionais das organizações públicas: Criando Valor Público de Moore**

A sala de exposição é dedicada a um dos mais conhecidos acadêmicos teóricos da prática profissional da administração pública – Mark Moore. Ele foi professor da Universidade de Harvard durante toda sua carreira acadêmica, baseado principalmente na Kennedy School of Government. Por um bom período de tempo, mais ou menos 15 anos, Moore esteve efetivamente encarregado de ensinar administração pública naquela escola. Ele foi professor titular e ensinou em programas executivos, deu forma ao currículo do mestrado, orientou a escrita de vários estudos de caso, influenciou nas contratações da escola (inclusive minha própria nomeação) e escreveu um livro sobre administração pública chamado *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo*. O livro demorou quase 15 anos para ser escrito e foi publicado em 1995 pela editora da Universidade de Harvard.<sup>2</sup> Ele foi apresentado como emblemático da abordagem da Kennedy School à administração pública e, portanto, foi lido por muitos. Ele “representa” uma abordagem à administração pública, tanto quanto ensina determinadas linhas de argumentos.

Não seria justo sugerir que esse livro é mais bem conhecido por seu título. Mas há verdade suficiente nesse enunciado para fazer do título uma porta de entrada para a discussão do livro. A primeira coisa que você notará sobre o título é que ele tem duas partes. Geralmente, não se pode inverter a ordem entre o título principal e o subtítulo e ainda conseguir que tenha tanto sentido quanto a ordem original. O livro de Moore é definitivamente atípico nesse aspecto, entre muitos outros.

Para entender a relação entre as duas partes do título, você precisa de um pouco do contexto histórico. Especificamente, você precisa saber sobre as fontes das ideias de "criar valor" e "gestão estratégica", que são citados no título e no subtítulo, respectivamente. A fonte mais próxima foi a Harvard Business School. A proximidade foi parcialmente geográfica: se olhar no Google Maps, encontrará a distância de 750 metros (ou meia milha) entre as escolas, graças à existência de uma ponte sobre o Charles River. Havia também uma conexão institucional: alguns professores da Harvard Business School (HBS) tinham participado da criação do currículo e do ensino de administração de empresas no final da década de 1970 e início de 1980, como Moore, quando ele ainda era um jovem membro docente. Ao cruzar o rio, os professores de administração pública trouxeram para a HBS a pedagogia de método de casos, assim como a ideia de gerenciamento estratégico. A ideia de "criar valor" também fazia parte do léxico da HBS, embora tenha ganhado maior evidência com o passar da década de 1980, por vários motivos, inclusive pela proeminência crescente de Michael Porter e sua abordagem à estratégia de negócios.<sup>3</sup>

Para entender a ideia de gestão estratégica no governo, você precisa conhecer a ideia precedente de gestão estratégica em grandes empresas.<sup>4</sup> As raízes dessa ideia podem ser encontradas em uma famosa teoria de empreendimentos e sua administração, que foi publicada por volta da Primeira Guerra Mundial, por Henri Fayol.<sup>5</sup> Em sua tradução para o português, ela foi denominada *Administração Industrial e Geral*. A teoria de Fayol era sobre empreendimentos, uma espécie de fenômeno intencional. Não era sobre organizações como uma espécie de fenômeno empírico; e não era sobre empreendimentos específicos. Era uma teoria intencional de empreendimentos comerciais, como um tipo.

A teoria de Fayol tinha a mesma forma dos sistemas ou biologia funcional, inventada por Aristóteles.<sup>6</sup> Fayol teorizou os empreendimentos como sendo

| 4 Teorias de organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais: um tour pela Galeria de Gestão Pública

funcionalmente invariáveis, como é o caso das teorias biológicas dos organismos humanos. Nossos corpos são uniformes no desempenho de funções como a respiração e a circulação, por exemplo. Segundo a teoria intencional dos empreendimentos de Fayol, esses fenômenos são uniformes na medida em que os empreendimentos não podem sobreviver ou prosperar sem executar seis funções: em ordem alfabética, essas funções são contabilidade, comercial, finanças, gestão, segurança e técnica. Sem executar a função técnica, um empreendimento não seria capaz de oferecer produtos para venda. Sem desempenhar a função comercial, um empreendimento não venderia seus produtos. Sem executar a função de segurança, um empreendimento perderia o controle do que possui. Sem gestão, o empreendimento careceria de organização, direção e coordenação. Fayol continuou discutindo a função gerencial em detalhes: como ela possibilita as outras funções do empreendimento; e, acima de tudo, como ela pode ser realizada pelas atividades de profissionais que trabalham em funções diretivas em organizações de negócios comerciais.

**Figura 4.3 – Exibição da Galeria de Gestão Pública sobre Mark Moore e Criando Valor Público**



**1995 Harvard Kennedy School Moore**

Fonte: *Creating Public Value: Strategic Management in Government* by Mark H. Moore, Cambridge, Ma: harvard University Press, © 1995 by the President e fellows of harvard college. (Imagem reimpressa autorizada)

Na forma, "gerenciamento estratégico" é basicamente o mesmo que a teoria dos empreendimentos de Fayol. É uma teoria intencional. Os empreendimentos são o fenômeno intencional. É necessário executar funções corporativas para efetuar a intenção do empreendimento. O gerenciamento é uma função do empreendimento que permite que todas as outras funções sejam executadas. Os aspectos mais importantes da função gerencial são realizados por meio das atividades dos executivos, particularmente aqueles que ocupam cargos localizados no "ápice estratégico" de uma organização.<sup>7</sup> No início da década de 1960, outras camadas de argumentos foram adicionadas à teoria intencional de empreendimentos de Fayol para formar a "gestão estratégica". Essas camadas incluíam desenvolvimentos no campo da administração (como o trabalho de Chester Barnard<sup>8</sup>) e no estudo científico da tomada de decisão em organizações (como a obra de Herbert Simon e James G. March<sup>9</sup>). Mas a forma não mudou substancialmente.

Vamos usar esse relato histórico para ter uma ideia sobre *Criando Valor Público: Gerenciamento Estratégico no Governo*. Os empreendimentos de Fayol e as organizações públicas de Moore são teorizadas como efetuando a intenção do empreendimento. No livro de Moore, a *substância* da intenção do empreendimento é identificada como valor público. O conteúdo dessa ideia se baseia na teoria política. Moore sustenta que o valor público consiste na realização de aspirações políticas para agregar condições sociais. Ele também sustenta que a restrição da liberdade através do exercício da autoridade pública segue na direção oposta.

Enquanto o argumento sobre a *substância* da intenção do empreendimento se baseia na teoria política, o argumento sobre a efetuação da intenção do empreendimento se baseia na teorização jurídica e empírica sobre a autoridade do Estado e das instituições. Um aspecto dessa linha de argumentação é que o uso da autoridade pública requer legitimidade, enquanto o uso do dinheiro público requer apoio político. Outro aspecto desse argumento sobre a efetuação da intenção do empreendimento é que a entrega do programa – o análogo da função técnica na teoria de Fayol – precisa ser realizada.

Moore reúne essas linhas de discussão para tentar responder à questão sobre o que é necessário para uma organização pública efetuar valor público, no

Capítulo 3, onde ele apresenta a ideia de um "triângulo estratégico". Seus ângulos representam as ideias de valor, legitimidade e suporte, e capacidade operacional. Valor refere-se à substância do valor público. As ideias relacionadas de legitimidade e suporte já foram mencionadas. A capacidade operacional é o que é necessário para entregar os programas. Assim, o valor público é efetuado pelo (a) desempenho da função de entrega do programa; e (b) pela legitimidade e suporte da organização e/ou programa público.

A teoria de Moore da prática profissional dos gestores públicos se agrega à sua teoria propositiva das organizações públicas. Um gestor público deve pensar profundamente sobre a intenção do empreendimento, em termos de valor público, e um gestor público deve pensar e agir de forma criativa e deliberada sobre como o valor público deve ser efetuado. Ao fazer isso, os fatores contribuintes da capacidade operacional, por um lado, e legitimidade e suporte, por outro, merecem atenção máxima. Essa é a ideia abrangente de gestão estratégica no governo, em poucas palavras.

Moore elabora implicações dessas ideias para a prática profissional dos gestores públicos, na forma de diretrizes e sistemas. Por exemplo, Moore fornece diretrizes para dramatizar uma organização pública: as diretrizes envolvem a apresentação da missão de uma organização. Em outro exemplo, Moore apresenta vários perfis e contrastantes do envolvimento de um gestor público com o ambiente hierárquico de uma organização pública. Os perfis incluem empreendedorismo burocrático, desenvolvimento de políticas e negociação. Nos capítulos posteriores, em que o foco está na capacidade de operação e inovação, Moore repete as ideias de Fayol sobre planejamento e controle, duas funções constitutivas da gestão em sua teoria intencional dos empreendimentos.

Dito isso, muitas das implicações assumem a forma de comentários sobre casos. Essa é uma característica da tradição de Harvard na teorização da administração, que tem uma história própria importante, na faculdade de direito, em uma forma de teorização ética chamada casuística.

O livro de Moore é uma boa leitura. O primeiro capítulo é sobre uma bibliotecária municipal que pensa de forma criativa e deliberada sobre como efetuar o valor público, levando em consideração uma mudança observada nos padrões de

uso da biblioteca, principalmente durante o horário após as aulas. O Capítulo 3 apresenta o triângulo estratégico e as diretrizes para dramatizar uma organização pública através da formulação de enunciados de sua missão. E, se você quiser saber mais sobre o livro de Moore e sua relação com a teoria da gestão, dê uma olhada no Capítulo 2 do meu livro, *A Gestão Pública como uma Disciplina Orientada ao Design*.

Gostaria agora de convidá-lo a avançar para visitar a segunda exibição neste andar da Galeria de Gestão Pública. Trata-se de outra teoria intencional das organizações públicas e de outro famoso professor de administração pública. Espero que você consiga encontrar um lugar no banco em frente da tela, pois tenho muito a dizer sobre isso.

### **Ouvindo as teorias intencionais sobre organizações públicas: Planejamento Estratégico para Organizações Públicas e Organizações Sem Fins Lucrativos de Bryson**

O professor apresentado aqui é John Bryson. Se você está envolvido nesse ramo da administração pública como acadêmico, então você deve estar familiarizado com a contribuição ampla e influente de Bryson. Se está envolvido na administração pública como um profissional, você provavelmente já se deparou – e até mesmo utilizou – uma ou mais das cinco edições da principal declaração de Bryson sobre planejamento estratégico.

**Figura 4.4 – Exibição na Galeria de Gestão Pública sobre John Bryson e *Strategic Planning***



Fonte: Humphrey School of Public Affairs University of Minnesota

O título principal deste livro é *Strategic Planning for Public e Nonprofit Organizations*. A capa da quinta e mais recente edição – publicada em 2018 – é apresentada na tela à sua frente.

Bryson é Professor Pesquisador de Planejamento e Relações Públicas da McKnight na Universidade de Minnesota, com sede na Escola de Relações Públicas Hubert Humphrey. Ele faz parte da docência da Humphrey School há décadas e já atuou duas vezes como Vice-Reitor. Ele é um pesquisador prolífico e um líder acadêmico conceituado (e admirado!) no campo da administração pública.

O título principal indica que o livro de Bryson é uma teoria intencional sobre duas formas diferentes de empreendimentos: organizações públicas e organizações sem fins lucrativos. O foco é no planejamento estratégico. Então vamos começar por aí. Bryson define o planejamento estratégico da seguinte forma: “O planejamento estratégico ajuda a criar decisões e ações fundamentais que moldam e orientam o que é a organização, o que faz e por que faz”.

Vamos esclarecer o que essa declaração significa perguntando para que serve o planejamento estratégico, em que consiste e como funciona. Essas são perguntas a serem feitas sobre fenômenos intencionais, como o planejamento estratégico.

O objetivo do planejamento estratégico é indicado pelo subtítulo do livro: fortalecer e manter as conquistas organizacionais. Essa é a maneira de Bryson formular a ideia de “efetuar a intenção do empreendimento”, que introduzi ao comparar o livro de Moore à teoria intencional dos empreendimentos de Fayol. Vale ressaltar que o prefácio de Bryson menciona vários termos relacionados à ideia de realização organizacional: cumprir missões, cumprir demandas, satisfazer os constituintes e criar valor público.

Podemos ser um pouco mais específicos sobre o que é o planejamento estratégico, se compararmos a teoria intencional de organizações públicas de Bryson à teoria intencional dos empreendimentos de Fayol, com alguma profundidade. Lembre-se de que, dentro da teoria de Fayol, os empreendimentos não podem sobreviver ou prosperar sem desempenhar seis funções: contabilidade, comercial, finanças, gerenciamento, segurança e técnica. Lembre-se de que, sem gestão, o empreendimento careceria de organização, direção e coordenação. Considere que, sem que a função de gestão seja desempenhada adequadamente, as outras funções do empreendimento sofrerão, minando totalmente a perspectiva de efetuar a intenção do empreendimento.

Agora lembre-se, de que o planejamento estratégico, na definição de Bryson, “molda e guia” a organização pública. Essa frase sugere que a ideia de “planejamento estratégico”, na teoria intencional das organizações públicas de Bryson, está intimamente relacionada à ideia de “desempenhar a função de gestão” na teoria intencional dos empreendimentos de Fayol. Essa relação entre ideias pode ser enunciada com mais precisão. *O planejamento estratégico é para executar a função de gestão nas organizações públicas*, o que, por sua vez, possibilita o desempenho de outras funções do empreendimento, o que, por sua vez, fortalece e mantém as conquistas das organizações públicas.

Vamos aprofundar essa ideia respondendo em seguida à pergunta sobre em que consiste o planejamento estratégico. Lembre-se de que a definição de Bryson

afirma que o "planejamento estratégico ajuda a produzir decisões fundamentais". Essa afirmação sugere que o planejamento estratégico é um processo de tomada de decisão. Colocado em termos do pensamento e análise de mecanismo intencional dos empreendimentos, o planejamento estratégico é um processo de cenário nas organizações, cujo perfil é o da tomada de decisão. Por definição, os processos de cenário dão origem a resultados. Assim, o planejamento estratégico dá origem a decisões sobre o empreendimento.

Pode-se dizer mais sobre em que consiste o planejamento estratégico. Mas, antes de detalhar mais essa ideia, vamos considerar a terceira pergunta: como funciona o planejamento estratégico? É uma questão mais interessante e potencialmente frutífera a ser examinada, comparada com as questões sobre para que serve o planejamento estratégico e em que ele consiste.

Você não pode esperar uma resposta exata para essa pergunta partindo de um enunciado de definição. Mas há pistas na definição de planejamento estratégico de Bryson, que, como você deve se lembrar, é a seguinte: "O planejamento estratégico ajuda a produzir *decisões e ações fundamentais que moldam* e orientam o que é *a organização*, o que faz e por que faz" (grifo nosso). Já estabelecemos que o planejamento estratégico é *para* executar a função de gerenciamento; então a questão é *como* isso acontece. *Como as decisões* resultantes do planejamento estratégico *moldam a organização*? A resposta para isso é que elas dão origem a "ações" que alteram o desempenho das funções corporativas da organização pública, como as funções técnica ou de segurança. Tudo bem, mas como as decisões que resultam do planejamento estratégico *levam* a essas ações e seus efeitos posteriores? Essa é uma pergunta que a definição de planejamento estratégico de Bryson não pode responder; mas há, ainda assim, uma pista no termo "decisões *fundamentais*". A pista é que o planejamento estratégico funciona quando os participantes da organização acreditam que as *decisões* decorrentes do planejamento estratégico realmente abordam questões *fundamentais* da organização.

Vamos resumir tudo que já visitamos até aqui antes de dar mais profundidade a esse relato da teoria intencional de Bryson sobre o planejamento estratégico para organizações públicas. O planejamento estratégico é *para* executar a função de

gerenciamento de uma organização pública, o que significa que é para permitir o desempenho de todas as funções do empreendimento, o que significa que é para efetuar a realização organizacional sustentada. O planejamento estratégico *consiste em* processos de cenário dentro das organizações, cujo perfil é o da tomada de decisão. O planejamento estratégico *funciona* gerando ações que mudam como as funções do empreendimento são desempenhadas.

Há muito a ser adicionado a este resumo. Temos tempo para apenas mais um passo nessa direção. No prefácio da quinta edição de seu livro, Bryson afirma que "o melhor planejamento estratégico faz extenso uso da análise e síntese em contextos deliberativos para ajudar líderes e gestores a enfrentar com êxito os principais desafios que sua organização (ou outra entidade) enfrenta" (p. xvi). Esse enunciado implica que, para que o planejamento estratégico funcione, seus processos de cenário precisam incluir uma fase relacionada à decisão de identificar os principais desafios do empreendimento. Implica também que o processo de tomada de decisão deve ser deliberativo, uma característica que, por uma questão de teoria sociológica, origina-se de sua atividade e de seu contexto.

Há uma segunda implicação da ideia de que "o melhor planejamento estratégico faz uso extensivo da análise e síntese em contextos deliberativos". A *análise* e a *síntese* são ideias fundamentais nas teorias intencionais do *designing*. Nessas teorias, a análise possibilita a síntese e a síntese resulta em designs, ou seja, representações de objetos. No contexto do planejamento estratégico, os objetos projetados podem ser representações de "grandes desafios", bem como de "decisões fundamentais".

Deveríamos, portanto, rever a definição anterior de planejamento estratégico, na teoria intencional de organizações públicas de Bryson. Nada muda em *para* que serve o planejamento estratégico. Mas algo muda quanto a *em que consiste* o planejamento estratégico. Consiste em processos de cenário com dois perfis distintos: *designing* e *tomada de decisão*. Se o planejamento estratégico é diferente no que consiste, então deve ser diferente na maneira como funciona. E funciona desenhando a facilitação da tomada de decisão. Como afirmou Bryson: "O melhor planejamento estratégico *faz uso extensivo da análise e síntese* em contextos deliberativos para ajudar líderes e gestores a enfrentar com êxito os principais desafios que sua organização (ou outra entidade) enfrenta". Lembre-

se desse pensamento quando for até o nível mezanino da galeria, que trata de projetos de design.

O livro de Bryson inclui uma grande variedade de sistemas e diretrizes que elaboram essa teoria intencional de planejamento estratégico e organizações públicas. A diretriz principal para o planejamento estratégico é a seguinte abordagem em 10 etapas:

1. Iniciar e concordar com um processo de planejamento estratégico
2. Identificar mandatos organizacionais
3. Esclarecer missões e valores organizacionais
4. Avaliar os ambientes externo e interno para identificar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças
5. Identificar questões estratégicas enfrentadas pela organização
6. Formular estratégias para gerenciar as questões
7. Revisar e adotar o plano ou planos estratégicos
8. Estabelecer uma visão organizacional eficaz
9. Desenvolver um processo de implementação eficaz
10. Reavaliar estratégias e o processo de planejamento estratégico

Os capítulos do livro de Bryson estão organizados em torno dessa diretriz principal. Cada capítulo oferece especificidade sobre como executar uma determinada etapa. Em cada caso, o processo do cenário é mais detalhado, em termos de resultado, atividade e nas ferramentas que podem ser usadas para ajudar a produzir o resultado. É uma teoria intencional muito bem estruturada e detalhada, o que a torna bastante útil.

Provavelmente, este é um bom momento para fazer o fechamento desta apresentação em áudio-guia sobre John Bryson e seu livro de planejamento estratégico. Agora você deve ser capaz de lidar com a tarefa de ler e apreciá-lo como uma teoria intencional do planejamento estratégico e das organizações públicas.

Além disso, agora você será capaz de comparar, contrastar e integrar essa teoria intencional à de Moore. Isso será bom para o seu conhecimento profissional sobre gestão pública e será bom para a disciplina profissional da gestão pública. É algo que você pode fazer se estiver fazendo um curso sobre administração pública.

Antes de seguir para o mezanino para a continuação do tour pela galeria, por que você não visita o café do lado à direita? Você também pode recarregar seu smartphone para a próxima etapa do Gallery Tour.

### **Escutando as teorias intencionais dos projetos de design: As Ciências da Arte Artificial de Herbert Simon**

Bem-vindo ao mezanino da Galeria de Gestão Pública. Ao entrar, observe as três telas sobre projetos de design que você verá aqui:

Farei um breve relato de cada um nesta série de segmentos do áudio-guia. Juntos, eles devem dar uma ideia do importante papel desempenhado pela ideia de projetos de design na teorização intencional sobre organizações públicas e a prática profissional da gestão pública.

Começamos com Herbert A. Simon e seu livro *As Ciências do Artificial*.<sup>10</sup> Há muita coisa que você realmente deve saber sobre os dois. Vou lhe contar o máximo que puder no curto período em que você se sentirá confortável em pé diante da tela.

**Figura 4.5 – Entrando na seção de exposição de projetos de design**



Fonte: Simon, Herbert, *The Sciences of the Artificial*, third edition, [cover], © 1996 Massachusetts Institute of Technology, published by the MIT Press. (Imagem reimpressa autorizada)

É quase impossível imaginar que qualquer pessoa que visite a Galeria de Gestão Pública não reconheça o nome, Herbert A. Simon. Deixe-me fazer um teste para ver o quanto você já sabe. Aqui estão algumas perguntas: indique se você pensa que elas são verdadeiras ou falsas.

Primeiro, Herbert Simon recebeu o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1978. Verdadeiro ou falso? Verdade, você diz? Você está CERTO!

Segundo, Herbert Simon era um economista. Verdadeiro ou falso? Você disse verdade? ERRADO! Seu doutorado foi em Ciência Política. Por um tempo, ele ensinou em uma escola de administração. Ele foi professor de ciência da computação e psicologia. Ele foi muitas coisas, mas economista não foi uma delas.

Terceiro, Simon era um cientista organizacional. Verdadeiro ou falso? Você disse verdade? CORRETO! Ele dedicou grande parte de seu trabalho a entender o que favorecia e desfavorecia a tomada de decisões inteligentes nas organizações. E certamente esse trabalho tinha um caráter teórico. O trabalho não apenas afirmava ser verdadeiro em relação às organizações em geral e universalmente,

mas também se baseava em ideias teóricas, de muitas fontes, incluindo a filosofia e a psicologia.

Quarto, Simon propôs que a disciplina de administração fosse desenvolvida como uma ciência do design e não como uma prática profissional. Verdadeiro ou falso? Falso, você disse? CORRETO! Simon propôs que a disciplina de administração fosse desenvolvida como uma prática profissional e que isso fosse feito através de uma investigação racional sobre a solução de problemas através das atividades complementares de *designing* e tomada de decisão, principalmente nos ambientes organizacionais. Simon surgiu com o jargão memorável de "uma ciência do design" para se referir a essa investigação racional, que ele esperava que tivesse um papel no ensino e aprendizagem da disciplina profissional de administração, entre outros. Mas ele não disse que a própria administração deveria ser uma ciência do design. Outros disseram que Simon defendia que a administração se tornasse uma ciência do design, mas isso não faz com que seja verdade.

Agora, calcule sua pontuação. Das suas quatro respostas, três estavam corretas. No geral, suas respostas mostram que você está bem informado sobre Herbert Simon. E é improvável que suas crenças fiquem desatualizadas, porque Simon não está mais conosco. Claro, você não obteve uma pontuação perfeita. Mas a resposta incorreta provavelmente se deveu ao fato de estarmos condicionados a pensar que alguém que ganhou o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas era economista. Não se preocupe: isso apenas mostra que seu cérebro processa informações como todo mundo aqui na Galeria de Gestão Pública. Você pode se sentir em casa.

Deixe-me lembrá-lo por que o Simon está aqui conosco na Galeria de Gestão Pública. Lembra-se desta imagem, de quando você entrou no prédio?

Bem, agora você está no mezanino. Isso sugere que Simon está aqui porque ele tinha algo a dizer sobre projetos de design. Então deixe-me dizer agora por que ISSO é verdade e o que você deve lembrar sobre a relação entre projetos de design, de um lado, e organizações públicas e atividade profissional, de outro.

Simon tinha algo a dizer sobre projetos de design em seu livro *As Ciências do Artificial*, cuja terceira e última edição é retratada na tela. Onde, especificamente? Experimente o índice. Se você procurar "projetos" no índice, não encontrará nenhuma menção. Portanto, tente a palavra "design" e procure por "projetos" como um subitem. Encontre os subitens que começam com P. Você encontra "problemas, larga escala". E depois "processo de". Aproximando-se de "projetos". Mas a próxima subentrada é "representação de". Começa com R. Portanto, talvez a associação entre Simon e "projetos de design" seja apenas algo na mente de seu curador?

Apesar de ter sido eu a codificar o termo "projetos de design" no Tour da Galeria de Gestão Pública, eu o desafio a negar que essa ideia tenha sido central no capítulo de *As Ciências do Artificial* intitulado "A Ciência do Design: Criando o Artificial". Nesse capítulo, Simon analisa um processo de cenário que resulta em decisões que levam a – e estruturam – a realização de um sistema artificial. Todas as atividades constitutivas do processo de cenário estão localizadas no mesmo período de tempo. Algumas das atividades constitutivas resultam em mais de uma representação do design de um sistema artificial. Tais projetos canalizam outras atividades constitutivas que resultam em decisões. Essas duas categorias de atividades – projetar e tomar decisões – cessam em algum momento, como quando a organização está satisfeita com o sistema artificial em questão e com as decisões tomadas sobre ele, ou possivelmente por outros motivos. Esse processo de cenário é o conceito que eu chamo de "projetos de design". Para citar um provérbio americano antigo: "se parece um pato e soa como um pato, então é um pato".

Há duas razões mais substanciais para eu me sentir confiante em usar esta denominação. Uma é histórica. Um livro relativamente recente sobre a história das escolas de administração na América do Norte apresentou alguns detalhes sobre o trabalho de Simon e aquilo que o influenciou. Simplificando uma história complexa, para Simon, o análogo no mundo real para o processo de cenário que acabou de ser apresentado foram projetos em que ele participou, como um afiliado da RAND Corporation. E a mãe dos precedentes históricos para esses projetos foi, por sua vez, o Manhattan Project, o qual resultou em um sistema artificial para levar a cabo a Segunda Guerra Mundial com armas atômicas controladas pelos EUA. Augier e March também explicam como Simon chegou a conceber a "solução

de problemas” através de processos coletivos deliberativos e criativos como sendo uma forma essencial de atividade organizacional em negócios e outras formas de empreendimento. Dessa forma, historicamente, Simon concebeu os projetos de design como sendo um mecanismo universal-chave para efetuar a intenção do empreendimento – quaisquer que tenham sido as palavras que usou para comunicar essa visão.

A outra razão substancial é que a noção de projetos de design fornece uma orientação para a teorização intencional das organizações públicas e da prática profissional da gestão pública. É uma direção que está faltando na teorização predominante sobre empreendimentos. Por uma questão histórica, os projetos de design não faziam parte da teoria intencional de Fayol sobre a função de gestão dos empreendimentos, embora, como um aparte, ele provavelmente pensasse nos projetos como sendo mecanismos para uma função técnica. A ideia de projetos de design também é marginal à teoria intencional sobre gestão pública. Especificamente, a terminologia de projetos de design está ausente no livro de Moore: se você procurar no índice por "design" ou "projetos", você não encontrará referência. É até marginal ao vocabulário do livro de Bryson. Não há menção no índice sobre projetos; e o subitem mais relacionado no planejamento estratégico é "processo". Isso sugere que mesmo a teoria intencional de Bryson sobre as organizações públicas não tirou o máximo proveito da orientação sugerida por Simon para teorizar sobre a administração. Portanto, eu apresento meu caso: os projetos de design têm um papel importante a desempenhar na teoria intencional das organizações públicas e da gestão pública; o tempo dirá se essa direção teórica acontece e quão bem ela funciona.

Se você deseja conhecer mais a teoria de Simon sobre projetos de design, você tem três opções: uma delas é ler o Capítulo 5 de *As Ciências do Artificial*.

A segunda é ler o Capítulo 2 de meu livro, *A Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design*. A terceira e melhor opção é ler os dois.

## Conhecendo teorias intencionais de projetos de design: solução de problemas nas organizações

Este segmento do Tour da Galeria é principalmente sobre o Professor Joan van Aken, por um lado, e o livro *Problem-Solving in Organizations* (Solução de problemas nas organizações), por outro. Na tela, você pode ver a capa da terceira edição do livro, ao qual vou me referir pela abreviatura de PSO. Publicado pela Cambridge University Press, o PSO é coescrito por van Aken e Hans Berends, cujas belas imagens estão encarando você na tela.

Se eu estiver certo, você provavelmente espera que eu explique por que encontrou van Aken e *Problem-Solving in Organizations* no meio do tour da Galeria de Gestão Pública. Vou contar uma história.

Deparei-me com a primeira edição do PSO como resultado do estudo dos artigos de van Aken que difundiam a ideia de que a gestão deveria ser pesquisada e ensinada como uma ciência do design.<sup>13</sup> Fiquei impressionado com o que li – e fui verificar. Eu encontrei o PSO. Descobri que o livro foi escrito não apenas como uma síntese da teoria sobre solução de problemas nas organizações, mas também como um guia para estudantes de graduação em administração de empresas que precisam concluir um projeto de negócios no último ano de estudo. Foi escrito de forma clara e sucinta. Senti que meus próprios estudantes gostariam de ler vários capítulos. Além disso, eu estava procurando uma leitura que introduzisse meus estudantes a ideias sobre design – uma leitura que não fosse sobre design de máquinas, produtos e/ou software. O PSO fazia isso. De fato, trouxe ideias sobre *designing* com a finalidade de acrescentar alguma profundidade às ideias sobre solução de problemas nas organizações, que, de outra forma, tendiam a ser indistinguíveis da literatura sobre tomada de decisão. Por isso, recomendei dois dos primeiros capítulos do PSO para a segunda semana do meu curso.

Eu tive uma surpresa. Meus estudantes não gostaram do *PSO*, eles amaram. Uma semana depois, um aluno me disse que usou o material durante um exercício de equipe em um evento de recrutamento para uma empresa de consultoria. Ele conseguiu que os outros membros da equipe seguissem sua liderança. (Eventualmente ele conseguiu o emprego, e o LinkedIn me diz que está trabalhando

na McKinsey.) Continuei usando o material, ano após ano. Eu o recomendei para outros professores, e todo mundo (no mínimo) gosta.

Enquanto escrevia meu livro *A Gestão Pública como uma Disciplina Profissional Orientada ao Design*, tive a ideia de criar um padrão de três camadas de teoria intencional e conhecimento profissional sobre gestão pública, com a camada intermediária do sanduíche sendo sobre projetos de design, prensada entre uma camada acima, de uma teoria intencional sobre organizações públicas, e a camada de baixo, de uma teoria sobre a atividade profissional. Se a camada do meio deveria ser sobre projetos de design, eu precisava de material para representar a teorização intencional sobre eles. Essa é a história.

Agora, o argumento: a razão pela qual o PSO tem um lugar no tour da galeria é que ele expõe uma teoria intencional de projetos de design de uma maneira mais completa do que Simon. De fato, o PSO traduz as ideias de Simon em uma teoria de projetos de design e em uma teoria intencional dos empreendimentos, enquanto assimila parte da história do pensamento sobre solução de problemas.

Algumas das primeiras teorias sobre solução de problemas foram formuladas entre as duas guerras mundiais do século 20, como parte de um movimento intelectual conhecido como pragmatismo. Uma figura importante nesse movimento foi John Dewey. Seu texto mais famoso sobre solução de problemas foi *The Public and its Problems*. A teoria de Dewey sobre a solução de problemas foi de grande influência e foi elaborada por muitos pensadores de meados do século 20 em sociologia, direito, ciência política e economia, nas universidades dos EUA. Os pensadores mais conhecidos incluem Herbert A. Simon, Harold Lasswell,<sup>14</sup> Albert O. Hirschman,<sup>15</sup> Charles E. Lindblom,<sup>16</sup> James G. March e Aaron Wildavsky. Eles não concordavam entre si em tudo, mas seus trabalhos certamente acrescentaram grande profundidade intelectual aos debates sobre a constituição e as possibilidades da solução de problemas.

O livro de Van Aken e Berends, ao refletir a história dos debates sobre solução de problemas, fornece uma linha distinta de argumento sobre a prática profissional nas organizações. De forma sumária, seu argumento é que os projetos de negócios são mecanismos para desempenhar funções do empreendimento, enquanto esse

| 4 Teorias de organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais: um tour pela Galeria de Gestão Pública

tipo de mecanismo é constituído, essencialmente, por uma linha de atividades de design. Essa linha de atividade resulta em precursores bem formados de problemas solucionados, consistindo em designs de objeto e de realização. Esses precursores estruturam e/ou alimentam outros processos de cenário que consistem em atividades de tomada de decisão. As atividades de tomada de decisão resultam nas decisões sobre preservação, modificação ou substituição de mecanismos para o desempenho das funções do empreendimento. De forma substancial, essas decisões podem envolver a adoção e a implementação de designs de objeto e de realização que resultaram do projeto de negócios anterior.

De acordo com esse esboço, o PSO aproveita a ideia – imanente na principal linha de teorização de Simon em *As Ciências do Artificial* – de que fenômenos intencionais, ou soluções, nos empreendimentos são sistemas artificiais. Você pode ver essa tendência na maneira como van Aken e Berends nomeiam os resultados do processo de cenários de solução de problemas, especificamente "design de objetos" e "designs de realização". Um "design de objeto" especifica um fenômeno intencional, que deve existir em um ponto posterior, uma vez que a atividade posterior de concretização torna o design do objeto totalmente real – mas o design do objeto é omissivo nas especificidades da atividade de realização. De forma inversa, o “design de realização” não menciona especificidades do objeto, mas especifica o plano posterior em detalhes suficientes para que o design do objeto possa ser realizado.

Como você poderá intuir imediatamente, o vocabulário do design de objetos e de realização está ancorado na engenharia e na arquitetura. Fabricação é um termo padrão para a realização ou concretização em engenharia, enquanto construção é um termo padrão para realização em arquitetura. Devido a esse vocabulário, faz sentido para van Aken e Berends teorizar projetos de negócios como uma cascata de atividades, onde, à montante, estão ações de criação do design conceitual de um objeto e se estende à jusante, com ações de criação do design totalmente concretizado de um objeto, com alguns estágios intermediários entre eles. De maneira impressionante, van Aken e Berends empregaram o conceito de projetos de negócios para transferir para o campo da administração uma teoria intencional da solução de problemas em engenharia e arquitetura, segundo a qual a criação de soluções consiste em uma atividade cumulativa de várias etapas, na qual cada etapa conduz a um design de objeto e de realização, envolvendo

um tipo específico de progressão, exigindo um estado mental específico e um objetivo intermediário. É por esse motivo que é correto dizer que van Aken e Berends oferecem uma teorização da prática profissional orientada ao design nas organizações, no estilo Simon.

Provavelmente isso é tudo que você precisa saber sobre *Problem-solving in Organizations*, de van Aken e Berends, em sua visita à Galeria de Gestão Pública. Ao sair da exposição, você pode folhear uma cópia do livro, se tiver tempo para visitar a livraria e o café da galeria, no térreo. Se você tiver tempo para um café mais demorado, pegue o livro e vá para o Capítulo 3. Não se esqueça de ver os úteis diagramas. Agora, encontre-me na próxima exibição.

### **Conhecendo as teorias intencionais de projetos de design: *Preparing for the Future***

O título principal do livro apresentado aqui é *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force* (Preparando para o Futuro: Planejamento Estratégico na Força Aérea dos EUA), publicado pela Brookings Institution Press. Como o livro trata de planejamento estratégico, você pode se perguntar se foi subrepticamente teletransportado do mezanino para o andar superior, onde estão localizadas as exposições de obras sobre organizações públicas. Não se preocupe, nada disso aconteceu. *Preparing for the Future* poderia ter sido exibido lá, de forma adequada, mas o que tenho a dizer sobre ele tem como foco a camada sobre projeto de design da teoria intencional da gestão pública.

Se você ainda não olhou atentamente para a tela, pode estar esperando uma apresentação dos dois autores do livro, com algum alarde. No entanto, o alarde seria inadequado, pois um dos coautores de *Preparing for the Future* é o que vos fala. Fico feliz em apresentar meu coautor, Colin Campbell. Quando o projeto do livro começou, por volta de 1998, Colin era professor e diretor da Escola de Políticas Públicas da Universidade de Georgetown, em Washington, DC. Quando terminamos, ele era professor de ciência política na Universidade British Columbia, da qual se aposentou anos atrás.

O foco principal do livro foi a teorização sobre mecanismo intencional nas organizações públicas. O termo "planejamento estratégico" era uma referência a essa teorização. Uma questão que consideramos foi para que serve o planejamento estratégico. Alinhados com Fayol e Bryson, consideramos que o planejamento estratégico serve ao desempenho da função de gestão de uma organização pública. Formulamos uma linha específica de teorização intencional sobre o papel da função de gestão, um precedente para o qual havia uma linha de argumentação em um livro popular de administração, intitulado *Competing for the Future*.<sup>17</sup> Modificamos o argumento, modestamente, para coerência com a teoria intencional das organizações públicas.

A questão sobre em que consiste o planejamento estratégico foi abordada de uma forma empírica e exploratória, por meio de relatórios, análises e comentários sobre uma série de casos de planejamento estratégico que ocorreram na Força Aérea dos EUA (USAF) durante um período de seis anos. Um desses casos ocorreu entre meados de 1995 e final de 1996; um dos seus resultados foi a formulação de uma visão estratégica para a USAF, chamada de *Global Engagement*. Outro caso ocorreu de 1997 a 1999; um dos resultados do caso dos Jogos de Futuros da Força Aérea dos EUA (*U.S. Air Force Futures Games*) foi uma apresentação da diretoria de planejamento estratégico à liderança sênior da Aeronáutica sobre as percepções, questões e recomendações decorrentes dos jogos de futuros. Um terceiro caso foi a fonte de uma visão estratégica sucessora da Força Aérea, intitulada *Global Vigilance, Reach, and Power*, concluída em 2000. O livro não apenas analisou cada caso, mas também os comparou, como parte de um esforço para dar profundidade à teoria intencional sobre o planejamento estratégico como um mecanismo para desempenhar a função gerencial nas organizações públicas.

A análise e os comentários sobre casos estabeleceram algumas direções para a minha própria teoria da gestão pública, que venho desenvolvendo desde então. A direção que vou apontar aqui é teorizar os esforços episódicos de planejamento estratégico, como os casos da Força Aérea, como mecanismos para desempenhar a função de gestão nas organizações públicas – e teorizar tais mecanismos, por sua vez, como projetos de design. Para ser franco, o processo pelo qual desenvolvi essa direção de teorização foi através do ensino,

à medida que esses casos da Força Aérea se tornaram elementos centrais de todos os meus cursos. Penso que a primeira vez que usei esses casos como “projetos de planejamento estratégico” foi quando estava ministrando cursos executivos para a Escola de Governo da Austrália e Nova Zelândia (ANZSOG), mais de uma década atrás. Essa direção teórica, envolvendo um diálogo entre "ideias" e "casos", continuou e não demorou muito para eu estar usando o livro de van Aken e Berends como uma leitura teórica para acompanhar os casos da Força Aérea. Tem sido assim desde então.

Você se lembrará daquilo que eu disse sobre o PSO, que os projetos de design são adequadamente teorizados como processos de cenário; essa estrutura foi desenvolvida ao analisar os estudos de caso do planejamento estratégico na USAF, tanto no livro quanto no ensino dos casos. Ou seja, os “casos” foram analisados como processos de cenário do tipo projeto de design. Essa estrutura traz uma série de implicações conceituais, como:

- Esforços de planejamento estratégico são episódios entendidos como projetos.
- Projetos de planejamento estratégico são mecanismos para desempenhar a função de gestão de uma organização pública em aspectos específicos.
- As atividades de planejamento estratégico são constituídas por sequências de atividades profissionais realizadas por muitos atores, participando com base em seu papel na organização ou em alguma outra identidade dentro da situação em questão.
- Objetos de design finais de um projeto de planejamento estratégico são comumente identificados como planos estratégicos.
- As condições iniciais dos projetos de planejamento estratégico refletem como os legados dos projetos de planejamento estratégico anteriores se relacionam com a maneira como o lançamento de seus sucessores é gerenciado em etapas.
- Contextos dinamicamente estáveis de projetos de planejamento estratégico incluem o sistema formal de papéis da organização; a *persona* que os principais líderes organizacionais estabelecem em relação ao projeto de planejamento estratégico específico; a maneira como as análises de marcos e transições foram programadas; e a narrativa oficial do projeto.

- Algumas das atividades constitutivas dos projetos de planejamento estratégico têm mais em comum com os arquétipos do design, enquanto outras dessas atividades têm mais em comum com os arquétipos da tomada de decisão.
- A forma como o *designing* e a tomada de decisão passam a estar concatenados tem implicações substanciais para o conteúdo e a significância dos designs de objeto/planos estratégicos que resultam de projetos de planejamento estratégico.
- Os desenhos da apresentação do conteúdo da estratégia são resultados intermediários de projetos de planejamento estratégico; a forma como os principais líderes organizacionais reagem a eles tem um efeito significativo de modificação sobre o contexto dinamicamente estável do projeto e, conseqüentemente, nos resultados e legados dos projetos de planejamento estratégico.

Efetivamente, esse conjunto de nove pontos com marcadores é extenso e possui uma escrita densa. Relaxe, você poderá sair dessa galeria mesmo que não possa citá-los de memória. O que é realmente importante é a impressão que esse material deixa. Assim, se você não se importa, deixe-me sugerir algumas impressões dessa tela, e do mezanino como um todo, que você pode querer levar consigo.

Primeiro, a teorização intencional sobre gestão pública é favorecida ao nos concentrarmos especificamente em projetos de design como um mecanismo para desempenhar funções corporativas em organizações públicas, principalmente para desempenhar a função de gestão. (Advertência: não se engane pensando que os projetos de design são exclusivamente constituídos por atividades de design, já que a concatenação entre as atividades de design e tomada de decisão é essencial para o funcionamento deles.)

Segundo, a teorização intencional de projetos de design se beneficia do pensamento criativo e crítico – e da análise de casos empíricos, pelas mesmas razões pelas quais os mesmos ingredientes são benéficos para a teorização descritiva não intencional dos fenômenos, como a que pode ser encontrada na pesquisa em ciências sociais. O pensamento criativo e crítico é um processo multifacetado, mas sempre inclui a formulação de analogias entre estruturas de ideias. Como ilustrado pela discussão de *Preparing for the Future*, analogias

frutíferas podem ser desenvolvidas ao considerar o planejamento estratégico e a criação de sistemas artificiais como processos similares com resultados qualitativamente diferentes. Da mesma forma, é possível ver o benefício das analogias entre projetos de design e eventos significativos no desenrolar da história de uma organização pública.

Finalmente, espero que você possa ver por que a teoria intencional sobre a gestão pública precisa se basear em duas tradições históricas da administração como disciplina profissional: a representada por Moore (e também Bryson) e a representada por Simon (e também van Aken e Berends). A essa altura do tour pela galeria, você já deve ser capaz de compreender a tentativa de mesclar essas duas tradições para formar a disciplina profissional da gestão pública orientada ao design.

Agora, se quiser, desça as escadas para o nível inferior da galeria, onde estará cercado de teorias sobre várias formas de atividade profissional, todas cruciais para a gestão pública como prática profissional, mas nenhuma delas exclusiva da gestão pública.

### **Introduzindo teorias de quatro atividades profissionais**

Agora que você já desceu, observe a tela que lhe dá boas-vindas à parte final do seu tour pela Galeria de Gestão Pública. Você viu a imagem da esquerda quando entrou na exposição do andar de cima: ela está aqui para lembrá-lo do conceito de três camadas da teorização intencional na disciplina profissional da gestão pública. Se você olhar em volta, também verá algumas cadeiras; como esta introdução ao andar inferior da galeria levará tempo para ser apresentada, relaxe as pernas, sentando-se em uma delas.

O objetivo desta seção da galeria é dar profundidade à teorização intencional da prática profissional nas organizações públicas. Portanto, devemos primeiro perguntar *para que* servem as atividades profissionais para, em seguida, passar à questão de *em que consistem* as atividades profissionais. A ideia de *para que* servem as atividades profissionais deriva das discussões da teoria intencional da prática profissional nas organizações públicas que você ouviu ao visitar o andar de cima e o mezanino da galeria. Assim, existem duas maneiras de apresentar *para*

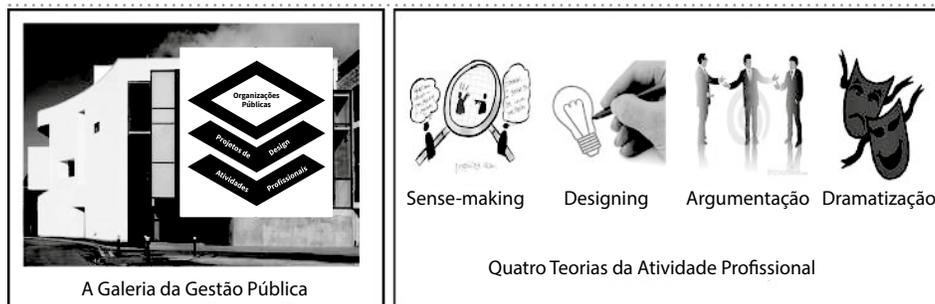
*que* servem. Uma – essencial para o nível superior da galeria – é que elas servem para desempenhar funções corporativas das organizações públicas, incluindo a função de gestão. Outra – essencial para o mezanino – é que elas são *para* efetuar projetos de design. Quanto a em que consistem as atividades profissionais, a abordagem adotada aqui é vê-las como processos de cenário. Como tais, elas consistem em uma dinâmica entre resultado-atividade-contexto, exatamente como Simon teorizou os projetos de design. As atividades profissionais devem ser teorizadas em um nível suficientemente desagregado para que os profissionais das organizações públicas possam reconhecer facilmente que se envolvem nelas no seu trabalho. Em suma, as atividades profissionais são processos de cenário em escala detalhada, cuja dinâmica entre resultado-atividade-contexto efetua projetos de design, ou, de outra forma, contribui para o desempenho das funções de entendimento de uma organização pública.

Você pode se perguntar por que eu não disse que as atividades profissionais são elementos constitutivos da prática profissional dos gestores públicos. Afinal, o que unifica a teoria da administração pública de Mark Moore é a ideia de um gestor público. Ele teoriza essa ideia unificadora identificando uma série de elementos de composição, como a formular uma estratégia para a organização pública, imaginar como o valor público pode ser criado, declarar a missão de uma organização pública, engajar-se em gestão política e gerenciar trajetórias em capacidade operacional. Embora tudo isso seja coerente à sua maneira, a teoria de Moore encontra uma resistência fundamental por parte daqueles que consideram a ideia de um papel de gestor público como institucionalmente mal ajustada ou culturalmente inapropriada. Desejo que a teoria intencional da prática profissional nas organizações públicas apresentada aqui possa evitar tal destino e, para tal, apresentei

a ideia de atividades profissionais de formas que aderem e ressoam com a abordagem processual de Herbert Simon da teoria da prática profissional, em vez de alinhadas com a abordagem centrada no papel de Moore. Conforme teorizado aqui, os profissionais das organizações públicas são designers e tomadores de decisão e, como tais, eles resolvem problemas. Ser um solucionador de problemas envolve o engajamento em um espectro de atividades profissionais diferenciadas, cada uma das quais envolve linhas de pensamento e ação individuais, bem como

episódios de interação com outras pessoas durante eventos que se desenrolam em situações presentes no local.

**Figura 4.6 – Entrando na seção de exposição sobre atividades profissionais**



Eu tenho usado o termo no plural, atividades profissionais, sem nomear nenhuma variante específica delas. Eu acho que você pode ver por que fiz isso. A principal razão é que decidi dar prioridade absoluta à preservação da abordagem da galeria à teoria intencional sobre a prática profissional nas organizações públicas. Um motivo adicional é que qualquer lista de formas variantes de atividade profissional desagradará a quase todos. Eu não queria que você se sentisse assim, tão cedo. Mas não posso pedir que espere mais. Então, eis a lista:

- *sense-making* nas organizações públicas;
- *designing* nas organizações públicas;
- *argumentação* nas organizações públicas;
- *dramatização* nas organizações públicas.

Ao observar a lista, leve em consideração *para que* serve cada uma dessas atividades profissionais. A versão longa é que elas efetuam projetos de design ou contribuem de alguma forma para o desempenho das funções corporativas de uma organização pública. Também podemos dizer que *sense-making*, *designing*, *argumentação* e *dramatização* servem para a “solução de problemas”, mantendo a retórica da abordagem de Simon para teorizar a prática profissional. Tendo exposto esse ponto abrangente, gostaria de sugerir que a solução de problemas é efetuada por *combinações* dessas atividades profissionais. Em outras palavras,

essas formas variantes de atividade profissional contribuem para a solução de problemas de maneiras distintas. Consequentemente, a lista deve ser avaliada como uma totalidade, em vez de item por item.

Um motivo para distinguir *designing* de argumentação é que a literatura sobre *designing* é separada da literatura sobre argumentação. Essencialmente, a literatura sobre *designing* trata de criar e representar fenômenos intencionais para a eventual concretização e uso, enquanto a literatura sobre argumentação é sobre pensar criticamente e comunicar persuasivamente questões a serem resolvidas por deliberação e escolha individual ou coletiva. Fazer essa delimitação não nega o fato de que as teorias intencionais do *designing* e da argumentação compartilham raízes comuns, principalmente na filosofia de Aristóteles.<sup>18</sup> No entanto, reflete a especialização acadêmica nas universidades, com o *designing* sendo teorizado principalmente nos departamentos de arquitetura, nas faculdades de engenharia, e com a argumentação sendo teorizada principalmente nos cursos de humanas, nos departamentos de filosofia ou retórica, principalmente (embora não exclusivamente). Refletindo esse padrão de especialização, as literaturas sobre *designing* e argumentação são escritas para públicos diferentes. No entanto, ambos são relevantes para teorizar a atividade profissional nas organizações públicas.

O argumento de base é a teoria de Simon para a solução de problemas por meio de projetos de design, que sustenta que a solução de problemas requer: (a) criação de projetos para fenômenos intencionais; e (b) tomada de decisões, seja sobre o processo de criação de um fenômeno intencional, seja sobre a questão se prosseguir para realizar um design para um fenômeno intencional. É óbvio que a atividade profissional de *designing* é intrínseca à criação de designs. Além disso, a ideia de que a argumentação é intrínseca à tomada de decisão em organizações é imediatamente aparente: é assim que as questões são abordadas e como as decisões são racionalizadas.

Ao teorizar o *sense-making*, é possível ganhar milhagem perguntando *para que serve* e *em que consiste*. A atividade profissional de *sense-making*, como as duas mencionadas anteriormente, deve ser vista como servindo *para* a solução para problemas e, de forma relacionada, *para* executar as funções corporativas das

organizações públicas, incluindo a função de gestão. Mas *sense-making* também pode ser vista como um facilitador das atividades profissionais de *designing* e argumentação. Como facilitador, o papel do *sense-making* é fornecer um ponto de partida e um contexto contínuo para essas respectivas atividades. Para ser um facilitador, *sense-making* deve efetuar um sentido de orientação situacional por parte de profissionais individuais, bem como alguma clareza sobre quais ideias e observações são relevantes para as atividades profissionais de *designing* e argumentação, na situação específica em questão. Essa maneira de teorizar o *sense-making* é claramente construída com base na premissa de que nem o *designing*, nem a argumentação podem ser bem executados sem um senso de orientação situacional e clareza sobre a relevância; e uma premissa adicional é que é necessário – ou deve exigir – esforço para que tais condições facilitadoras possam ser estabelecidas.

Quanto a teorizar *em que consiste sense-making*, uma orientação é focar no processo cognitivo. Nesse domínio existem muitas abordagens e teorias substanciais. Algumas estão mais preocupadas com o modo como os indivíduos chegam a um entendimento situacional com base na experiência direta, enquanto outras estão mais preocupadas com o modo como os indivíduos tratam, armazenam e recuperam informações. Além disso, a literatura inclui teorias *intencionais* de *sense-making*. Parte dessa literatura trata da solução de problemas *em geral*, como muitos dos escritos de Herbert Simon. Ainda assim, algumas teorias intencionais sobre *sense-making* preocupam-se com a solução de problemas em domínios específicos da prática profissional. Um exemplo de práticas *de sense-making* na gestão pública é o mapeamento das partes interessadas (*stakeholders*), cujo resultado são percepções sobre o poder e os interesses dos *stakeholders*. Assim, a literatura pertinente à teorização do *sense-making* como atividade profissional é extensa e variada, com algumas teorias intencionais independentes do domínio (como na literatura sobre solução de problemas), enquanto outras teorias intencionais são específicas do domínio, como no caso do mapeamento das partes interessadas e da gestão pública.

Agora, voltarei ao quarto item da lista de atividades profissionais que compõem a prática profissional em organizações públicas: a dramatização. A dramatização pode parecer deslocada aqui, pelo fato de as outras três ideias sobre atividade

profissional pertencerem claramente ao vocabulário da solução de problemas. Nada do que você ouviu no áudio-guia o levaria a antecipar teorias sobre atividades dramáticas. Não é que a atividade dramática – por exemplo, projetar papéis de personagens e interpretar rotinas de desempenho – não tenha aparecido no livro de Moore ou Bryson, ou no meu. De fato, os estudos de caso e exemplos ilustrativos desses livros são claramente feitos de material dramático. A verdade é que a atividade dramática era invisível, pois, enquanto parte do fenômeno da prática profissional, a atividade dramática não era teorizada. A tese aqui é que as teorias existentes de dramatização – como as de Goffman – devem se tornar tão predominantes na teoria intencional da atividade profissional quanto as teorias de *sense-making*, *designing* e argumentação.

Discutirei a dramatização em termos de mecanismo intencional, concentrando-me inteiramente naquilo em que consiste. Na *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*, Goffman<sup>19</sup> faz analogia entre processos sociais e a encenação de performances dramáticas, e não apenas essas performances, mas também o que as precede – como roteiros – e o resultado delas. Desempenhos dramáticos são processos de cenário que envolvem eventos em situações “locais-presentes”. Tanto o contexto quanto os resultados de performances são teorizados como realidades sociais – um conceito fundamental da teoria social. As realidades sociais incluem um complexo de relações sociais entre os envolvidos na mesma situação local atual. A atividade nas performances dramáticas consiste em linhas de ação de indivíduos, como pode ser atestado por qualquer pessoa que testemunhe ou participe ativamente delas. Tais linhas de ação, por sua vez, são constituídas por sequências de movimentos acústicos e gestuais. Os resultados de performances dramáticas são validações ou mudanças na realidade social de uma situação atual local, ou uma combinação das duas coisas.

Essa afirmação é claramente minimalista: não inclui nenhuma das elaborações detalhadas que tornaram a discussão teórica de Goffman tão profunda e influente. Por exemplo, não menciona as medidas tomadas para definir o cenário de performances dramáticas, muito menos as tomadas para seus roteiros. Não menciona as propriedades emergentes de performances dramáticas, decorrentes da interação de indivíduos e de suas ações em situações locais atuais. No entanto, nada impede que esse relato teórico mais rico de Goffman sobre performances

dramáticas seja incorporado na teoria intencional sobre a atividade profissional nas organizações públicas.

Já é hora de levantar-se da sua cadeira e ir para a parte principal da exposição da Galeria, no piso inferior. Se você estiver ansioso para concluir o tour da galeria, não se preocupe. Os testes do áudio-guia mostraram que os visitantes estão satisfeitos sem ouvir muito sobre as especificidades da literatura apresentada sobre atividades profissionais. Eles saem do que você ouvirá agora com informações suficientes sobre a literatura para ler mais depois por conta própria. Assim, por favor, dirija-se à sala principal. O fato de não haver cadeiras ou bancos indica que você não ficará lá por muito tempo.

## Exemplificando teorias de atividade profissional

Quatro livros estão em exibição neste espaço da galeria, como você pode observar rapidamente ao analisar o cenário.

**Figura 4.7 – Quatro teorias da atividade profissional nas organizações públicas (*sense-making*, *designing*, *argumentação* e *dramatização*)**



Fontes: Tilly, Charles. *Why?* [cover]. © 2006 Princeton University Press. (foto autorizada.)

Cross, Nigel. *Engineering Design Methods: Strategies for Product Design*, fourth edition. [cover] © 2008, John Wiley & Sons. (foto autorizada)

| 4 Teorias de organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais: um tour pela Galeria de Gestão Pública

O livro sobre *sense-making* é *Schemas in Problem-Solving*, de Sandra P. Marshall (1995), agora professora emérita de psicologia na Universidade Estadual de San Diego, na Califórnia. O livro de Marshall foi publicado pela primeira vez em 1995 por Cambridge University Press e foi recentemente atualizado e reeditado. O livro baseia-se em décadas de teorias sobre a cognição humana para fornecer uma teoria de como a atividade de solução de problemas é canalizada por esquemas conceituais. Ele também discute como esses esquemas sofrem mudanças em resposta à experiência à reflexão.

Marshall introduz seu livro explicando que a palavra e o conceito que ela reflete remontam aos escritos dos filósofos gregos antigos, observando que esquema é uma transliteração letra por letra de *σχῆμα* (*schima*), que significa forma, formato ou figura. Marshall acrescenta que "quase todo uso moderno de esquema se baseia na aplicação do conhecimento encontrado na memória de uma pessoa para dar sentido a alguma experiência ou evento que ocorre em seu mundo" (p. 8).

A teoria da solução de problemas de Marshall inclui quatro estágios, aos quais ela se refere como funções, porque são intrínsecos à maneira como a solução de problemas funciona. Os estágios relacionados à *sense-making* são identificação e elaboração. Os estágios relacionados a outros aspectos da solução de problemas são o planejamento e a execução. Em termos de processo de cenário, o resultado da identificação é o *reconhecimento* de uma situação, evento ou experiência, enquanto o resultado da elaboração é a *compreensão* do que foi reconhecido. Para identificação, a relação esquema/atividade envolve reconhecimento de padrões. Essa dinâmica envolve essencialmente assimilar uma situação a um ou mais esquemas que passaram a estruturar a cognição de um indivíduo. Essa dinâmica é referida como reconhecimento de padrões porque o esquema consiste em numerosos elementos vinculados e porque nenhuma condição única dentro de uma situação, por si só, é a causa do resultado da identificação. Uma vez alcançada a identificação, o estágio de elaboração começa, com o quadro situacional resultante do estágio de identificação canalizando a atividade do estágio de criação. Aqui, o esquema usado para identificação ajuda um indivíduo a entender como as várias condições que ocorrem ou estão presentes na situação estão conectadas – constitutiva, causalmente ou de outra forma.

O livro de Marshall está evidentemente situado na literatura da ciência cognitiva. Essa categorização traz algumas implicações para a teoria intencional de *sense-making*. Primeiro, se você quiser entender mais sobre em que consistem os esquemas e como funcionam, o conselho seria ler mais sobre a literatura das ciências cognitivas, especificamente onde os esquemas desempenham um papel. Parte dessa literatura é escrita para um público popular e educado, com exemplos dignos de nota: *Metáforas do Cotidiano*<sup>20</sup>, Lakoff e Johnson; *Pre-suasion*, de Cialdini<sup>21</sup>; e a obra de Konnikova, *Mastermind: How to Think Like Sherlock Holmes*.<sup>22</sup> E parte relevante da literatura sobre a ciência cognitiva é escrita para um amplo público acadêmico, com os exemplos mais dignos de nota sendo *The Big Book of Concepts*, de Murphy<sup>23</sup>; e *The Way We Think*, de Fauconnier e Turner.<sup>24</sup> Em segundo lugar, você pode querer ler sobre *sense-making* sob perspectivas diferentes da ciência cognitiva. Uma fonte excepcionalmente proeminente é Karl Weick, cujos escritos sobre *sense-making* começaram com sua *Social Psychology of Organizing*.<sup>25</sup>

O livro sobre design é *Engineering Design Methods*, de Nigel Cross,<sup>26</sup> atualmente professor emérito de estudos de design na The Open University na Grã-Bretanha e uma figura seminal no campo dos estudos de design na Europa e além. Esse livro baseia-se em mais de um século de teorias sobre design de produtos, abordando algumas teorias clássicas alemãs do final do século XIX. Dito isto, a discussão inspiradora e bem fundamentada do primeiro capítulo sobre solução de problemas não se limita ao tópico do livro. Por esse motivo, é adequado para teorizar sobre design, quando esse processo de cenário é entendido como uma atividade profissional destinada a efetuar projetos de design e à solução de problemas em geral.

O primeiro capítulo de Cross inclui uma discussão compacta e clara da ideia amplamente aceita de que, quando um projeto de design começa, o problema a ser resolvido está mal definido. Os clientes não sabem como comunicar o que querem aos designers, se é que sabem o que querem. Nesse estágio inicial, os designers não sabem quais aspectos impõem restrições ou *trade-offs* ao design. Cross acrescenta a esse quadro de projetos de design um elemento que lembra a ideia de tomada de decisão da lata de lixo, a saber, que um projeto de design inclui ideias sobre como deve ser o objeto ou produto. Tais ideias existem porque algum designer ou cliente tem uma inclinação a pressionar para incluí-las. Se essas ideias são adequadas como soluções de design é certamente outra questão.

A teoria de Cross sobre a atividade profissional do *designing* reconhece que os projetos de design têm algo em comum com as anarquias organizadas do modelo de lata de lixo da escolha organizacional: a saber, soluções perseguem problemas. Essa complicação cria o cenário para o restante da teoria intencional de Cross sobre o design.

O principal aspecto do argumento que se segue é que o design consiste em dois processos de cenário que ocorrem, ambos envolvendo as mesmas pessoas nas funções de designer e cliente. Os dois processos de cenário são a estruturação de problemas e a estruturação de soluções. De maneira bastante simplificada, o resultado da estruturação de problemas é a intenção definitiva do cliente no que se refere ao projeto de design, enquanto a estruturação da solução resulta em designs definitivos para o objeto ou produto. Os detalhes desse argumento são instrutivos e não devem ser negligenciados por qualquer pessoa interessada em pensamento crítico e criativo sobre o design como atividade profissional, quer seja nas organizações públicas ou em outros lugares.

O livro sobre argumentação é *Why? What Happens when People Give Reasons, and Why*, de Charles Tilly,<sup>27</sup> falecido há vários anos, após uma renomada carreira acadêmica em sociologia, lecionando principalmente na Universidade de Michigan e na Columbia University. Como o título sugere, o livro de Tilly não é um trabalho de filosofia profissional. Ele examina a argumentação – o oferecimento de razões – como um processo social. Do ponto de vista da análise de Tilly, dar razões é parte integrante da definição das relações sociais de uma pessoa com outras. Enquanto essa realidade permeia situações e eventos em que o oferecimento de razões (fundamentação) ocorre, também é verdade que a fundamentação assume formas diferentes, dependendo das especificidades da situação e do evento em questão. Ao criar essa teoria, Tilly propõe uma classificação quádrupla das formas de fundamentação: convenção, argumentos codificados, argumentos técnicos e histórias. Argumentos sobre o desempenho de funções do empreendimento e efetuação de projetos de design, em particular, podem ser vistos como combinações de argumentos técnicos e codificados assim como de histórias. Eles são todos relevantes para a atividade profissional nas organizações públicas.

O livro de Tilly é bem adequado para ser um ponto de partida para aprender a literatura sobre argumentação, por alguns motivos. Primeiro, foi escrito do ponto de vista da argumentação como solução de problemas, o que é evidente no uso de exemplos. Segundo, considera a argumentação consistindo em como as pessoas representam seu pensamento para os outros, o que fornece uma maneira de teorizar em que consiste a argumentação. Nessa linha, a ideia de que a argumentação consiste em quatro formas distintas – convenção, códigos, argumentos técnicos e histórias – oferece alguma profundidade à ideia. A análise e comentários ponderados do livro certamente ajudam um profissional a pensar criativa e criticamente sobre como se envolver na argumentação como uma atividade profissional nas organizações públicas.

Dito tudo isso, existem muitos outros trabalhos a serem lidos sobre argumentação. Na administração pública, não se deve deixar de ler, de Hood e Jackson, *Administrative Argument*.<sup>28</sup> Em política pública, você deve ler Majone, em *Evidence, Argument e Persuasion in the Policy Process*<sup>29</sup>, e Dunn, em *Public Policy Analysis*.<sup>30</sup> Algo da literatura sobre como produzir escritos acadêmicos também é relevante. Um bom exemplo está em Booth, Colomb, e Williams, *The Craft of Research*.<sup>31</sup> E, é claro, a literatura filosófica sobre argumentação é tão relevante quanto infinita.

Concluimos com *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*, de Goffman, a escolha óbvia para uma teoria intencional da dramatização, como foi discutido enquanto você estava sentado na antessala da exposição deste andar. Não há muito mais a dizer para recomendá-lo, além de mencionar sua contagem estratosférica de visualizações no Google. Você pode comprá-lo na livraria da galeria. Você pode encontrá-lo à esquerda do logotipo do tour da galeria, pendurado na parede adiante. Isso conclui a apresentação em áudio-guia do Tour da Galeria de Gestão Pública. Espero que você tenha gostado da sua visita. Espero que você volte para uma atualização nas semanas, meses e anos futuros.

**Figura 4.8 - Logo da Galeria de Gestão Pública****Notas**

<sup>1</sup> Para informações sobre o Bauhaus Archive, consulte [https://www.bauhaus.de/en/das\\_bauhaus/44\\_idee/](https://www.bauhaus.de/en/das_bauhaus/44_idee/) (Acessado em 26 de abril, 2019). Para um histórico, consulte Droste (2011).

<sup>2</sup> Moore (1995).

<sup>3</sup> O segundo maior texto de Porter – Porter (1985) – é mais relevante que o primeiro a esse respeito.

<sup>4</sup> Rumelt, Schendel e Teece (1994).

<sup>5</sup> Fayol (1919/1984).

<sup>6</sup> Ariew e Perlman (2002), Leroi (2014).

<sup>7</sup> Mintzberg (1983).

<sup>8</sup> Barnard (1938/1968), Guillén (1994), Williamson (1995).

- <sup>9</sup> Simon (1947/1968), March e Simon (1958), Perrow (1986).
- <sup>10</sup> Simon (1996).
- <sup>11</sup> Augier e March (2011).
- <sup>12</sup> Van Aken e Berends (2018).
- <sup>13</sup> A principal foi van Aken (2004). Eu discuto isso em Barzelay (2012).
- <sup>14</sup> Lasswell (1971).
- <sup>15</sup> Hirschman (1973, 1991).
- <sup>16</sup> Lindblom (1959, 1990).
- <sup>17</sup> Hamel e Prahalad (1995).
- <sup>18</sup> Ariew e Perlman (2002).
- <sup>19</sup> Goffman (1959).
- <sup>20</sup> Lakoff e Johnson (1980).
- <sup>21</sup> Cialdini (2016).
- <sup>22</sup> Konnikova (2013).
- <sup>23</sup> Murphy (2002).
- <sup>24</sup> Fauconnier e Turner (2002).
- <sup>25</sup> Weick (1979).
- <sup>26</sup> Cross (2008).
- <sup>27</sup> Tilly (2006).
- <sup>28</sup> Hood e Jackson (1991).
- <sup>29</sup> Majone (1989).
- <sup>30</sup> Dunn (2015).
- <sup>31</sup> Booth, Colomb e Williams (2008).

## 5 Conhecimento essencial em uma disciplina profissional da Gestão Pública

**Marshall:** Decidimos atribuir o Capítulo 4 do livro aos estudantes do curso. Que perguntas queremos que as pessoas estejam preparadas para discutir em sala de aula?

**Nora:** Provavelmente deveríamos começar com perguntas de identificação de conceito.

**Petra:** Acho uma boa ideia. Vamos fazê-las, e Marshall terá que respondê-las!

**Marshall:** Façam isso.

**Olivier:** Eu tenho uma fácil. O que é uma organização pública?

**Nora:** Essa é fácil?

**Marshall:** Vou torná-la fácil ao dividir minha resposta em duas partes: para que servem as organizações públicas e em que consistem. Dentro da teoria intencional da disciplina profissional de gestão pública, as organizações públicas são *para* criar valor público. As organizações públicas *consistem em* funções do empreendimento – inclusive gestão e entrega de programas – e os mecanismos que as executam. Tais mecanismos são teorizados como processos, com o formato principal sendo os processos de cenário. Os resultados dos processos de cenário desempenham papéis fundamentais na maneira como os mecanismos funcionam no desempenho das funções do empreendimento. Os resultados do processo do cenário resultam das atividades do processo do cenário. Tais atividades consistem parcialmente nas linhas de ação dos indivíduos, à medida que interagem entre si em contextos que refletem o resultado de processos de cenários anteriores. Assim, as organizações públicas são fenômenos intencionais que efetuam a criação de valor público por meio do desempenho de funções do empreendimento, que, por sua vez, são realizadas por uma infinidade de

processos de cenário e sua dinâmica entre contexto-atividade-resultado, na qual as linhas individuais de ação têm um papel significativo a desempenhar.

**Petra:** Isso é bastante abstrato, Marshall, mas posso ver como reúne pontos abordados em diferentes partes da apresentação do áudio-guia.

**Nora:** Essa resposta não gera muitas perguntas?

**Marshall:** Certamente que sim, mas não apenas porque é abstrata e breve. Também porque argumentos práticos como esse são sempre incompletos, como Aristóteles mencionou em sua teoria da retórica. Mas perguntem à vontade, se quiserem colocar questões que esse enunciado, em particular, suscita.

**Nora:** Você apresenta os mecanismos nas organizações públicas como processos de cenário, mas indica que os processos do cenário não são a única forma de mecanismo. Lembro-me vagamente de que havia outra forma. Qual é ela?

**Olivier:** É um processo de conversão. Lembro que os processos de conversão resultam em produtos, enquanto os processos de cenário efetuam resultados. Além disso, as atividades do processo de conversão são alimentadas por entradas de informações, enquanto as atividades do processo do cenário são canalizadas pelo contexto.

**Petra:** Entendo que esses tipos puros de mecanismos podem ser combinados, como em um sistema operacional de TI, quando um processo de conversão faz parte de um sistema de controle de gestão, que é um processo de cenário.

**Nora:** Vamos prosseguir. Eis uma outra pergunta fácil: o que é gestão?

**Marshall:** De acordo com a teorização clássica dos empreendimentos, a gestão é uma função dentro das organizações públicas. Se essa função não for executada adequadamente, a efetuação da criação de valor público será afetada negativamente. Déficits no desempenho da função de gestão se ramificam no desempenho inadequado de outras funções, como a entrega de programas

e o desenvolvimento de sistemas. A questão, então, é quais mecanismos desempenham a função de gestão. Voltando novamente à teoria intencional clássica dos empreendimentos, uma resposta abalizada é planejar, dirigir, coordenar e controlar. Esses quatro mecanismos são semelhantes de duas maneiras: eles têm um papel no desempenho da função de gestão e consistem principalmente em processos de cenário, com sua dinâmica particular entre contexto-atividade-resultado. As linhas de ação dos indivíduos são constitutivas da atividade de processo de cenário.

**Petra:** Muitos profissionais diriam que planejar, dirigir, coordenar e controlar são funções administrativas (ou de gestão), mas você se refere a eles como mecanismos. Na medida em que funções e mecanismos não são a mesma ideia, alguém tem que estar errado. Estou certa?

**Marshall:** É uma boa pergunta. Acredito na sua palavra de que é comum dizer que planejar, dirigir, coordenar e controlar são funções. Se você deseja classificar planejamento, direção, coordenação e controle como funções, pense nelas como funções constitutivas da função de gestão de organizações públicas. A ideia de que uma determinada função tem funções constitutivas não é desconhecida pela ciência; em anatomia, a inspiração e a expiração são funções constitutivas da respiração. Da mesma forma, a ideia de que funções têm funções constitutivas também não é desconhecida no design da engenharia, com funções constitutivas tipicamente entendidas como subfunções. Mas muitos profissionais da administração pública não estão familiarizados com modelos que apresentam descrições constitutivas de fenômenos naturais e intencionais, e muitos não têm muita prática no pensamento sobre mecanismo intencional. Então, enfrentamos um desafio como educadores. A solução imperfeita é se agarrar a um vocabulário básico, especificamente minha linguagem padronizada da teorização intencional. E, na linguagem padrão, a gestão (como a respiração) é uma função, enquanto o planejamento, a direção, a coordenação e o controle (como a inspiração e a expiração) são mecanismos. Petra, ninguém está errado, mas não temos vocabulários alinhados.

**Petra:** Isso não é um problema, Marshall?

**Marshall:** Se diz que é, é. Mas faça a separação. Um problema é que as pessoas podem não saber como se envolver na teorização intencional do tipo mecanismo intencional quanto às organizações públicas e à prática profissional. Aqui, a solução é mostrar a elas como e por que fazê-lo. Outro problema é que as pessoas podem não saber como usar a teoria intencional na prática profissional. Aqui, a solução é mostrar a eles como fazer isso. A solução comum para ambas as partes do problema é a educação. Essa solução geral implica que pessoas como nós dramatizem a disciplina profissional de gestão pública orientada ao design e nossos papéis como educadores, para que possamos ensinar a eles o que precisam aprender.

**Petra:** Então, como posso explicar a ideia de gestão para alguém que está confuso sobre o vocabulário de função e mecanismo?

**Marshall:** Um profissional precisa ser capaz de apresentar seu pensamento sobre se os mecanismos de uma organização pública específica são adequados em desempenhar a função de gestão. Ao apresentar seu pensamento, ele deve identificar o que considera o design conceitual da função de gestão, se estiver concentrado nisso. Ao representar o design conceitual da função de gestão, ele pode dizer que a função de planejamento habilita a função de direção, que, por sua vez, habilita as funções de coordenação e controle, e assim por diante. À medida que apresenta seu pensamento, ele também deve identificar o que considera ser o design de concretização da função de gestão. Ao representar esse design da concretização, ele deve identificar os mecanismos para executar as funções constitutivas da gestão. Ao explicar como a função de gerenciamento é realmente executada, ele deve detalhar a dinâmica contexto-atividade-resultado dos mecanismos e/ou sua dinâmica de entrada-atividade-saída, e deve então argumentar sobre a relação funcional entre o design de concretização, desenvolvido nesses termos, e o design conceitual da função de gestão, que é o que um design de concretização efetua.

**Petra:** E o que você diria se as pessoas não entenderem essa ideia?

**Marshall:** Como qualquer outro educador, eu apresentaria uma analogia. Eu descobri que uma analogia anatômica geralmente funciona bem. Assinalo que o

design conceitual de um corpo vivo inclui a respiração e suas *funções constitutivas* de inspiração e expiração. Esse design conceitual é efetuado pelo design de concretização de um corpo, que consiste em um mecanismo para respirar. Esse mecanismo inclui as atividades cíclicas de inspiração e expiração, cada uma envolvendo suas entradas (ou seja, gases contidos no ar) e saídas (por exemplo, oxigênio retido e dióxido de carbono liberado). Eu brinco que é ótimo que o design da realização do seu corpo seja adequado ao design conceitual, porque, caso contrário, você não seria capaz de entender minha explicação. Se eu tiver tempo, complemento esta linha de pensamento com uma analogia envolvendo uma máquina física, especificamente um jarro cujo projeto conceitual envolve a remoção de elementos indesejados da água da torneira antes de beber e cujo design de concretização envolve um fluxo descendente de água através de uma unidade de filtragem e depois para dentro de um recipiente portátil. Eu mantenho um jarro de filtro no meu escritório para esse fim.

**Petra:** Estou satisfeita, vamos continuar.

**Olivier:** Estou pronto para ir para o andar mezanino da Galeria: o que é um projeto de design?

**Marshall:** Um projeto de design é um mecanismo para executar as funções do empreendimento das organizações públicas, seja a função de gestão ou outra. Um projeto de design consiste em dois processos de cenário interconectados: *designing* e tomada de decisão. Ambos são necessários se uma organização pública vai resolver um problema "novo" ou resolver um problema "antigo" de uma maneira nova. Sem o *designing*, nada de novo pode ser feito e sem a tomada de decisão nada mudará na maneira como as funções da organização são desempenhadas. Postos em termos de sistemas, os processos de cenário de um projeto de design estão, de várias maneiras, interconectados. Por exemplo, um resultado intermediário da tomada de decisão é basicamente lançar o estágio inicial de um projeto de design. Como outro exemplo, os resultados intermediários do *designing* constituem as condições iniciais da tomada de decisão, como, por exemplo, quando a tomada de decisão assume a forma específica de uma revisão de um projeto com seus marcos e transições. O processo de cenário do *designing* finalmente resulta em designs de objeto e planos de realização, enquanto o

processo de cenário da tomada de decisão finalmente resulta em instruções abalizadas para implantar os planos de concretização do design de objetos.

**Nora:** Se você quisesse adicionar apenas outro nível de detalhe a essa resposta, o que você diria?

**Marshall:** Bem, gostaria de dizer mais sobre o estágio inicial de um projeto e sobre as revisões do projeto. Eu também gostaria de dizer mais sobre o *designing* e a tomada de decisão abordados isoladamente um do outro, aprofundando a discussão de suas respectivas dinâmicas contexto-atividade-resultado. Ao discutir *designing*, gostaria de aproveitar as ideias de Nigel Cross sobre a estruturação de problemas e soluções. Ao discutir a tomada de decisão, gostaria de aproveitar as ideias de Sandra Marshall sobre *sense-making*; as ideias de Charles Tilly sobre argumentação e as ideias de Erving Goffman sobre dramatização.

**Olivier:** Bem, então, o próximo conceito óbvio a identificar são as atividades profissionais.

**Marshall:** Como um conjunto, as atividades profissionais são constitutivas de mecanismos que efetuam projetos de design ou que desempenham funções das organizações públicas de outra maneira. Dentro desse conjunto estão as atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Cada atividade profissional é um processo de cenário. O aspecto de atividade desses processos de cenário consiste em interações entre indivíduos. Essas interações são, por sua vez, constituídas por linhas de ação individuais. Tais linhas de ação são constituídas, por sua vez, por conversas e movimentos gestuais.

**Olivier:** Seria correto dizer que as atividades profissionais são fenômenos de nível individual nas organizações públicas?

**Marshall:** Entendo porque você pensa assim, dado que as linhas de ação individuais são constitutivas dos processos de cenário que concebo como atividades profissionais. A resposta para sua pergunta é, no entanto, não. As organizações públicas são teorizadas aqui como fenômenos intencionais. Ao oferecer uma teoria intencional das organizações públicas, utilizo precedentes no pensamento

de administração,<sup>1</sup> planejamento e avaliação de programas,<sup>2</sup> biologia funcional,<sup>3</sup> design de engenharia,<sup>4</sup> sociologia processual,<sup>5</sup> e filosofia de processos.<sup>6</sup> Nenhum desses precedentes está alinhado com a ideia de que os fenômenos sociais são teorizados de melhor forma como sistemas hierarquicamente estratificados.

**Petra:** Você me confundiu com algumas dessas referências teóricas, Marshall. Deixe-me fazer uma pergunta de sim ou não: as atividades profissionais são o que as pessoas fazem nas organizações públicas?

**Nora:** Petra, se eu puder interferir, é uma questão compreensível, mas não é uma pergunta de sim ou não. O que os indivíduos fazem é constitutivo de atividades profissionais; portanto, sua afirmação está correta, mas poder-se-ia argumentar igualmente que as atividades profissionais consistem naquilo que acontece entre os indivíduos. Argumentação – representar ideias para os outros para que eles entendam e reajam a elas – é um processo inerentemente multipessoal. O mesmo acontece com a dramatização, essencialmente pelo mesmo motivo. O *designing* é inerentemente multidisciplinar e, portanto, é de natureza multipessoal. A única atividade profissional que pode não ser inerentemente multipessoal é a de *sense-making*, mas mesmo aqui o resultado do processo de cenário em uma organização pública pode ser uma orientação situacional coletiva declarada. Se é importante enfatizar essas qualificações, então acho que “não” é uma resposta melhor que “sim”. Certo, Marshall?

**Marshall:** Sim, Nora, exceto que, se alguém disser “não” à pergunta de Petra, sem fornecer nenhum argumento de base, seu interlocutor pensará que você deve ser um acadêmico prolixo e pedante. Não é uma impressão que devemos deixar.

**Nora:** Que tal lhes pedir para discutir a relação entre conceitos?

**Olivier:** É uma ideia. Que tal a relação entre planejamento estratégico e o triângulo estratégico?

**Marshall:** Essas ideias figuram na teoria intencional sobre organizações públicas, principalmente no trabalho de John Bryson e Mark Moore. No que diz respeito à prática profissional, o planejamento estratégico e o triângulo estratégico são relevantes para a formulação de designs conceituais para organizações públicas.

Especificamente, eles acrescentam profundidade a tais representações, que dizem respeito à função de gestão. Bryson apresenta o planejamento estratégico como sendo *para* a tomada de decisões fundamentais sobre o futuro das organizações públicas. Moore apresenta o triângulo estratégico como sendo *para* criar e avaliar a estratégia de uma organização pública. De acordo com a teorização sobre mecanismo intencional, o planejamento estratégico e o triângulo estratégico são ideias compatíveis sobre a função de gestão de uma organização pública. Criar e avaliar a estratégia de uma organização pública *permite* tomar decisões fundamentais sobre o futuro de uma organização pública.

Vamos aprofundar esta teorização intencional, esboçando um design de concretização genérico para executar a função de gestão. Como parte de um design de concretização, o planejamento estratégico é um mecanismo para executar as funções gerenciais constitutivas de planejamento e direção. Seguindo Bryson e também Barzelay e Campbell, o planejamento estratégico – como mecanismo – é especificamente um projeto de design. Como tais, os projetos de planejamento estratégico são constituídos pelos processos de cenário do *designing* e da tomada de decisão.

*Designing* e tomada de decisões são mecanismos interconectados. O mecanismo de *designing* nos projetos de planejamento estratégico ocorre em objetos (novos), enquanto o mecanismo de tomada de decisão ocorre em decisões (novas). Os objetos podem ser rotulados como visões, futuros alternativos, opções de planejamento e similares. As decisões podem ser comunicadas em forma documental e/ou dramatizadas em performances durante eventos encenados.

Um design de concretização para projetos de planejamento estratégico normalmente inclui atividades de várias pessoas. Tais atividades normalmente ocorrem dentro de um contexto de projeto dinamicamente estável (embora não estacionário), cujo efeito é certificar vários participantes como agentes do planejamento estratégico da organização. Esse esquete do design genérico de concretização dos projetos de planejamento estratégico pode ser mais detalhado, por exemplo, tipificando as atividades profissionais de *sense-making*, *designing* e argumentação, conforme elas se relacionam com esses projetos.

**Nora:** Marshall, você vai parar aí? Pensei que fosse falar sobre como o triângulo estratégico de Moore pode ser incorporado aos projetos de planejamento estratégico.

**Marshall:** Fiz uma pausa apenas para ter certeza de que todos vocês estão ouvindo ativamente. Obviamente, pelo menos você está, Nora.

**Petra:** Continue, Marshall.

**Marshall:** Relacionar o triângulo estratégico ao planejamento estratégico é desafiador, porque a teoria intencional de Moore sobre a gestão estratégica no governo não tem quase nenhuma das características do planejamento estratégico da forma como essa ideia acabou de ser esboçada. No entanto, podemos identificar dois pontos de contato entre os projetos de planejamento estratégico e o triângulo estratégico, trabalhando com o design genérico de concretização esboçado acima.

Primeiro, podemos colocar o triângulo estratégico na parte de *designing* dos projetos de planejamento estratégico. Como uma ferramenta estabelecida para gerar novos objetos de planejamento estratégico, o triângulo estratégico canalizaria a atividade dentro do processo de cenário de *designing*. Nos termos de Moore, uma "estratégia" seria esse objeto. Dessa forma, o triângulo estratégico poderia dar alguma especificidade ao "conteúdo" dos objetos que resultam do processo de cenário de *designing* nos projetos de planejamento estratégico.

Segundo, podemos colocar o triângulo estratégico dentro da "camada" de atividades profissionais do design genérico da concretização para o planejamento estratégico. Isso certamente pode ser usado para canalizar atividades de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Por exemplo, os ângulos "suporte" e "capacidade" do triângulo são claramente relevantes para *sense-making*, enquanto os ângulos "valor" e "capacidade" do triângulo são claramente úteis para o *designing*. O triângulo como um todo é inegavelmente útil para a argumentação, pois pode estruturar a apresentação de razões para mudanças na estratégia de uma organização pública. E, se uma audiência conhece o triângulo

estratégico, pode ser um suporte útil em uma apresentação dramática encenada sobre a estratégia de uma organização pública.

**Nora:** Essa interpretação de Moore em relação a atividades profissionais e projetos de planejamento estratégico é realmente muito legal, Marshall. Seria uma boa questão de prova. Com esse pensamento em mente, como você concluiria um pequeno ensaio sobre o planejamento estratégico e o triângulo estratégico, se quisesse alcançar a nota máxima?

**Marshall:** O desafio foi acatado, Nora. Aqui vai: a intenção dos projetos de planejamento estratégico é tomar decisões fundamentais sobre o futuro de uma organização pública. Projetos de planejamento estratégico são mecanismos para desempenhar a função de gestão de uma organização pública, principalmente suas funções constitutivas de planejamento e direção. O triângulo estratégico pode certamente ser usado para canalizar atividades dentro do processo de cenário de *designing* de projetos de planejamento estratégico. Seu uso se refletiria nos objetos que resultam de tais processos de cenário. Dependendo das circunstâncias, o triângulo estratégico também pode ser usado no processo de cenário de tomada de decisão dos projetos de planejamento estratégico. A ideia de como o triângulo estratégico pode ser usado no planejamento estratégico pode ser aprimorada adicionando-se especificidade ao conjunto de atividades profissionais em um design genérico de concretização de projetos de planejamento estratégico, onde esse conjunto consiste em *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização.

**Nora:** Pois bem, vou lhe dar uma nota alta por essa, Marshall.

**Olivier:** Gostaria de aumentar o desafio pedindo que você conecte os pontos entre três ideias na teoria intencional sobre gestão pública, uma de cada andar da Galeria. As três são: gestão, *designing* e dramatização.

**Marshall:** Se você pode conectar os pontos entre gestão e *designing*, Olivier, eu posso conectar esses pontos com a dramatização.

**Olivier:** Vou tentar, Marshall. Quanto à gestão, ela é uma função nas organizações públicas, consideradas como empreendimentos, de acordo com a teoria dos empreendimentos de Fayol em seu livro clássico, *General and Industrial Management*. As organizações públicas, por sua vez, destinam-se à criação de valor público, de acordo com o livro renomado de Moore, *Criando valor público: gestão estratégica no governo*.<sup>7</sup> Juntando esses pontos, a gestão é uma função essencial nas organizações públicas para efetuar a criação de valor público. Esse ponto fica totalmente claro em *Strategic Planning for Public e Non-profit Organizations*,<sup>8</sup> de Bryson, bem como em publicações de outros autores desse campo.

**Marshall:** Até aí, tudo bem, Olivier. Continue, por favor.

**Olivier:** De acordo com *As Ciências do Artificial*, de Simon,<sup>9</sup> o *designing* é para criar novos mecanismos em resposta aos desafios de um empreendimento. Um mecanismo para responder a esses desafios são os projetos de design. *Designing* é um processo constitutivo dentro de tais mecanismos, assim como a tomada de decisão. O *designing* resulta em design de objetos. Conceitualmente, esses resultados são "novos mecanismos" que resolvem os desafios de um empreendimento, desde que sejam aprovados para realização e utilização.

**Marshall:** Então, agora temos o entendimento de dois pontos, vocês podem conectá-los?

**Olivier:** Essas ideias se conectam de duas maneiras. Vamos considerar o caso em que o "design de objeto" resultante de um processo de cenário de *designing* deve desempenhar a função de gestão de uma organização pública. Os exemplos são um sistema modificado de controle de gestão e um novo plano estratégico. Aqui, *designing* é uma maneira de responder aos desafios da função de gestão de uma organização pública.

**Marshall:** Isso foi bem objetivo. Por favor continue.

**Olivier:** Vamos considerar o caso do estágio inicial de um projeto de design. Os exemplos são o começo dos projetos de planejamento estratégico ou o começo dos projetos de desenvolvimento de sistemas. De acordo com van Aken, o estágio

inicial de um projeto de design será precedido por seu estágio inicial difuso, durante o qual um desafio foi reconhecido e decisões foram tomadas, cujo efeito foi tanto estabelecer o contexto do projeto de design quanto pôr em marcha suas atividades. O que aconteceu durante o estágio inicial difuso do projeto provavelmente desempenhou a função de gestão do empreendimento.

**Marshall:** Boa distinção, Olivier. No entanto, vou ficar com seu primeiro caso, tentando conectar esses pontos à dramatização.

**Olivier:** Tudo bem.

**Marshall:** Alguém quer dizer algo sobre o ponto da “dramatização”, antes de começar a fazer a conexão?

**Petra:** Bem, acho que os profissionais podem se identificar imediatamente com a ideia de que fazer um show é grande parte da vida profissional. É o que fazemos sempre que realizamos uma apresentação ou participamos ativamente de uma reunião. Há muito mais em nossa prática do que justificar opiniões sobre problemas. Sempre temos que deixar impressões sobre quem somos na situação em questão e como nos posicionamos em relação aos outros que estão lá conosco. Promover as impressões pretendidas nem sempre funciona. Mas temos que tentar, por todos os tipos de razões. Algumas dessas razões são óbvias, como a de que decisões não são tomadas com base em informações e argumentos.

**Marshall:** Também notei que os profissionais adotam muitas ideias da teoria dramática dos processos sociais de Goffman com mais facilidade e mais agilidade do que muitas outras ideias teóricas. Com isso em mente, você gostaria de fazer uma conexão do ponto de dramatização, Petra?

**Petra:** Bem, vamos continuar com a ideia de que o *designing* é um processo de cenário, consistindo na dinâmica contexto-atividade-resultado, onde a atividade inclui análise e síntese e o resultado é um design de objeto. E vamos continuar com a ideia de que a dramatização é um processo de cenário, onde a atividade consiste em performances e onde o resultado é a experiência do público com um show. Portanto, colocar essas ideias lado a lado sugere que os designs de objeto e

shows são análogos, pois são ambos resultados dos processos de cenário de uma organização pública.

**Marshall:** Gosto do método, e sigo o raciocínio. Por que não estimular ainda mais a analogia do objeto de design / show, para ver aonde isso nos leva?

**Petra:** Uma pergunta a ser considerada: como os designs de objeto são semelhantes a shows?

**Marshall:** Esse é um bom passo. E como eles são semelhantes?

**Petra:** Ambos são fenômenos intencionais.

**Marshall:** Ok, mas subordinar duas ideias à mesma categoria mais ampla não diz por si só como elas são semelhantes.

**Petra:** É verdade, mas cheguei a ter ideias sobre o que são fenômenos intencionais: em particular, eles são conjuntos funcionais, sistemas física ou digitalmente concretizados, ou não. A ideia de que os objetos são conjuntos funcionais é claramente convencional e o mesmo se aplica a suas representações, ou seja, aos designs de objeto. Normalmente, não nos referimos a shows como conjuntos funcionais, mas falamos de shows "unificados", ou não, conforme o caso. Os shows não são um "todo funcional", mesmo que sejam experienciais?

**Nora:** Sabemos o que dá forma a um objeto: suas características e recursos. E o que mantém um show unido?

**Petra:** As performances dos personagens.

**Nora:** O que mantém as performances juntas? Não é sua organização física!

**Petra:** O cenário, as relações entre personagens e o encadeamento narrativo do show me vêm à mente.

**Nora:** Agora eu vejo a analogia. O que você quer fazer com isso?

**Petra:** Bem, temos a ideia de que *designing* resulta em design de objetos, não podemos ampliar a ideia dizendo que, às vezes, *designing* resulta em shows ou em designs?

**Nora:** Bem, vejo que há alguma ressonância conceitual aí. Você tem algum exemplo a oferecer?

**Petra:** Bem, que tal um projeto de planejamento estratégico? O resultado do processo de cenário não é algo como um show, constituído por performances de personagens-papéis, como planejadores ou equipes de projeto, representado para uma audiência de tomadores de decisão?

**Nora:** Isso soa verdadeiro. Então que implicações esse raciocínio tem para teorizar projetos de design em organizações públicas?

**Petra:** A implicação é que os designs de objeto que resultam do *designing* dentro dos projetos de design podem ser sistemas ou shows. Pensar nos resultados do projeto de design como shows tornará as teorias da dramatização tão relevantes para a prática profissional quanto a realização de performances é central para a vida profissional.

**Marshall:** Petra, você acabou de fazer um show de sucesso! Adorei!

(Nora e Olivier aplaudem.)

**Marshall:** Vocês podem se perguntar por que tudo isso parece tão original. A resposta é que a abordagem de Harvard à administração não trouxe a dramatização para a sua teoria intencional, mesmo sendo essencial para a vida do aluno em uma tradição de ensino de casos. Enquanto isso, a abordagem de Simon ficou presa à ideia de que a tomada de decisão nas organizações era sobre busca de informações, argumentação e exercício da autoridade de tomada de decisão. Além disso, as ideias de Goffman foram vistas como úteis principalmente como

formas de combater a abordagem de Simon à tomada de decisão e não como algo que poderia ser mesclado a suas ideias sobre fenômenos artificiais e design.

**Olivier:** Você acha que devemos resumir?

**Petra:** Acho que ainda devemos encarar essas ideias sobre gestão, *designing* e dramatização como se fossem uma obra de arte desafiadora, pelo menos por enquanto.

**Nora:** Acho que Petra está certa, Olivier.

**Marshall:** Obrigado a todos. Vamos nos reunir ainda esta semana para pensar criativamente um pouco sobre o papel dos estudos de caso.

Notas

<sup>1</sup> Fayol (1919/1984), Porter (1985), Goodman (2000), Sarasvathy (2008).

<sup>2</sup> Pawson e Tilley (1997), Stake (2010), Funnell e Rogers (2011).

<sup>3</sup> Craver e Darden (2013).

<sup>4</sup> Simon (1996), Dym (1994), Cross (2008).

<sup>5</sup> Abbott (2001, 2016).

<sup>6</sup> Rescher (1996).

<sup>7</sup> Moore (1995).

<sup>8</sup> Bryson (2018).

<sup>9</sup> Simon (1996).

## 6 Estudos de caso focados no design na disciplina profissional de Gestão Pública

Este livro tem uma preocupação central com o desenvolvimento da disciplina profissional da gestão pública. Parte do desenvolvimento de qualquer disciplina profissional tem a ver com criar conhecimento que possa ser usado na prática profissional. Conforme teorizado neste livro, conhecimento profissional é um termo genérico para a teoria intencional e precedentes de design. Até agora, este livro concentrou-se na teoria intencional. No entanto, nos próximos dois capítulos, o foco estará nos precedentes do design e, em particular, na sua especificação através de pesquisas de estudo de caso centradas no design.

Como a pesquisa de estudo de caso com foco em design é um termo novo, é útil comparar estudos de caso com foco em design com seus análogos típicos nas disciplinas de ciências sociais. As principais semelhanças entre estudos de caso típicos e os enfocados no design têm dois lados. Primeiro, sua intenção é obter uma visão intelectual dos fenômenos teoricamente definidos. Segundo, consistem em projetos de pesquisa, cujas atividades incluem a definição de tópicos, a formulação de questões, o desenho de pesquisa (incluindo uma definição do caso), a produção de relatórios analíticos, a argumentação explicativa e a argumentação sobre fenômenos definidos teoricamente.

Em comparação com estudos de caso típicos, os estudos de caso centrados no design são semelhantes na medida em que apresentam argumentação sobre fenômenos definidos teoricamente. A diferença é que os dois tipos de estudos de caso estão preocupados com diferentes tipos de fenômenos definidos teoricamente. Enquanto os estudos de caso típicos estão preocupados com fenômenos *empíricos* definidos teoricamente, os estudos de caso focados no design estão preocupados com fenômenos *intencionais* definidos teoricamente. Essa diferença está relacionada às disciplinas nas quais a pesquisa de estudo de caso é feita. Os fenômenos empíricos definidos teoricamente, como o sistema de preços ou as eleições, estão vinculados às disciplinas das *ciências sociais*, enquanto que os fenômenos intencionais definidos teoricamente,

como máquinas, prédios, empresas comerciais ou organizações públicas, estão vinculados às *disciplinas profissionais*.

Os projetos de pesquisa de estudo de caso típicos são mecanismos para a criação de conhecimento científico em uma disciplina de ciências sociais. Por analogia, os projetos de pesquisa de estudo de caso centrados no design são mecanismos para criar conhecimento profissional dentro de uma disciplina profissional. A comparação requer um olhar mais atento a essa analogia complexa. A analogia é próxima, na medida em que as disciplinas de ciências sociais e as profissionais fornecem contextos para projetos de pesquisa de estudo de caso: por exemplo, um pesquisador realizando qualquer variante da pesquisa de estudo de caso pensa no significado do projeto passo a passo, com o objetivo de apresentar o estudo no “contexto de justificação”<sup>1</sup>, seja em publicações ou pessoalmente. As demandas por justificação também podem ser substancialmente semelhantes, mesmo quando os fenômenos teoricamente definidos de um estudo se relacionam com diferentes formas de disciplinas, como entre as ciências sociais e as disciplinas profissionais. No entanto, a diferença entre estudos de caso típicos e focados no design revela-se na medida em que o conhecimento de fenômenos intencionais distingue-se do conhecimento de fenômenos definidos teoricamente nas ciências sociais (uma questão para debate).

Este capítulo tem como objetivo desenvolver a ideia de estudos de caso focados no design, no que se refere à disciplina profissional de gestão pública. No geral, o capítulo prossegue como se fosse possível falar de forma inteligente sobre estudos de caso focados em design sem se preocupar muito com a força ou fraqueza de sua analogia com estudos de caso típicos. Continuar dessa maneira faz sentido por duas razões pragmáticas. Primeira, o desenvolvimento de contrastes mais definitivos com estudos de caso típicos exigirá muito mais discussão do que pode caber neste capítulo ou neste livro. Uma razão para essa visão é que os “estudos de caso típicos” exibem uma concretude inapropriada: suas variedades não são tão distintas quanto os raios de cor de um arco-íris. Segunda, um interesse importante aqui é ver os estudos de caso focados no design como sendo diferentes dos estudos de caso do tipo *lições aprendidas*, quer eles sejam ou não conduzidos e apresentados em uma disciplina profissional.

Ao mudar a comparação de categorias para esses outros estudos de caso, o termo "orientado ao design" assume um significado diferente. Isto é, não marca a distinção entre fenômenos intencionais e empíricos, porque tanto os estudos de caso de lições aprendidas quanto estudos de caso focados no design são sobre fenômenos intencionais. O que é diferente é toda a ideia de como estudar fenômenos intencionais em uma disciplina profissional. Os estudos de caso focados em design trazem a teoria intencional de estilo mecanismo intencional na condução de pesquisas. Eles fazem perguntas como: para que serve o fenômeno, em que consiste e como funciona. Os estudos de caso de lições aprendidas<sup>2</sup> fazem perguntas como: o que aconteceu, por que aconteceu e como um resultado melhor poderia ter sido obtido seguindo uma teoria de ação profissional existente de uma maneira mais fiel e/ou criteriosa.

Na busca de respostas sobre fenômenos intencionais, os estudos de caso focados no design têm algo em comum com os estudos de caso de lições aprendidas. Ambos envolvem diálogos entre casos e conhecimento profissional. Mas eles têm diferentes estruturas com base na linhagem. Os estudos de caso de lições aprendidas são originários da casuística,<sup>3</sup> onde o objetivo era refinar o julgamento prático de indivíduos pertencentes à mesma comunidade ética, conforme discutido no Capítulo 2. Essa prática intelectual acabou sendo retomada em disciplinas profissionais, como o direito e administração de empresas, e adaptada de acordo. Os estudos de caso focados no design originam-se de disciplinas profissionais semelhantes ao que Herbert Simon chamou de ciências do artificial, incluindo a arquitetura e a engenharia. Essa prática intelectual também foi adotada em outras disciplinas profissionais, incluindo a administração e a administração pública. Ela é mais evidente em algumas áreas dessas disciplinas, incluindo a gestão de operações,<sup>4</sup> do que em outras.

Este capítulo é feito para ajudar você a entender a ideia de estudos de caso focados no design na gestão pública.

É um desafio, semelhante àquele de ajudá-lo a entender toda a ideia de gestão pública como uma disciplina profissional focada no design. Da mesma forma que o desafio é semelhante, também é semelhante o mecanismo para lidar com ele. A seguir, você encontrará – e esperamos que acompanhe – uma longa conversa

sobre esse tópico, entre dois personagens: você e eu. A conversa abrange uma amplitude de temas, começando com a própria ideia de estudos de caso. Ela se baseia na minha posição declarada anteriormente sobre o mesmo conceito, depois identificada como estudos de caso orientados à extrapolação (segundo o exemplo de Eugene Bardach). Mas nossa conversa revê essa posição, enfatizando a interação entre a pesquisa de estudo de caso e a teoria intencional em uma disciplina profissional (aqui, a gestão pública), e estabelecendo um vínculo entre a pesquisa de estudo de caso com foco em design sobre organizações públicas e precedentes do design em campos como a arquitetura.<sup>5</sup>

Este capítulo é uma teoria intencional de estudos de caso dentro da disciplina profissional da gestão pública. O que falta grosseiramente é um “precedente de design” para a realização desses estudos de caso. No entanto, esse déficit é tratado no Capítulo 7, que relata um estudo de caso focado no design sobre uma variante de organizações públicas, um projeto de cooperação internacional. Por mais imperfeito que seja, o estudo de caso no capítulo a seguir traz concretude à discussão de estudos de caso focados no design. Assim, os dois capítulos podem ser lidos de maneira tão proveitosa na ordem inversa quanto na ordem em que são realmente apresentados.

## O diálogo se inicia

**Você:** O que é um estudo de caso?

**Eu:** Muitos teóricos da pesquisa de estudo de caso fazem afirmações sobre a definição das propriedades dos estudos de caso, mas nem todos dizem a mesma coisa.<sup>6</sup>

**Você:** Todos não concordam que os estudos de caso são uma forma de pesquisa qualitativa?

**Eu:** Não. Alguns teóricos dos estudos de caso dizem que os estudos de caso podem ser quantitativos.<sup>7</sup>

**Você:** Talvez devêssemos fazer a pergunta sobre o que as pessoas concordam que os estudos de caso não são. E o que eles concordam é que eles não são uma base para generalização. Certo?

**Eu:** É verdade que você não encontrará muito incentivo na literatura sobre estudos de caso para usá-los para generalizar sobre populações de entidades. Mas isso não significa que todos concordem que os estudos de caso não possam ser usados instrumentalmente.

**Você:** Instrumentalmente, com qual finalidade?

**Eu:** Muitos defensores dos estudos de caso nas ciências sociais argumentam que eles servem para teorizar tipos de fenômenos sociais.

**Você:** Quem argumentou isso?

**Eu:** Provavelmente o autor do livro mais conhecido sobre a pesquisa de estudo de caso é Robert K. Yin.<sup>8</sup> Ele afirmou que, embora os estudos de caso não sejam adequados para fazer generalizações estatísticas, eles são adequados para fazer generalizações analíticas.

**Você:** O que é uma generalização analítica?

**Eu:** Uma generalização analítica é uma afirmação apoiada em pesquisa sobre um tipo de fenômeno, desde que a afirmação não seja uma generalização sobre uma população de entidades.

**Você:** O termo “generalização analítica” é de uso comum?

**Eu:** Sim, para quem leu o livro de Yin. Mas os termos usados para se referir a declarações apoiadas em pesquisas sobre um tipo de fenômeno tendem a ser específicos para tradições substantivas de investigação.

**Você:** Diga mais.

**Eu:** O termo usado na sociologia processual é "processos".<sup>9</sup> O termo usado na sociologia histórica é "generalizações modestas sobre fenômenos historicamente definidos".<sup>10</sup>

**Você:** Quais são os exemplos de processos sociais?

**Eu:** Formação de grupo e desintegração, elaboração de políticas no governo e tomada de decisão nas organizações.

**Você:** Quais são exemplos de fenômenos definidos historicamente?

**Eu:** Revoluções políticas, movimentos de direitos civis e crises de política externa.

**Você:** Quais seriam exemplos de autores e estudos de caso instrumentais, seja sobre processos ou fenômenos historicamente definidos?

**Eu:** Albert Hirschman<sup>11</sup> teorizou a reforma socioeconômica, usando o caso do país do Chile. Theda Skocpol<sup>12</sup> teorizou revoluções políticas, usando os casos dos países da França, Rússia e Irã. Graham Allison<sup>13</sup> teorizou a tomada de decisão na crise de política externa, usando o caso da Crise dos Mísseis Cubanos, enquanto Alexander George fez o mesmo com base em vários estudos de caso. Diane Vaughan<sup>14</sup> teorizou culturas de tomada de decisão organizacional, primeiro usando o caso da NASA e depois usando o caso dos centros de controle de tráfego aéreo dos EUA na Federal Aviation Administration. Michael Barzelay e Raquel Gallego<sup>15</sup> teorizaram a formulação de políticas de gestão pública, usando os casos dos países Reino Unido, Austrália, Alemanha, França, Espanha, México e Brasil.

**Você:** Todos eles disseram que estavam fazendo generalizações analíticas?

**Eu:** Não, eles usam a linguagem de suas tradições intelectuais. Da mesma forma, devemos formular e usar um vocabulário adequado à nossa disciplina.

**Você:** Correto. Posso sugerir alguns termos?

**Eu:** Eu agradeceria.

**Você:** Disciplina profissional da gestão pública orientada para o design, organizações públicas, teoria intencional, funções do empreendimento, pensamento sobre mecanismo intencional, projetos de design, *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Sei que é uma lista longa e não fornece uma conceituação óbvia para "fazer generalizações analíticas" a partir de estudos de caso.

**Eu:** Isso é verdade. Mas existem alguns ganchos aqui.

**Você:** Além da gestão pública e organizações públicas?

**Eu:** Sim, teoria intencional, pensamento sobre mecanismo intencional, projetos de design e *designing*, para começar.

**Você:** O único gancho que vejo aqui é teoria intencional, por causa da associação de palavras entre “teorização” e “generalização analítica”.

**Eu:** Vamos trabalhar com isso. Se a pesquisa de estudo de caso em ciências sociais resulta em generalizações analíticas, a pesquisa de estudo de caso na disciplina profissional de gestão pública resulta em teorização intencional. A teorização intencional é uma forma de generalização analítica, que se refere à criação de fenômenos intencionais. Pode fazer outras conexões?

**Você:** Eu sei que a teorização intencional deve canalizar a atividade profissional do design, que deve efetuar o processo de cenário de design nos projetos de design. E sei que a teoria intencional é mais útil ao *designing* quando envolve o pensamento sobre mecanismo intencional.

**Eu:** Uma teoria intencional estabelece um tipo de linha de pensamento sobre para que servem as organizações públicas, em que consistem e o que as faz funcionar. Estabelece o pensamento sobre mecanismo intencional como um estilo de teorização intencional. Mas a teorização intencional não fornece um

"contexto" suficiente para canalizar a atividade profissional do *designing*. Falta algo substancial.

**Você:** O que seria?

**Eu:** Em uma palavra: precedentes de design.

**Você:** E o que são?

**Eu:** Um precedente de design é uma descrição de um fenômeno intencional existente de fato ou historicamente que aborda para que serve, em que consiste e como funciona ao efetuar sua finalidade. Tais relatos resultam de pesquisas nas disciplinas profissionais, sejam as artes do design ou (na medida em que são diferentes) as ciências do artificial. Esses relatos são comunicados com a intenção de estarem disponíveis para adoção como pontos de referência nos projetos de design.

**Você:** Parece uma ideia interessante. Você criou esse termo ou alguém criou?

**Eu:** Encontrei o termo em um livro do arquiteto Bryan Lawson, intitulado *What Designers Know*.<sup>16</sup> Tenho minhas anotações sobre as passagens relevantes aqui no meu tablet. Gostaria que eu as lesse para você?

**Você:** Sou todo ouvidos.

**Eu:** Lawson escreveu que: “Os designers geralmente fazem um ótimo uso do que costumam chamar de precedente. Os precedentes muitas vezes são peças de designs inteiras ou parciais das quais o designer tem conhecimento. [...] O precedente é visto pelos designers como uma parte importante de seu conhecimento, com a qual eles são capazes de desenhar “com as maneiras de um designer”. [...] O início do movimento moderno [no design] foi um período em que o precedente desempenhou um papel menor e não usual no que se pensava ser um processo funcionalista lógico. [...] O mundo pós-moderno do design rejeitou essa visão. [...] O precedente é uma característica tão vital, central e crucial do

processo de design que desempenha um papel central em todo o ensino em design” (p. 96).

**Você:** A visão de Lawson é considerada idiossincrática em seu campo, qualquer que seja este?

**Eu:** Lawson é professor de arquitetura e este livro, como seus outros, se encaixa na literatura sobre estudos de design. Pergunte a qualquer arquiteto se o precedente é importante para a sua prática profissional e a resposta será inequivocamente "sim".

**Você:** Gostaria de saber por que essa ideia de precedente de design não apareceu neste livro até agora.

**Eu:** Se ela surgisse, teria feito isso em conexão com a ideia de projetos de design de Simon. Mas não fiz.

**Você:** Por que não?

**Eu:** A questão de aprender com a experiência não era central na docência de Simon. Esse foi um tema importante no trabalho de seu colaborador, James G. March.<sup>17</sup> Simon é conhecido por pensar que o “conhecimento do domínio” canalizaria a análise no design – e essa análise de alguma forma canalizaria a síntese.<sup>18</sup> Simon não pensou em "conhecimento de domínio" como consistindo em precedentes de design. Eu não poderia dizer sobre as razões para isso.

**Você:** Ok, então qual é a relação entre teorização intencional e precedentes de design?

**Eu:** Você não gostaria de tentar responder essa pergunta?

**Você:** A teorização intencional e os precedentes de design são semelhantes naquilo para que servem. Eles servem principalmente para canalizar a atividade profissional do *designing*.

**Eu:** E como a teorização intencional e os precedentes do design são diferentes entre si?

**Você:** Eu gostaria de ajuda para responder a essa pergunta.

**Eu:** É justo. O papel principal da teorização intencional é fornecer uma abordagem para a estruturação de problemas e soluções, enquanto o papel principal dos precedentes do design é usar a experiência como base para a estruturação da solução. Consequentemente, eles desempenham papéis complementares no *designing*.

**Você:** Tudo bem, então, a teorização intencional e os precedentes do design têm papéis distintos e complementares no *designing*. Você diria que eles também têm fontes diferentes?

**Eu:** Eu prefiro responder a uma pergunta mais precisa, que compare os dois.

**Você:** Tudo bem, se você quer que seja assim! Eu poderia perguntar se você concorda que a teorização intencional vem do envolvimento crítico com as teorias anteriores, enquanto, por outro lado, os precedentes do design vêm de estudos de caso?

**Eu:** É uma pergunta bem colocada.

**Você:** Eu sei. E qual é a resposta?

**Eu:** Eu concordaria com as duas afirmações da sua proposição, mas teria cuidado com a possível implicação de que estudos de caso não teriam um papel a desempenhar na teorização intencional. E eu também destacaria que, nas disciplinas profissionais como a gestão pública, a teorização intencional tem um papel a desempenhar na pesquisa de estudo de caso, especificamente no enquadramento do tópico.

**Você:** Quanto à implicação não declarada: eu não pensaria em negar que os estudos de caso tenham um papel no debate de abordagens à gestão pública.

**Eu:** Estamos definitivamente na mesma página. Aliás, como você acha que devemos contar aos outros sobre o que discutimos aqui? Como devemos nomear ou classificar os estudos de caso que se destinam a tornar-se precedentes de design, pelo menos em parte?

**Você:** Eu presumo que você já pensou nisso antes. Quais nomes você já experimentou?

**Eu:** Houve um tempo em que usei o termo "pesquisa de caso orientada à extrapolação". Está no título do meu artigo de 2007 sobre o tópico que estamos discutindo agora.<sup>19</sup>

**Você:** Por que você usou esse termo?

**Eu:** Eu estava elaborando o conceito a partir do discurso presidencial de Eugene Bardach em 2003, na Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM), intitulado "O Problema da Extrapolação".<sup>20</sup>

**Você:** E você não usa mais esse termo?

**Eu:** Correto. Poucas pessoas leram o discurso presidencial do APPAM de Bardach ou meu artigo baseado nele, para que o termo trouxesse significado instantâneo. Além disso, fiquei desencantado com o discurso presidencial de Bardach por causa de seu tratamento superficial do design, e eu queria usar a literatura de estudos de design, com a qual me deparei depois de escrever meu artigo de 2007 – bem mais completa e explícita.

**Você:** Então, o que veio depois?

**Eu:** Em uma oficina que organizei em 2015, usei o termo “estudos de caso precedentes de design”.

**Você:** E como foi?

**Eu:** Todos os convidados da minha oficina foram muito educados. Ninguém reclamou. Posteriormente, no entanto, um dos participantes – que trabalhou no General Accountability Office (GAO) – me disse que "estudos de caso precedentes de design" simplesmente não funcionaria, pela simples razão de que, como ninguém na minha audiência saberia o que é um precedente de design, eles nem começariam a imaginar o que seria um estudo de caso precedente de design.

**Você:** Esse participante parece ter sido bastante direto. Talvez tenha sido porque ele trabalhava no GAO.

**Eu:** A outra explicação é que ele é meu primo.

**Você:** E o que você fez a partir daí?

**Eu:** Eu fiz uma apresentação de artigo, em 2016, durante um painel na conferência internacional da Public Policy Association (IPPA) na Escola LKY de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Cingapura. Eu usei o termo "estudo de caso focado no design". A julgar pelos comentários dos debatedores e outros feedbacks, a audiência pareceu gostar.

**Você:** Não estou surpreso. O termo não é surpreendente, como estudos de caso precedentes ao design. As pessoas vão querer aprender mais sobre estudos de caso focados no design. Então mudar "precedente" para "focado" pareceu funcionar!

**Eu:** Eu fiquei com "estudos de caso focados no design".

**Você:** Você pode dar exemplos disso?

**Eu:** Você se lembra de visitar o mezanino da Galeria de Gestão Pública?

**Você:** Claro. Eu lembro as exposições sobre *As Ciências do Artificial*,<sup>21</sup> de Simon; *Resolução de Problemas nas Organizações*, de van Aken e Berends;<sup>22</sup> e de *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, de Barzelay e Campbell<sup>23</sup>.

**Eu:** *Preparing for the Future* contém estudos de caso focados no design, embora o termo não apareça; ele foi publicado em 2003.

**Você:** Algum outro exemplo?

**Eu:** Da minha própria pesquisa, sim. Meu estudo do sistema de gestão no programa Brasil em Ação.

**Você:** E quanto ao trabalho de uma outra pessoa?

**Eu:** Quando apresento estudos de caso focados no design no ensino, normalmente uso o trabalho de Judith Tandler, do MIT. O caso foi sobre um extenso programa estadual de saúde rural, conhecido como Programa de Agentes de Saúde, criado e operado no nordeste do Ceará, na década de 1980. As publicações foram um artigo no *World Development*, em coautoria com Sara Freedheim,<sup>24</sup> e um capítulo no *Good Government in the Tropics*, de Tandler.<sup>25</sup> O estudo de caso mostrou que o Programa de Agentes de Saúde foi bem-sucedido, apesar de (e talvez justamente por) consistir de arranjos organizacionais que se desviaram das teorias atuais do design organizacionais no governo, baseadas em teorias de rent-seeking (busca de renda). Com base no que os autores chamaram de literatura de desempenho industrial, o estudo de caso também examinou como o Programa de Trabalhadores em Saúde neutralizou dilemas característicos de programas sociais em massa, em ambientes onde as populações eram difíceis de alcançar, os recursos financeiros públicos eram limitados e os prefeitos operavam redes clientelistas.

**Você:** Parece um estudo interessante. Qual foi a lição tirada disso?

**Eu:** Por que você acha que houve uma?

**Você:** Parece uma expectativa natural para um estudo de caso sobre gestão.

**Eu:** Isso é verdade.

**Você:** Você está dizendo que os estudos de caso focados no design não oferecem lições para serem assimiladas?

**Eu:** Estou dizendo que, na medida em que estudos de caso focados em design oferecem precedentes de design, eles não oferecem lições para serem assimiladas. Na medida em que os estudos de caso focados no design oferecem lições, eles estão envolvidos em teorização intencional.

**Você:** Como você faria para dissociar a ideia de um precedente de design da ideia de uma lição?

**Eu:** Para dissociar precedentes de design de lições, precisamos descobrir por que a ideia de que os estudos de caso foram feitos para traçar lições é tão natural.

**Você:** É tão natural para mim que acho que não posso ajudar muito nisso.

**Eu:** Uma maneira padrão de desnaturalizar uma associação é fornecer um pouco de história. Nesta situação, a história seria sobre a disciplina de gestão. Você se lembra da discussão sobre a abordagem de Harvard e os antecedentes baseados em Fayol, no Capítulo 2?

**Você:** Vagamente. Lembro-me daquela palavra engraçada, casuística.

**Eu:** Lembre-se de que a casuística é um método de argumentação prática dentro de uma comunidade ética, que envolve lutar com dilemas de decisão.<sup>26</sup> O método usa uma forma de estudo de caso para treinar as pessoas a desenvolverem sua faculdade de julgamento e sua habilidade de fornecer razões para suas decisões, quando enfrentam dilemas de decisão.

**Você:** Como isso é relevante aqui?

**Eu:** É relevante apenas como pano de fundo. O histórico mais diretamente relevante é a ideia de tomada de decisão, que é considerada como o principal mecanismo para desempenhar a função de gestão de um empreendimento.

**Você:** Isso parece natural, mas imagino que é algo que precisamos examinar de forma crítica.

**Eu:** Sim. Em que consiste a tomada de decisão nas organizações?

**Você:** Bem, acho que há uma mistura de pensamento e comunicação, em um contexto em que os papéis são diferenciados em termos organizacionais.

**Eu:** Bom. Agora, como o pensamento e a comunicação se encaixam em uma única prática humana?

**Você:** É aí que a casuística entra em cena?

**Eu:** Sim, no fato de que a casuística é um método de argumentação prática que consiste em pensar e se comunicar.

**Você:** Alguém já defendeu que a argumentação prática é uma atividade fundamental na tomada de decisão nas organizações?

**Eu:** Sim, Charles Perrow<sup>27</sup> interpretou o trabalho original de March e Simon sobre a teoria da organização, no final da década de 1950,<sup>28</sup> exatamente nessa linha, em um capítulo intitulado "Síntese neo-Weberiana" em seu *Complex Organizations: A CRITICAL ESSAY*.

**Você:** Tudo bem, mas qual é a conexão entre tomada de decisão e argumentação prática, de um lado, e "lições" e casos, de outro?

**Eu:** Normalmente, os casos são apresentados como base para as lições. A tomada de decisão e a teorização intencional também estão diretamente conectadas. A teorização intencional canaliza a atividade de tomada de decisão nas organizações. A teorização intencional é a principal fonte de premissas explícitas na argumentação prática. Ligando os pontos: os casos são uma base para lições que endossam ou criticam a teorização intencional que, por sua vez, canaliza a tomada de decisão nas organizações.

**Você:** Então é por isso que as pessoas pensariam que os estudos de caso sempre ofereceriam uma lição a ser assimilada?

**Eu:** É uma parte importante da história, sim.

**Você:** Então você é contra apresentar lições a serem assimiladas a partir dos estudos de caso focados no design?

**Eu:** Eu aprendi a não ser.

**Você:** Aprendeu?

**Eu:** Sim, a partir dos comentários de pareceristas sobre estudos de caso focados no design que enviei para publicação. Então agora eu tento atender a essa expectativa e, em seguida, tento exceder, fornecendo também precedentes de design.

**Você:** Por que os pareceristas não estão satisfeitos com os estudos de caso que apresentam precedentes de design?

**Eu:** Porque eles acreditam, ou supõem, que a tomada de decisão efetua a função de gestão dos empreendimentos. Eles apoiam a teoria da organização de March e Simon. Eles não adotaram completamente a teoria dos projetos de design de Simon e seu argumento associado às ciências do artificial, de que, por outro lado, os projetos de design, com seu elemento irreduzível de *designing*, efetua a gestão dos empreendimentos. Se o fizessem, e se estivessem cientes da centralidade da ideia do precedente do design na literatura sobre estudos de design, as coisas poderiam ser diferentes.

**Você:** Parece um problema grande. Como lidar com ele?

**Eu:** Eu, particularmente, lidei escrevendo *A Gestão Pública como uma Disciplina Orientada ao Design*.

**Você:** Alguém mais tentou resolver esse problema, na gestão pública?

**Eu:** Sim, Eugene Bardach, um excelente professor de políticas públicas em Berkeley. Sua primeira tentativa explícita de fazê-lo foi em 1993, em um comentário em uma seção do simpósio de uma edição do *Journal of Policy Analysis e Management*.<sup>29</sup> Era intitulado “*Comment: The Problem of Best-Practice Research.*”

**Você:** Bardach foi a favor ou contra a pesquisa de melhores práticas?

**Eu:** Bardach concordou com a ideia da finalidade da pesquisa de melhores práticas, mas ele tinha sólidas reservas sobre em que consistia a pesquisa de melhores práticas. Ele não achava que funcionasse, da maneira como costumava ser feita. Ele argumentou reconstruindo a publicação de um estudo de caso que admirava, indicando como este estudo poderia exemplificar o tipo de pesquisa de melhores práticas que ele achava que deveria ser realizada.

**Você:** Oh, que publicação de estudo de caso foi essa?

**Eu:** Foi um livro chamado *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, publicado em 1992 pela Editora da Universidade da Califórnia.<sup>30</sup>

**Você:** Acho que já ouvi esse título antes. Quem escreveu?

**Eu:** Eu.

**Você:** Eu devia ter imaginado.

**Eu:** Obviamente.

**Você:** O que achou do "Comentário" de Bardach?

**Eu:** Gostei muito e ainda gosto.

**Você:** O que mais gostou?

**Eu:** Gostei do fato de ele ter colocado a questão de como analisar as práticas dentro de uma organização pública de maneira a revelar como elas operam como um todo em funcionamento e como elas se relacionam com desafios gerais que não são específicos a tempo e local. Posteriormente, cheguei à conclusão de que Bardach estava interessado em algo importante, tanto que isso mudaria a maneira como ensino e pesquisa.

**Você:** Quando foi isso?

**Eu:** Um marco importante foi a publicação do discurso presidencial de Bardach na Association of Public Policy Analysis and Management em 2003, intitulado “The Extrapolation Problem ” (O problema da extrapolação). Foi publicado em 2004.<sup>31</sup> É inspirador. Venho usando-o em meu ensino rotineiramente desde então. É a leitura que meus ex-estudantes dizem que mais se lembram. Alguns desses estudantes dizem que o releem a cada seis meses para que não o esqueçam.

**Você:** Isso é impressionante. Qual foi a bela ideia?

**Eu:** Começa com a questão geral, que é uma questão prática. Se você é um profissional no Condado de Jefferson e é solicitado a analisar como um determinado programa funciona no Condado de Washington como um passo para solucionar um problema no seu condado, que abordagem você adotaria?

**Você:** Qual é a resposta para essa pergunta prática?

**Eu:** A resposta foi apresentada em duas partes: qual não deve ser sua abordagem e qual deve ser. Você não deve apenas descrever as características observáveis de um programa em um "lugar de origem", como o Condado de Washington, porque essa descrição – mesmo que detalhada – fornecerá apenas uma compreensão superficial de como o programa funciona lá. Você deve procurar informações sobre o que causa as características atraentes do programa no lugar de origem. Ao buscar essa percepção, lembre-se de que você só pode inferir causas. Você precisa de teoria para inferir causas. Você pode obter informações sobre como um programa funciona em um lugar de origem, formulando um argumento explicativo no qual mecanismos comportamentais e/ou sociais desempenham papéis causais.

**Você:** Então, o que você deve fazer com essa percepção quando chegar a hora de repetir o programa do lugar de origem no Condado de Jefferson?

**Eu:** Replicar mecanismos sociais; adaptar características.

**Você:** Isso é conciso!

**Eu:** Sim, foi assim que um aluno meu expressou a lição assimilada. Como você entende que isso significa, com base no que discutimos aqui?

**Você:** Entendo que a mensagem de Bardach é parcialmente negativa: não replique as características. Entendo que isso significa que não há motivo para o Condado de Jefferson copiar o programa do Condado de Washington, mesmo que queira copiar.

**Eu:** Você terá alguma razão para replicar uma determinada característica se tiver motivos para pensar que ela desempenha um papel causal no programa do Condado de Washington.

**Você:** Mas achei que as características não desempenhassem papéis causais, apenas os mecanismos fizessem isso.

**Eu:** Errado! Isso é um equívoco da explicação baseada em mecanismo. Em geral, as condições de fato existentes desempenham papéis causais em entidades e processos sociais, mas você precisa de teoria para obter a percepção de como isso ocorre.

**Você:** Ah, acho que estava me confundindo com essa mistura de vocabulário da explicação científica social e das artes do design. Eu me sinto um pouco envergonhado.

**Eu:** Não fique. Vamos voltar à ideia de replicar mecanismos, enquanto se adaptam as características. O que significa adaptar uma característica?

**Você:** Parece que significa que você deve introduzir as características do programa

no Condado de Jefferson que são semelhantes, mas não idênticas, às do Condado de Washington.

**Eu:** Similares de que maneira?

**Você:** Acho que elas devem ter efeitos semelhantes, mesmo que sejam diferentes naquilo em que consistem.

**Eu:** Bom! Mas “similaridade em efeito” não é como a similaridade em características de objetos, como cor.

**Você:** Como você chamaria objetos de diferentes características, mas exatamente iguais em seus efeitos em um fenômeno intencional?

**Eu:** Eu os chamaria de equivalentes funcionais. E não sou apenas eu quem usaria esse termo! A ideia subjacente é a da equifinalidade. Você pode obter os mesmos efeitos com diferentes recursos. É um princípio importante a considerar no *designing*.

**Você:** Então, o que Bardach quer dizer com “adaptar características”?

**Eu:** Diga-me você.

**Você:** Se você tiver motivos para não replicar uma característica observada no programa do Condado de Washington – digamos, por razões de custo ou aceitabilidade –, então especifique uma característica diferente no Condado de Jefferson, desde que essa característica diferente seja funcionalmente semelhante.

**Eu:** E o que tornaria uma característica diferente semelhante em termos funcionais?

**Você:** Teria que desempenhar um papel causal semelhante.

**Eu:** Você pode ser mais específico?

**Você:** Ela se combinaria com um mecanismo comportamental e/ou social para produzir um efeito semelhante ou idêntico.

**Eu:** Sim. Essa é a ideia geral, sim. Então, rephraseie o argumento, por favor.

**Você:** Muitas vezes, é inviável ou inaceitável que as características do programa de um lugar de origem sejam copiadas no lugar de destino. Portanto, não tente replicar as características do programa. Adote uma abordagem diferente. Considere o princípio da equifinalidade: você pode obter equivalência funcional sem equivalência de objeto. Você não pode aplicar esse princípio, no entanto, sem entender *como* o programa funciona no lugar de origem. Felizmente, você pode ter uma ideia de como um programa tem funcionado, estudando como as características “se combinam” com mecanismos comportamentais e/ou sociais. No design de um programa para um lugar de destino, trabalhe com a ideia de criar uma combinação diferente de características e mecanismos sociais do que aquela do lugar de origem, mas com os mecanismos sociais sendo os mesmos no lugar de destino e no lugar de origem. Em uma frase: replicar mecanismos sociais; adaptar características.

**Eu:** Muito bem! Tem alguma coisa na posição de Bardach que você acha que deveria ser esclarecida?

**Você:** Tenho algumas dúvidas sobre a ideia de que os programas consistem em características e mecanismos sociais, e também sobre a ideia de que características atraentes do programa são devidas à forma como se combinam com os mecanismos sociais.

**Eu:** Tudo bem, mas primeiro me diga o que você acha que está claro, para que possamos identificar a dúvida.

**Você:** Claro. Eu entendi a ideia de que os programas consistem em uma multiplicidade de características. Estou de acordo com a ideia de que algumas

características estão funcionalmente e causalmente vinculadas a outras. Portanto, estou de acordo com a ideia de que programas consistem em combinações de características, porque essa afirmação resume as duas anteriores. Mas não sei se entendi a ideia de combinações de mecanismos.

**Eu:** Eu posso ilustrar a ideia com o caso de uma máquina simples e seus mecanismos físicos.

**Você:** Que máquina seria?

**Eu:** Uma jarra de filtro de água. Um mecanismo físico é a tensão de superfície em líquidos, especificamente a água. Esse mecanismo desempenha um papel causal no movimento da água de uma torneira para o filtro da jarra, mantendo a área circundante seca. Outro mecanismo físico é a gravidade. Esse mecanismo desempenha um papel causal no movimento descendente da água através do filtro e para o coletor, produzindo água filtrada pronta para despejar em um recipiente para beber. O jarro de água funciona devido à combinação dos mecanismos físicos de tensão superficial e gravidade.

**Você:** Um bom exemplo. Como você explica que a ideia de combinações de mecanismos se aplica fora do mundo das máquinas?

**Eu:** Se você quiser ler uma discussão ponderada sobre combinações de mecanismos na explicação social, eu indicaria o capítulo de Diego Gambetta em um livro editado com o título *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*.<sup>32</sup>

**Você:** Acho que é hora de discutir a relação entre características e mecanismos comportamentais e/ou sociais, principalmente agora que percebemos que dizer que eles “se combinam” não é muito útil. Bardach deixou claro o que via como a relação entre teoria-condição?

**Eu:** Bem, a matéria foi um pouco breve sobre esse assunto, pois era essencialmente o texto de seu discurso presidencial do APPAM. Mas você pode

ler um artigo intitulado “*Learning From Second-Hand Experience: Methodology For Extrapolation-Oriented Case Research*” (Aprendendo por meio da experiência de segunda-mão: metodologia para pesquisa em estudos de caso orientada à extrapolação), publicado em *Governance* em 2007.<sup>33</sup>

**Você:** Você o recomendaria?

**Eu:** Acho um bom artigo, mas sou tendencioso.

**Você:** Como assim?

**Eu:** Eu o escrevi.

**Você:** E você ainda está feliz com ele, tantos anos depois?

**Eu:** Ainda encontro muito com o que concordar. E estou satisfeito por ter sido citado muitas vezes e ter ajudado a despertar interesse na discussão que você e eu estamos tendo agora.

**Você:** Com o que você concorda, e quais são as suas reservas agora?

**Eu:** A principal coisa que fiz foi tentar impulsionar um pouco mais as ideias de Bardach sobre em que consistem os programas, combinando-as com algumas ideias teóricas básicas da sociologia processual. As ideias de Bardach incluíam características do programa e mecanismos comportamentais e/ou sociais. O vocabulário da sociologia processual inclui contexto, atividade e mecanismos sociais.

**Você:** Conte-me um pouco mais sobre como o contexto, a atividade e os mecanismos sociais se encaixam juntos na sociologia processual.

**Eu:** Atividade é o que indivíduos, atores coletivos e máquinas fazem. A atividade é localizada temporal e espacialmente. A atividade consiste em linhas de ação.

**Você:** O que a atividade afeta?

**Eu:** A atividade afeta as condições em entidades e processos sociais.

**Você:** Existem padrões na atividade e em seus efeitos sobre entidades e processos sociais?

**Eu:** Temos um vocabulário para falar de tais padrões, com processo de cenário sendo um desses termos. Os processos de cenário são constituídos por atividades. Os processos de cenário eventam em resultados de cenário. Os resultados de cenários são reflexos das atividades de cenário nas entidades e processos sociais.

**Você:** Esse vocabulário é específico da “sociologia processual”?

**Eu:** Não. A sociologia processual adota a filosofia do processo e adiciona o vocabulário da localização espaço-temporal, atores, contexto e eventos.<sup>34</sup> Também adiciona mecanismos<sup>35</sup>, mas isso também não é exclusivo da sociologia processual. Foi enfatizado ainda mais na teoria social analítica.<sup>36</sup> Para os propósitos atuais, no entanto, podemos identificar mecanismos sociais com a sociologia processual.

**Você:** Podemos voltar à união da linguagem do design e da sociologia processual? Como você as une?

**Eu:** No artigo de *Governança*, em 2007, afirmei que a atividade em um programa é influenciada pelas características de design de processo e fatores de contexto do processo. Ambos podem ser condições iniciais e ambos podem estar presentes durante um fluxo de atividade. A ideia era que os programas são constituídos por características de design de processo de forma intencional, enquanto fatores de contexto do processo estariam presentes por outros motivos.

**Você:** É verdade que os fatores de contexto do processo podem ser constitutivos de um programa, mesmo quando não estão lá de propósito?

**Eu:** Ótima pergunta. Vou dizer "sim" para enfatizar o argumento de que muitas das condições constitutivas de um programa ou de outro fenômeno intencional são (metaforicamente) montadas em vez de feitas sob medida. Mudando de metáfora, um determinado fenômeno intencional está inevitavelmente localizado em algum contexto sócio ecológico, e algumas das condições nesse contexto farão parte do fenômeno. Veja o exemplo da máquina da jarra de água filtrada. Um fator de contexto do processo seria ter água potável na torneira, enquanto um recurso de design de processo seria a alça na jarra.

**Você:** Então, a conclusão aqui é que, na sociologia processual, os resultados de cenários são originados de uma combinação de contexto e atividade, enquanto na gestão pública, os resultados de cenários resultam de uma combinação de características do processo de design e fatores de contexto do processo, de um lado, e atividade, do outro.

**Eu:** Bom. Em outras palavras, a ideia principal é que a sociologia processual fornece uma tradição intelectual para teorizar a dinâmica contexto-atividade-resultado de um fenômeno social, para o avanço da disciplina da sociologia. A mesma tradição intelectual pode ser usada para teorizar fenômenos intencionais relacionados a organizações públicas, incluindo os programas. Um passo em direção ao uso dessa tradição para teorizar os fenômenos intencionais é ajustar o vocabulário, com a ideia de "contexto" na sociologia processual sendo considerada análoga, na gestão pública, à ideia de fatores de contexto do processo e de características de design do processo.

**Você:** Você poderia esclarecer algo para mim? No início do livro, você escreveu sobre mecanismos como desempenhando papéis de realização de intenção em um empreendimento. Ao apresentar a sociologia processual de Bardach, os mecanismos parecem ser teorias aplicadas para entender como um fenômeno intencional funciona. Acho confuso ouvir o termo mecanismo sendo usado dessas duas maneiras. Gostaria de uma ajuda.

**Eu:** Você deve pensar principalmente nos mecanismos como desempenhando papéis de realização de intenção em um empreendimento. Ao fazer isso, você estará envolvido na teoria intencional, em um estilo de pensamento sobre mecanismo

intencional. Dentro desse estilo, há mérito em teorizar os mecanismos como processos de cenário, com dinâmica característica nas relações entre contexto, atividade e resultado. Agora, para um bom pensamento sobre mecanismo intencional, você precisa ser capaz de pensar de forma criativa e crítica sobre a dinâmica de contexto-atividade-resultado. A teoria das ciências sociais sobre mecanismos sociais é útil para isso, mesmo que essa teoria seja geralmente voltada para responder a questões disciplinares em sociologia.

**Você:** Agora me pareceu suficientemente claro. As teorias sociológicas dos processos sociais que envolvem mecanismos sociais devem ser usadas para complementar o estilo de pensamento sobre mecanismo intencional, a teoria intencional sobre fenômenos intencionais.

**Eu:** Esse é o ponto. A análise de mecanismos sociais contribui para a teoria intencional, de acordo com as linhas orientadas pelo pensamento de mecanismo intencional, e para criar precedentes de design nas pesquisas de estudo de caso.

**Você:** Parece que ainda temos um longo caminho a percorrer nessa conversa.

**Eu:** Sim, de fato! Há visões que não exploramos e argumentos que não estão amarrados. O que acha que seria mais útil para você neste momento?

**Você:** Seria realmente útil ter um exemplo que realmente ilustre o que você consideraria agora um "relatório" sobre um verdadeiro estudo de caso focado no design.

**Eu:** Eu fui coautor de um, nos últimos anos, exatamente para que ele desempenhasse esse papel neste livro.

**Você:** Onde posso encontrá-lo?

**Eu:** No próximo capítulo.

## Notas

<sup>1</sup> Ravetz (1971).

<sup>2</sup> González Asis e Woolcock (2015).

<sup>3</sup> Jonsen e Toulmin (1988).

<sup>4</sup> Hopp e Spearman (1996).

<sup>5</sup> Lawson (2004).

<sup>6</sup> Stake (1995), Ragin e Becker (1992).

<sup>7</sup> Por exemplo, Ragin (1987).

<sup>8</sup> Yin (2014).

<sup>9</sup> Abbott (2001, 2004); Becker (1997).

<sup>10</sup> Ragin (1987).

<sup>11</sup> Hirschman (1973).

<sup>12</sup> Skocpol (1979).

<sup>13</sup> Allison (1971).

<sup>14</sup> Vaughan (2005).

<sup>15</sup> Barzelay e Gallego (2010).

<sup>16</sup> Lawson (2004).

<sup>17</sup> Consultar March (2010), Levitt e March (1988), March, Sproull e Tamuz (1991).

<sup>18</sup> Dym (1994).

<sup>19</sup> Barzelay (2007).

<sup>20</sup> Bardach (2004).

<sup>21</sup> Simon (1996).

<sup>22</sup> Van Aken e Berends (2018).

<sup>23</sup> Barzelay e Campbell (2003).

<sup>24</sup> Tandler e Freedheim (1994).

<sup>25</sup> Tandler (1997).

<sup>26</sup> Jonsen e Toulmin (1988).

<sup>27</sup> Perrow (1986).

<sup>28</sup> March e Simon (1958).

<sup>29</sup> Bardach (1994).

<sup>30</sup> Barzelay (1992).

<sup>31</sup> Bardach (2004).

<sup>32</sup> Hedström e Swedberg (1998).

<sup>33</sup> Barzelay (2007).

<sup>34</sup> Abbott (2001, 2016).

<sup>35</sup> McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

<sup>36</sup> Hedström (2005).

## **7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão\***

Uma visão predominante sobre o desenvolvimento é que se tornar uma sociedade bem-sucedida depende do fortalecimento das organizações de uma sociedade. Essa alegação não é tão banal quanto pode parecer fora de contexto. Quinze anos atrás, essa ideia foi apresentada como um desafio ao pensamento predominante sobre o desenvolvimento, que sustentava que o progresso econômico dependia da solução de desafios técnicos – por exemplo, a expansão da irrigação e o tratamento de doenças – em escalas monumentais e em circunstâncias diversas. Essa crença paradigmática mais antiga foi posta em dúvida com base em que o êxito na solução de desafios técnicos na escala exigida dependia de fatores do tipo organizacional e administrativo: fatores como o apoio político estável dentro do sistema governamental, a estruturação de carreiras e a gestão eficiente de recursos. Essa linha de argumento foi resumida em termos que colocavam a capacidade organizacional como sendo um fator facilitador fundamental no desenvolvimento. A visão de que a capacidade organizacional é importante para as sociedades de sucesso e seu desenvolvimento tornou-se óbvia, mas não é menos significativa por causa disso.<sup>1</sup>

O debate que acabamos de resumir foi instigado, tornado público e resolvido no âmbito institucional da cooperação para o desenvolvimento.<sup>2</sup> Nesse contexto, a resolução do debate implicava que o fortalecimento da capacidade organizacional deveria se tornar parte da intenção dos projetos de cooperação internacional, cujos recursos de mecanismo incluem assistência técnica. Essa implicação foi racionalmente direta, mas suas implicações práticas adicionais nem tanto.

Na última década, ganhou-se bastante experiência com projetos de cooperação internacionais que têm o desenvolvimento da capacidade organizacional como intenção central. A título ilustrativo, as instituições e instrumentos de cooperação

\* Escrito com Masakatsu Okumoto e Hideki Watanabe.

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

internacional do Japão têm sido utilizados em projetos para fortalecer os setores da educação superior dos países parceiros, principalmente no campo da tecnologia e engenharia. Esses esforços incluíram a intenção de desenvolver a capacidade organizacional nas universidades.<sup>3</sup> Uma ilustração específica dos projetos japoneses de organização do fortalecimento da educação superior é a fundação e o início bem-sucedido de uma universidade independente, especializada em pesquisa em engenharia e educação de pós-graduação, no Egito. Essas experiências estão entre as que oferecem a perspectiva de trazer à tona as implicações de uma postura política em favor da inclusão do desenvolvimento da capacidade organizacional na função e na intenção específica dos projetos de cooperação internacional.

Transformar uma tal perspectiva de entendimento mais profundo em realidade envolve pesquisa. Uma das formas adequadas de pesquisa sobre projetos de cooperação internacional é o estudo de caso. Este capítulo relata uma pesquisa de estudo de caso em que o fenômeno empírico inclui o apoio do Japão ao estabelecimento da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão (E-JUST). O apoio do Japão foi orquestrado pela Agência Internacional de Cooperação do Japão (JICA). Seus parceiros no Japão incluem o Instituto de Tecnologia de Tóquio, a Universidade Waseda, a Universidade de Kyoto, a Universidade Kyushu e a Universidade Ritsumeikan. O parceiro no Egito era a E-JUST e seus patrocinadores no Ministério da Educação Superior e no Ministério do Planejamento e Cooperação Internacional. Como um fenômeno empírico, o estabelecimento da E-JUST foi um longo episódio, em que o processo foi formalizado pela primeira vez em 2006. A fase de implantação de apoio ao estabelecimento da E-JUST começou em 2009. A universidade está em funcionamento, embora em instalações provisórias, desde 2010. A parceria das universidades japonesas E-JUST e JICA permanece intacta e operando há quase uma década após a sua criação.

Em termos gerais, o objetivo do estudo de caso é esclarecer as implicações da inclusão da construção de capacidades organizacionais na intenção de projetos de cooperação internacional. No entanto, como "esclarecer as implicações" não é uma ideia clara em si, é preciso dizer um pouco mais, a título preliminar, com relação ao relatório deste capítulo sobre o estudo de caso da E-JUST.

A intenção do capítulo é promover o conhecimento profissional sobre projetos de cooperação internacional de fortalecimento organizacional. De maneira geral, o conhecimento profissional é um argumento racional e empírico sobre fenômenos intencionais.<sup>4</sup> Em relação à intenção, o conhecimento profissional tem valor de inteligência na medida em que os profissionais encontram situações que exigem solucionar de problemas a serviço de uma melhor realização da intenção.<sup>5</sup>

O avanço do conhecimento profissional sobre fenômenos intencionais tem muito em comum com pesquisas realizadas em disciplinas sociais científicas.<sup>6</sup> Por exemplo, teorizar faz parte do avanço do conhecimento disciplinar ou profissional. Alguns dos mesmos padrões de aspiração se aplicam a isso: como integrar de perto ideias recrutadas de fontes diferentes, e acompanhar como as linhas de argumento vão da teoria à análise de casos e de volta à teoria. Outra semelhança entre o avanço do conhecimento acadêmico e profissional é que os argumentos explicativos de pesquisas de caso precisam se envolver com ideias sobre causalidade que tenham significados claros nas tradições identificáveis da pesquisa em ciências sociais.<sup>7</sup>

No entanto, existem algumas dessemelhanças também, porque, diferentemente do conhecimento acadêmico, o conhecimento profissional deve ter valor de inteligência na prática profissional de solução de problemas. Consequentemente, teorizar sobre fenômenos intencionais inclui argumentos sobre doutrinas convencionais ou alternativas sobre intenção, função e design. Outra diferença é que as análises de caso podem ter valor de inteligência, sem que sejam usadas para realizar generalizações empíricas, *como casos*, desde que sejam bem teorizadas e bem argumentadas.

Este capítulo relata o estudo de caso da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito – Japão. Introduce o fenômeno empírico da E-JUST estabelecida com o apoio e parceria japoneses. Desenvolve uma direção para a teoria intencional sobre tais projetos. Fornece uma análise detalhada de um traço deste projeto, conhecido como Conferência Estratégica de TV. Esse caso-dentro-de-um-caso é oferecido como um precedente de design<sup>8</sup>, que pode ser considerado quando parceiros em um projeto de cooperação internacional se preocupam com a forma como os déficits na capacidade organizacional serão um fator limitante

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

para o sucesso do projeto, em que a intenção inclui, mas não se limita ao fortalecimento organizacional.

### **Estabelecendo a E-JUST: o fenômeno empírico (2006–2009)**

Desde o início de 2005, funcionários do governo japonês e egípcio se envolveram em discussões diplomáticas bilaterais cada vez mais sérias sobre o potencial apoio do Japão ao planejamento e estabelecimento de uma universidade tecnológica intensiva em pesquisa no Egito. Em março de 2006, o Governo do Egito e o Governo do Japão anunciaram que havia planos em andamento para estabelecer tal universidade, a saber, a Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão (E-JUST). Substancialmente, a ideia da E-JUST incluía adaptar o que era visto pelo Egito como o bem-sucedido modelo de pesquisa tecnológica de educação e engenharia de pós-graduação do Japão. O modelo japonês incluía "educação baseada em laboratório". A ideia de que a E-JUST incluiria o sistema japonês de ensino de engenharia significava que o projeto teria que envolver as universidades japonesas.

O mecanismo que o governo japonês usaria para apoiar o estabelecimento da E-JUST era um projeto de cooperação técnica. Consequentemente, a Agência Internacional de Cooperação do Japão (JICA), braço executivo do governo para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento do Japão, assumiu a liderança em nome do governo japonês, em 2006. Não muito tempo depois, o Ministro da Educação Superior do Egito criou um Comitê Consultivo formal sobre o estabelecimento da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão.

Quando esse comitê consultivo foi criado em 2006, o professor Ahmed Abou-Ismael, da Universidade de Assiut, no Alto Egito, tornou-se seu secretário-geral. De forma pouco usual para acadêmicos de engenharia egípcios, Abou-Ismael tinha obtido seu doutorado no Japão, na Tokyo Tech. Outro membro do comitê era o professor Ahmed B. Khairy. Na época, o professor Khairy estava afastado da faculdade de engenharia da Universidade de Alexandria, servindo no Cairo como Primeiro Subsecretário do Ministro da Educação Superior, supervisionando assuntos culturais e bolsas de estudo para todo o sistema de educação superior do país. Paralelamente, Khairy estava envolvido na reforma da Academia de Ciências e Tecnologia do Egito.

Além de Abou-Ismael e Khairy, a associação ao Comitê Consultivo incluía outros professores de engenharia do Egito. Dois deles eram acadêmicos de engenharia no início de carreira, que tinham doutorado fora do Egito: Dr. Amr El Tawil e Dr. Ahmed El Mahdy. Ambos haviam retornado ao Egito para ingressar na faculdade de engenharia da Universidade de Alexandria. Além disso, o Comitê Consultivo contava com alguns industriais, incluindo o engenheiro Amir Wassef, proprietário da Unitel, pois a E-JUST foi projetada para colaborar com empresas egípcias em projetos de design de engenharia.

O verdadeiro evento impulsionador da preparação do projeto conjunto foi uma conferência de três dias realizada em Tóquio, em meados de abril de 2007. A conferência incluiu visitas aos locais da Universidade Tokyo Tech e Waseda. O produto imediato da reunião foi um relatório de "resultados de discussões". Ele começou com uma lista das principais características previstas da E-JUST: ser uma universidade governamental baseada no espírito de parceria entre o Egito e o Japão; ser uma universidade orientada para pesquisa e focada em pós-graduação; e ter a maneira japonesa de ensino baseada em problemas e em pesquisa laboratorial. O relatório foi específico sobre as áreas-alvo para o desenvolvimento de pesquisas e pós-graduação: para ilustrar, havia micro mecatrônica, robótica e robôs médicos em uma área; e eletrônica e engenharia de comunicação digital e segurança de rede, em outra área. O relatório assumiu uma posição firme de que a melhor localização para a E-JUST e seu campus seria perto de Alexandria, na cidade de Borg Al-Arab, em uma área que incluía um agrupamento de empresas orientadas para a tecnologia e com o apoio do aeroporto da região.

Levou tempo para realizar os próximos passos importantes. Em fevereiro de 2008, o Diretor-Geral do Ministério de Relações Exteriores convocou uma reunião com os presidentes das 12 principais universidades japonesas, solicitando formalmente que participassem do empreendimento E-JUST como parte do Consórcio de Apoio à Universidade Japonesa (JSUC) para a E-JUST. Em abril, representantes dessas universidades, o MOFA e JICA visitaram o Egito para conduzir uma primeira missão preparatória do projeto. Em julho de 2008, o Ministério da Educação Superior do Egito anunciou a formação de um Comitê Executivo para o projeto de criação da E-JUST. O papel de secretário-geral do comitê consultivo foi suplantado pelo papel de presidente do Comitê. O Professor Khairy foi nomeado para tal cargo.

Em agosto de 2008, o trabalho de planejamento da E-JUST pela Equipe Conjunta de Estudos Preliminares estava bem avançado. O esboço do Registro de Discussões delineou as responsabilidades do governo egípcio, que incluiu o fornecimento de pessoal administrativo egípcio. Também definiu as medidas a serem tomadas pela JICA, como o envio de especialistas japoneses ao Egito, o fornecimento de máquinas e equipamentos para a nova universidade e o treinamento do pessoal egípcio no Japão.<sup>9</sup> O esboço do Registro de Discussões também incluía um plano diretor e uma Matriz de Desenho de Projeto (PDM), um documento abrangente que especificava os principais objetivos, indicadores e meios de verificação. Em setembro de 2008, o gabinete egípcio aprovou formalmente o estabelecimento da E-JUST. Em outubro de 2008, foi realizada uma cerimônia, em Tóquio, para celebrar a assinatura do Registro Final de Discussões.

No momento em que o projeto de assistência técnica foi aprovado, a planta da organização formal da E-JUST foi elaborada detalhadamente para o pessoal acadêmico e seu agrupamento em departamentos e unidades maiores envolvidas em educação e pesquisa. Em comparação com o “núcleo operacional” e a “linha média” do plano institucional da E-JUST,<sup>10</sup> sua “superestrutura” era superficial, com apenas duas características definidas. Primeiro, o ápice estratégico consistiria no papel do presidente da universidade. Segundo, haveria um conselho de gestão denominado conselho universitário, chefiado pelo presidente da universidade. Não havia nenhum plano para formar uma grande unidade da superestrutura liderada por um profissional administrativo chamado de “secretário geral” da universidade, uma característica organizacional padrão das universidades públicas do Egito. A ausência do papel de secretário-geral do projeto institucional refletia a visão mais ampla do comitê consultivo de que a E-JUST não deveria replicar os padrões de governança encontrados nas universidades públicas do país.

Durante o início de 2009, a superestrutura da E-JUST consistiu em um conselho universitário em exercício, chefiado pelo professor Khairy, como seu presidente. O status provisório deveria persistir até que o Conselho de Administração previsto para a E-JUST fosse instituído e começasse a funcionar. O conselho universitário em exercício foi organizado em comitês, da mesma maneira que os subcomitês do comitê executivo. Também houve considerável continuidade no pessoal.

Durante o primeiro semestre de 2009, o apoio da JICA ao estabelecimento da E-JUST passou da tarefa de preparação do projeto para a de implantação do projeto. A equipe de start-up da E-JUST incluiu a própria equipe de projeto recém-formada pela JICA. Conforme apresentado, o papel do líder da equipe era ser o principal conselheiro do presidente do conselho universitário em exercício. A pessoa escolhida para o papel foi o Dr. Tsunoda, que deveria ser despachado para o Egito como especialista de longa data.

Em junho de 2009, uma missão de monitoramento de projetos foi enviada pela sede da JICA para Alexandria, com um cronograma de seis meses. A missão foi levada a cabo por uma equipe de duas pessoas: o chefe da equipe de educação superior do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da JICA, Ko Goto, e o professor Chitoshi Miki. A missão foi realizada diante de fortes sinais de que era impraticável iniciar as atividades educacionais da E-JUST a partir de setembro de 2009. No decorrer da análise, os membros do conselho universitário em exercício apontaram urgência na resolução de uma série de questões para que a universidade iniciasse suas operações e se erguesse como instituição. Os principais problemas incluíam: contratação de pessoal para o ensino de matérias básicas; política e procedimentos para a seleção de pessoal acadêmico na base do mérito; planos financeiros a curto e médio prazo; recrutamento e seleção de pessoal para funções não acadêmicas; seleção dos membros do Conselho de Administração e os planos para sua reunião de organização.

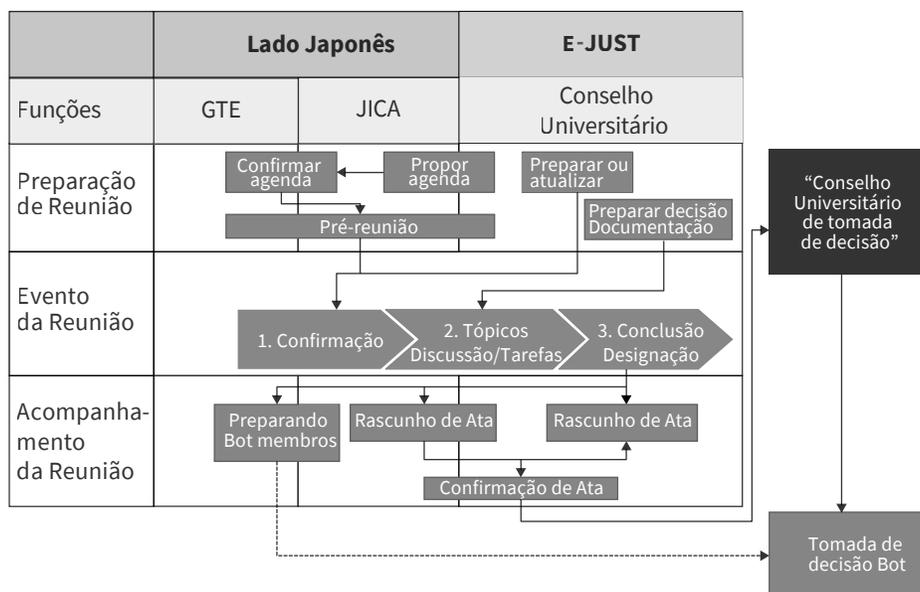
Durante a análise, o Dr. Tsunoda considerou que os parceiros japoneses precisavam fazer mais para apoiar o conselho universitário em exercício da E-JUST. Mais especificamente, ele propôs o estabelecimento de um sistema de reuniões para coordenação, envolvendo a JICA, as universidades japonesas ativas no JSUC e no projeto de assistência técnica e os membros do conselho universitário em exercício da E-JUST.

A sugestão foi recebida favoravelmente pelo professor Miki e pelo Sr. Goto. Reconheceu-se que, se as universidades japonesas participassem do sistema de reuniões, seu consórcio para a E-JUST precisaria estabelecer um grupo de trabalho específico para esse fim. Após a análise, o professor Miki levou isso adiante com seus colegas do JSUC. Pouco tempo depois, um plano para a realização de

reuniões mensais de coordenação por videoconferência foi proposto ao professor Khairy, como presidente do conselho universitário em exercício da E-JUST. Ele aceitou a proposta.

A primeira reunião foi realizada em outubro de 2009, sob a presidência de Shuji Hashimoto, então reitor da Universidade de Waseda. Quanto à E-JUST, os participantes incluíram o conselho universitário em exercício. Os participantes do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da JICA incluíram os membros da equipe do projeto E-JUST estabelecidos em Alexandria e os membros da equipe de Educação Superior, com sede em Tóquio. O JSUC foi representado pelo seu Grupo de Trabalho Estratégico de cinco membros, incluindo o Professor Hashimoto e o Professor Miki. A Reunião de Coordenação – posteriormente chamada de Conferência Estratégica (GTE) de TV – teve assim uma cobertura completa da superestrutura E-JUST, do Grupo de Trabalho Estratégico do JSUC e da equipe JICA E-JUST.

O ciclo de reuniões mensais passou a exibir um padrão estável (ver Figura 7.1). Antes da Conferência de TV, os membros do GTE, JICA e E-JUST tinham uma pré-reunião e confirmavam a agenda. Quando eles realizavam a conferência, a partir da confirmação da ata da reunião anterior, a discussão prosseguia com os tópicos e questões de acordo com a agenda. A conferência agia para atribuir tarefas para acompanhamento em uma reunião futura. Após a reunião, os pontos da discussão eram documentados e confirmados entre os participantes.

**Figura 7.1 – Fluxograma funcional da Conferência Estratégica de TV Japão–E-JUST**

A primeira reunião discutiu a formação de nove grupos de trabalho, criados em caráter provisório, para a fase de abertura experimental. Além disso, também foram discutidas algumas questões de gestão universitária, como a criação do Conselho Universitário, o organograma e o plano financeiro de 2009. A reunião da conferência de TV foi realizada quatro vezes com discussões abertas, antes da primeira reunião do Conselho de Administração em fevereiro de 2010.

### **Teorizando problemas de gestão de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento**

O caso da E-JUST fornece evidência ilustrativa para a premissa central deste capítulo, ou seja, que a gestão é uma necessidade funcional dos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento.<sup>11</sup> A elaboração dessa premissa de gestão em projetos de cooperação internacional envolve movimentar-se ao longo de dois caminhos. No primeiro caminho, a tarefa é caracterizar os *projetos de desenvolvimento internacional* de uma maneira que

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

permita discutir as necessidades relacionadas à gestão. No segundo caminho, a tarefa é identificar linhas apropriadas de teorização sobre *gestão*. Como veremos, os dois caminhos se cruzam.

O que é um projeto de cooperação para o desenvolvimento depende do estilo de teorização. Aqui, o estilo é intencional e orientado ao design. Visto em termos de uma distância estratosférica, os projetos de cooperação internacional para desenvolvimento consistem genericamente em uma "tríade"<sup>12</sup> de mecanismos. Um elemento da tríade é autoevidente: o projeto através do qual o apoio a uma organização parceira é ofertado. Como a assistência técnica é uma característica importante desses projetos, chamamos essa parte da tríade de "projeto de assistência técnica". No caso da E-JUST, esse recurso foi o projeto de assistência técnica da JICA para apoiar o estabelecimento da E-JUST. Outro elemento da tríade é quase tão evidente: a organização parceira, neste caso, a E-JUST. Um terceiro elemento da tríade é o nexa ao qual os vários *stakeholders* de um projeto pertencem. Em termos indicativos, os parceiros pertencentes à parceria Japão/Egito/E-JUST foram o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da JICA, líderes das universidades mais ativas no projeto de assistência técnica em apoio ao estabelecimento da E-JUST, Ministro da Cooperação Internacional do Egito e seu Ministro da Educação Superior e Pesquisa Científica e o Comitê Executivo para o estabelecimento da E-JUST e seu sucessor, a superestrutura na configuração organizacional da E-JUST. Em suma, um projeto de cooperação internacional para o desenvolvimento é uma tríade do projeto de desenvolvimento, um todo de funcionamento unificado formado por um projeto de assistência técnica, uma organização parceira e um nexa de parceria.

Tendo esboçado e formalizado a ideia de tríades do projeto de desenvolvimento, passemos agora ao caminho da gestão, antes de chegar à junção onde a ideia de gestão se cruzará com a ideia de tríade do projeto de desenvolvimento. Ao longo desse segundo caminho, há muitos aspectos a demonstrar, mesmo dentro do gênero de teorização intencional e orientada ao design. A forma de Henri Fayol teorizar o que ele chamou de "empreendimentos", no volume clássico *General and Industrial Management*,<sup>13</sup> pertence a esse gênero. A teoria de Fayol adotou conceitos usuais para a intenção de empreendimentos comerciais. Fayol

concentrou-se nas necessidades inerentes a qualquer empreendimento e que, nesse sentido, são uniformes em todos os empreendimentos.

Ele implicitamente comparou a ideia das necessidades de um empreendimento à ideia de que qualquer tipo de organismo tem funções que precisam ser desempenhadas para que ele sobreviva e prospere.<sup>14</sup> Consequentemente, ele formulou a ideia das necessidades de um empreendimento como suas funções. Podemos nos referir a elas como necessidades funcionais. Sob essa orientação teórica, um empreendimento ficará aquém de qualquer intenção que se estabeleça caso alguma de suas necessidades funcionais não seja satisfeita. Os itens da lista original de necessidades funcionais de Fayol eram técnica, comercial, contábil, financeira, de segurança e de gestão.<sup>15</sup>

Fayol sustentou que gestão é uma necessidade funcional dos empreendimentos. (A versão menos compacta da ideia é que as organizações são mecanismos para a realização das intenções dos empreendimentos, e a gestão é uma necessidade funcional das organizações.) A função de gestão de Fayol era um conceito de *gestalt*, pois o significado de seus elementos era vinculado ao padrão do qual faziam parte.<sup>16</sup> Na lista, os elementos de gestão incluíam planejamento, direção, coordenação e controle. O caráter gestáltico do conceito é facilmente percebido. Se o planejamento não leva à tomada de decisões que orientem a organização a ser guiada por certos planos, a função da administração não será adequadamente executada. Se o direcionamento não for suportado por algum uso sistemático de informações e inteligência acumulada, novamente o desempenho da função de administração será deficiente. Se os planos não existirem, não haverá uma base clara para a execução da função de controle, e a coordenação será também muito mais difícil.

Demos a volta completa, voltando à premissa com a qual esta seção começou: a saber, que a gestão é uma necessidade funcional dos projetos de cooperação para o desenvolvimento internacional, quando o objetivo específico inclui a criação de capacidade na organização parceira. Mas agora deve estar mais claro o que a afirmação significa, principalmente porque os termos "necessidade funcional" e "intenção" não haviam sido discutidos anteriormente. Além disso, os projetos de cooperação internacional para desenvolvimento foram descritos como tríades

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

de projetos de desenvolvimento. O resultado é que a premissa original pode ser reafirmada assim: a gestão é uma necessidade funcional das tríades de projeto de desenvolvimento, não menos quando a intenção inclui o fortalecimento da organização. Por uma questão de absoluta clareza, o argumento racional explícito<sup>17</sup> por trás dessa premissa tem a forma de um silogismo e é executado da seguinte forma:

Premissa principal: a gestão é uma necessidade funcional de qualquer empreendimento.

Premissa secundária: as tríades de projeto de desenvolvimento são empreendimentos.

Conclusão: a gestão é uma necessidade funcional das tríades de projeto de desenvolvimento.<sup>18</sup>

Nossa jornada de teorização não apenas completou um círculo, mas também a base na qual essas ideias se fundamentam está mais evidente. Uma extensão simples dessa teoria é presumir que o que é verdadeiro da tríade de projeto de desenvolvimento como um todo também é verdadeiro para cada um de seus elementos, com a implicação de que a gestão é uma necessidade funcional do projeto de assistência técnica de uma tríade, de sua organização-parceira e de seu nexos de parceria. Devido ao que gestão significa nesse contexto, tal afirmação leva à ideia de que o planejamento, a direção, a coordenação e o controle estão presumivelmente envolvidos em cada elemento do todo.

A teorização intencional e orientada ao design sobre organizações em algumas ocasiões aponta para cenários abstratos em que algo dá errado com a organização como mecanismo, de modo que esta fica aquém do que deveria em termos da realização de sua intenção. Esses cenários são conhecidos como “armadilhas”. Um exemplo famoso de uma armadilha na gestão é a armadilha da competência.<sup>19</sup> A ideia básica dessa armadilha é que existe uma forte tendência para as organizações e seus membros melhorarem e se aprimorarem nas tarefas que são semelhantes entre si, o que tornará a organização melhor do que outras organizações em relação a fazer esse espectro de coisas. No entanto, pode acontecer que ser bom nesse espectro de coisas não se traduza em sucesso nos negócios para o "ego",

porque as organizações que fazem outras coisas ("alters") superaram o "ego" no contexto da indústria. As armadilhas são ideias pragmáticas: sugerem dilemas que podem ser um caminho para o *insight*<sup>20</sup> e, em última análise, para decisões e práticas mais inteligentes.<sup>21</sup>

Tendo isso em mente, considere-se a crítica bem estabelecida de que os projetos de assistência técnica, no interesse de que sua intenção seja realizada, tendem a tornar os participantes no país destinatário bastante dependentes dos especialistas técnicos enviados pela agência de desenvolvimento. Chame isso de armadilha da *dependência da AT*, com a AT sendo uma referência à assistência técnica. Uma questão a ponderar é se um cenário semelhante à armadilha da dependência de AT é inerente a projetos com o objetivo de fortalecimento organizacional. A dinâmica pode ser a de que a tríade geral do projeto de desenvolvimento esteja tão ansiosa para que a organização parceira seja bem-sucedida que, diante das deficiências desta última, o "mecanismo" para desempenhar a função de gestão da organização parceira esteja cada vez mais em outras partes da tríade de desenvolvimento do projeto que não a organização-parceira. A presumível consequência prejudicial seria a dependência excessiva da organização parceira em relação aos outros parceiros. Em termos de realização da intenção de fortalecer a organização, essa consequência seria prejudicial. Chame isso de armadilha da *dependência administrativa*.

Há indícios de que a armadilha de dependência administrativa esteve atuante no caso da E-JUST. No entanto, há também evidências de que a equipe da JICA estava sensível aos dilemas práticos impostos por essa armadilha. O mais interessante é que existem evidências claras de medidas tomadas para aliviar o dilema e neutralizar a armadilha da dependência administrativa. A neutralização da armadilha envolveu maneiras criativas de executar a função de gestão da tríade do projeto E-JUST. Aliviou o dilema enfrentado pelos parceiros no projeto e, principalmente, pela própria JICA.

## **Estruturando problemas de gestão em projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento**

Levando em conta tudo isso, vamos estabelecer um vínculo claro entre a teorização intencional e orientada ao design deste capítulo, projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento, e o padrão de fatos no caso E-JUST. A ideia geral é delinear a argumentação prática (e, portanto, o raciocínio instrumental) por trás do esforço de solução de problemas, de uma forma clara e sintética. Alguns teóricos da solução de problemas classificam esse tipo de esboço como estruturação de problemas.<sup>22</sup> Consequentemente, o que se segue é um exercício para estruturar o problema enfrentado pelos parceiros japoneses da E-JUST.

O exercício envolve formalizar os pressupostos ou premissas em um argumento prático e, em seguida, enunciar conclusões práticas que derivam dessas premissas.<sup>23</sup> Ou seja:

Premissa 1: a intenção do projeto E-JUST inclui (a) criar valor público por meio da educação, pesquisa e trabalho conjunto da E-JUST com a indústria; e (b) a E-JUST se tornar uma organização capacitada e competente.

Premissa 2: é racional para os membros donexo de parceria E-JUST – incluindo membros japoneses que atuam em nome da JICA e do Consórcio Japão de Apoio Universitário (JSUC) – assumir a responsabilidade pela realização da intenção desse projeto.

Premissa 3: necessidades funcionais da E-JUST – entre elas a gestão e a função técnica – precisam ser satisfeitas adequadamente para que a intenção do projeto E-JUST seja realizada.

Premissa 3a: as funções técnicas da E-JUST – educação, pesquisa, alcance industrial, recrutamento de estudantes, administração de estudantes, aquisição de instalações, desenvolvimento do campus, fornecimento e manutenção para laboratórios – precisam ser executadas adequadamente.

Premissa 3b: as funções de gerenciamento de recursos humanos, contabilidade, finanças e segurança da E-JUST precisam ser desempenhadas adequadamente.

Premissa 3c: para que as funções técnicas, de recursos humanos, contábeis, financeiras e de segurança da E-JUST sejam desempenhadas adequadamente, a função de gestão da E-JUST precisa ser desempenhada adequadamente.

Premissa 4: a atividade de solução de problemas e o sistema de tomada de decisões da E-JUST é o mecanismo que executa a função de gestão da E-JUST; um aspecto desse mecanismo é a estrutura de funções na organização da E-JUST, principalmente sua superestrutura. Para ser específico, a função de presidente em exercício e as funções do sistema de comitês.

Conclusão: essa linha de raciocínio lógico leva a duas conclusões práticas:

Conclusão 1 (geral): se os parceiros japoneses tiverem reservas ou preocupações mais sérias sobre se alguma das necessidades funcionais da E-JUST está sendo adequadamente satisfeita, é racional que eles passem a lidar com a situação-problema que encontraram.

Conclusão 2 (específica): se os parceiros japoneses tiverem reservas ou preocupações sérias sobre o desempenho adequado das funções de gestão da E-JUST, é racional que eles intervenham.

O ponto principal aqui é que os parceiros japoneses na E-JUST consideraram racional intervir com a intenção de efetuar o desempenho mais adequado da função de gestão da E-JUST, especificamente dentro de um horizonte temporal de meses, não anos. Em termos filosóficos, os parceiros japoneses consideraram que tinham "razões conclusivas"<sup>24</sup> para agir de acordo com suas intenções. No entanto, há mais envolvido na estruturação de problemas do que decidir sobre uma agenda. A implicação é que um cliente ou designer deve estabelecer um desafio para a solução de problemas de maneira a efetuar a atividade de design, da qual depende a criação de soluções realmente adequadas.<sup>25</sup> Consequentemente, o que se segue é um exercício para estabelecer o desafio para a solução de problemas conforme enfrentado pelos parceiros japoneses da E-JUST. A saber:

**Situação-problema:** em meados de 2009, com seis meses na fase start-up da E-JUST, os designs e planos para que os mecanismos desempenhassem as funções técnicas da E-JUST não foram adequadamente especificados e aprovados, devido à

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

escala de tempo dos planos para o start-up. A E-JUST não poderia criar valor público a menos que e até que a situação mudasse para melhor (dada a Premissa 1).

**Diagnóstico do problema:** a especificação e aprovação de planos e designs de funções técnicas, em geral, dependem da função de gestão que está sendo desempenhada. A especificação e aprovação insuficientes de tais planos e projetos indicam deficiências no desempenho da função de gestão da E-JUST (conforme a Premissa 3).

**Dilema de decisão:** os parceiros japoneses tinham motivos para intervir para corrigir a deficiência no desempenho da função de gestão (dada a Premissa 2). No entanto, a correção da deficiência pode ter a consequência não intencional<sup>26</sup> de ativar a armadilha da dependência administrativa, comprometendo assim a intenção do projeto E-JUST de fortalecimento organizacional. Em suma, havia uma razão para os parceiros japoneses intervirem (dada a situação, o diagnóstico e a premissa 2) e uma razão para não o fazerem (dada a premissa 1b e a teoria da armadilha da dependência administrativa). Os parceiros japoneses enfrentaram, assim, um dilema de decisão.

**Desafio da solução de problemas:** idealizar uma intervenção de um parceiro japonês que corrija a deficiência na função de gerenciamento da E-JUST, impedindo a atualização da armadilha da dependência administrativa que poderia comprometer a intenção de fortalecimento organizacional do projeto.

### **Solucionando problemas de gestão: preliminares da análise do caso**

Vamos agora caracterizar a intervenção, a Conferência Estratégica de TV, que surgiu como resposta a esse desafio de solução de problemas. O foco aqui está na prática em si e não na maneira como ela entrou em cena. Para caracterizá-la, adotamos um esquema conceitual bem conhecido na literatura de planejamento e avaliação de programas, de Pawson e Tilley.<sup>27</sup> Esse esquema exemplifica a teorização intencional e orientada ao design e à análise de casos.

Em sua forma mais compacta, o esquema genérico para programas, de Pawson e Tilley, foi apresentado simbolicamente como:  $C + M = O$ . Nessa expressão aritmética metafórica, a letra  $O$  representa a ideia de “resultado (outcome, em

inglês) do programa”, embora o vocabulário de “intenção de programa” fosse mais adequado. No lado esquerdo, a letra *M* representa a ideia de “mecanismo do programa”, enquanto a letra *C* representa a ideia de “contexto do programa”.

O esquema inclui apenas elementos essenciais. Se *O* fosse excluído, o esquema representaria em que consiste um programa, mas não indicaria para que serve. Em segundo lugar, se *M* fosse excluído, o esquema não forneceria nenhuma indicação de como a intenção do programa deve ser cumprida. Terceiro, se *C* fosse excluído, o esquema ignoraria os efeitos do contexto do programa naquilo em que é resultante da configuração e operação de um mecanismo do programa. Em suma, essa ideia central e compacta é que o cumprimento da intenção é “efetuado”<sup>28</sup> por *M*, conforme situado em *C*. Em nossa opinião, Pawson e Tilley forneceram um modelo altamente útil para o desenvolvimento de um **modelo de caso** que seja consistente com a teorização intencional e orientada ao design da gestão em projetos de cooperação internacional, que faz parte deste estudo.

Como ponto preliminar, vamos considerar como se referir a *M* para fins deste capítulo.<sup>29</sup> Duas opções são evidentes. Uma é se referir a *M* como a Conferência Estratégica de TV. A outra é ficar com *M*. Referir-se a *M* como a Conferência Estratégica de TV tem dois méritos. Primeiro, ver essa sequência de palavras presumivelmente contribui para uma experiência de leitura mais apazível para o público deste capítulo, do que ver a letra *M* repetidamente; e “agrado” é uma resposta do leitor cuja importância na redação acadêmica é difícil de exagerar.<sup>30</sup> A segunda razão é a autenticidade. Os membros participantes usaram esse termo para se referir ao fenômeno empírico que estamos analisando neste estudo de caso, depois de chamá-lo de “Reunião de Coordenação Estratégica da Universidade E-J” nas três primeiras reuniões. Entretanto, desejamos evitar a armadilha da pesquisa qualitativa de naturalizar o próprio fenômeno que estamos tentando entender.<sup>31</sup> A repetição do grupo de palavras para a Conferência Estratégica de TV, no contexto do estilo de análise de caso intencional e orientado ao design adotado neste capítulo, poderia facilmente levar essa armadilha de naturalização a se concretizar. Estamos diante, portanto, de um dilema de decisão e, conseqüentemente, de uma razão para buscar uma terceira opção.

Agindo sobre esta razão, o que surge primeiro à mente é identificar vários dos aspectos em análise e apresentar a lista completa (arbitrariamente truncada) toda

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

vez que houver referência ao mecanismo. Essa opção provavelmente neutralizaria a armadilha da pesquisa qualitativa de naturalizar os fenômenos em estudo, mas com um alto custo em termos de contagem de palavras e estética. Assim, reformulamos o dilema em um desafio de solução de problemas, ou seja, criar uma expressão com palavras que não apenas usem o rótulo autêntico, Conferência Estratégica de TV, mas também lembrem ao leitor que o objeto da análise é um fenômeno empírico que se relaciona ao que Pawson e Tilley rotularam como *M*. Uma expressão que atenderia a ambos os critérios é "Conferência Estratégica de TV do tipo *M*", que adotamos.

Um outro conjunto de observações preliminares diz respeito a *C* no esquema da teoria intencional de Pawson e Tilley. Lembre-se de que o que efetua a realização da intenção é a concatenação do contexto e do mecanismo, embora Pawson e Tilley retratassem atrevidamente essa ideia como uma relação aditiva, *C + M*. Dado que a análise intencional de casos gira em torno da questão sobre a alavancagem que *C* exerce em relação a *O*, é difícil dizer algo muito geral sobre o contexto. No entanto, como procuramos entender o que efetua a realização da intenção no presente estudo, um "espaço reservado" razoável para *C* é a tríade do projeto de desenvolvimento.

A ideia da tríade aponta para o nexo de parceria como um fator de contexto, que exploraremos ilustrativamente agora, concentrando-nos no Consórcio de Apoio à Universidade do Japão (JSUC). Tomamos JSUC como um fator de contexto em dois sentidos. Primeiro, o JSUC era o que alguns sociólogos chamariam de "sítio de organização"<sup>32</sup> no setor universitário do Japão. Foram realizadas organizações suficientes nesse sítio – principalmente por funcionários de alto escalão da universidade, em conjunto com o Departamento de Desenvolvimento Humano da JICA – para que as universidades-membro do JSUC se tornassem uma parte coletiva e constitutiva da tríade do projeto de desenvolvimento da E-JUST. De maneira relacional e recíproca, o status do JSUC como parte constitutiva da tríade permitiu que certos indivíduos que representam suas universidades-membro agissem como "atores" na tríade.<sup>33</sup>

Esse status de ator era contextual frente ao mecanismo da Conferência Estratégica de TV, em dois sentidos. Primeiro, o papel de ator do professor Hashimoto e do professor Miki não surgiu da Conferência Estratégica de TV e, nessa medida, o

contexto era autônomo em relação ao mecanismo. Em segundo lugar, a realização da intenção dos parceiros japoneses dependia da concatenação da atuação desses indivíduos (C), por um lado, com esses indivíduos biológicos sendo membros participantes do encontro (M), por outro. Analiticamente, se o fato de o JSUC fazer parte da tríade é visto *isoladamente* das características do mecanismo, é difícil ver seu significado para a Conferência Estratégica de TV, mas se for visto *em relação* às características do mecanismo de participação do professor Hashimoto e Miki, a importância do JSUC é clara e substancial.

Em suma, essas observações são de caráter preliminar, porque nossa intenção imediata é enfatizar o argumento de que a análise do caso E-JUST, e especificamente da Conferência Estratégica de TV, funciona em parte devido à limitação conceitual das ideias simbolizadas como  $C + M = O$ , quando adequadamente interpretadas, com o auxílio da mentalidade teórica da sociologia processual.<sup>34</sup>

## **Análise**

A Tabela 7.1 apresenta uma análise do caso da Conferência Estratégica de TV. As três linhas apresentam questões que exemplificam o pensamento de mecanismo intencional sobre um fenômeno intencional: para que serve; no que consiste; e como funciona. As duas colunas exemplificam o pensamento de mecanismo intencional na disciplina profissional de engenharia. Um design conceitual representa a natureza, a intenção e as funções constitutivas de um fenômeno intencional. Na medida em que um design conceitual representa mecanismos, poucas especificidades são mencionadas. Por outro lado, um design de concretização identifica características do processo de design ou outras condições que moldam o perfil de contexto-atividade-resultado de um mecanismo. Assim, a coluna do design conceitual fornece uma representação genérica de alto nível, enquanto a coluna do design de concretização fornece uma representação detalhada e específica. As duas colunas juntas proporcionam flexibilidade para que o profissional use a Conferência Estratégica de TV como precedente de design para outro projeto de cooperação internacional de fortalecimento institucional. Em um estágio inicial, a representação de alto nível, extraída da coluna do design conceitual, será mais relevante do que uma detalhada; e vice-versa para uma etapa posterior.

Vamos agora percorrer as linhas. A Conferência Estratégica de TV envolveu dois empreendimentos vinculados: (a) o projeto de cooperação internacional envolvendo o Japão e o Egito; e (b) a organização pública E-JUST. A Conferência Estratégica de TV foi criada para efetuar a intenção do empreendimento em dois aspectos: efetuar a "transição start-up" da E-JUST<sup>35</sup>; e (b) fortalecer a E-JUST como organização. As outras entradas nesta fileira refletem o pensamento de mecanismo intencional sobre gestão pública. A ideia é que os empreendimentos terão dificuldades para efetuar sua intenção, na medida em que suas funções sejam desempenhadas de maneira deficiente. Conforme analisado aqui, o design conceitual da Conferência Estratégica de TV era desempenhar a função de gestão (a) do projeto de cooperação internacional Japão-Egito e (b) do E-JUST, em certos aspectos. Especificamente, o desenho conceitual da Conferência Estratégica de TV era realizar a "coordenação", uma função constitutiva da gestão, tanto para o projeto de cooperação internacional quanto para a E-JUST. Não foi projetado para executar a função de direção da E-JUST. Em vez disso, o design conceitual era para permitir o desempenho da função de gestão na E-JUST, em sua totalidade, para efetuar a transição start-up da E-JUST.

**Tabela 7.1 – Análise de mecanismo intencional da Conferência Estratégica de TV do Japão–E-JUST**

	Qual era o design conceitual da Conferência Estratégica de TV?	Qual era o design de concretização da Conferência Estratégica de TV?
Para que era a Cooperação Estratégica?	<p><i>Empreendimentos:</i>            (a) o projeto que servia a Conferência Estratégica de desenvolvimento internacional Japão–Egito;            (b) a organização pública, E-JUST.</p> <p><i>Intenção:</i> (a) efetuar a transição de start-up da E-JUST com êxito;            (b) fortalecer a E-JUST como organização.</p>	
Em que consistia a Cooperação Estratégica de TV?	<p>Funções: (a) especificamente a administração, coordenação.</p> <p>Mecanismos de processo de cenário: fluxo durante e entre os ciclos de reuniões (compostos de preparação, sessões de videoconferência e acompanhamento).</p>	<p>Mecanismo de processo de cenário:</p> <p>(a) A preparação incluía:            (i) interação entre escritórios da JICA e E-JUST e membros dos comitês E-JUST;            (ii) interação entre a sede da JICA e escritório da E-JUST.</p> <p>(b) Sessões de videoconferências, presididas pela Universidade Provost de Waseda, com o Presidente da E-JUST, assistidas pela equipa da JICA, mensalmente, com duração de uma hora.</p> <p>(c) O acompanhamento incluía realização de minutas das reuniões, em conjunto entre o pessoal de escritório da JICA e E-JUST e docência da E-JUST.</p> <p>Mecanismo de design de mecanismo:</p>

<p>Como funcionava a Cooperação Estratégica de TV?</p>	<p>Mecanismo de design da organização: dispositivo de ligação entre universidades japonesas, JICA e E-JUST.</p> <p>Mecanismo de rotulagem: Reunião de Coordenação (inicialmente), Conferência Estratégica de TV (posteriormente).</p> <p>Mecanismos sociais ativados de (a) alinhamento de enquadramento; (b) homo e heterofilia nas redes; (c) feedback de desempenho (proveniente de sucessivas interações do processo de cenário).</p>	<p>(a) Pelo Japão: (i) grupo de trabalho estratégico (GTE) do consórcio universitário; (ii) Sede da JICA e escritório da E-JUST.</p> <p>(b) Pelo Egito: (i) " Conselho Universitário" da E-JUST, chefiado pelo Presidente em exercício; (ii) Acadêmicos da E-JUST além do Conselho Universitário. (Análise detalhada da dinâmica contexto-atividade-resultado referente ao mecanismo de processo de cenário, discutida em relação ao design conceitual)</p>
--	---	---

Vamos agora para a linha do meio, que concerne ao aspecto do mecanismo da Conferência Estratégica de TV. A abordagem teórica aqui é visualizar um mecanismo principalmente como sendo constituído por seu processo de cenário (com sua dinâmica de contexto-atividade-resultado). A estrutura de alto nível do processo de cenário era a de um ciclo de reunião, com cada ciclo consistindo em etapas para preparação, a sessão de videoconferência e o acompanhamento. Os ciclos foram conectados, pois os insumos da sessão de videoconferência resultaram da execução de tarefas solicitadas durante uma sessão anterior. A periodicidade mensal padrão das sessões de videoconferência e a duração padrão de uma hora foram características marcantes do design do processo. O perfil da atividade pré-reunião incluía a formulação da agenda, envolvendo intensa comunicação entre alguns funcionários da E-JUST e o escritório da JICA para a E-JUST; entre o chefe do escritório da JICA para a E-JUST (Dr. Tsunoda) e o representante da sede da JICA, responsável pela E-JUST (Sr. Ueda); e entre a JICA e membros do grupo de trabalho estratégico das universidades. O perfil das sessões de conferência incluía a presidência do professor Shuji Hashimoto, reitor da Universidade de Waseda, na qualidade de presidente do Grupo de Trabalho Estratégico das universidades, bem como a participação ativa do professor Chitoshi Miki, da Tokyo Tech. Os membros do Grupo de Trabalho Estratégico dirigiam-se ao Presidente Interino da E-JUST, Professor Khairy, como sua contraparte direta. Foram recebidos relatórios de outros membros do Conselho Universitário da E-JUST e de seus associados, extraídos do pequeno

corpo docente inicial. O perfil das atividades de acompanhamento incluía a formulação de atas das reuniões de videoconferência, com a redação inicial sendo conduzida pela equipe do escritório da JICA, E-JUST e seus colegas da E-JUST (mais especificamente, o Dr. Etawil, membro do corpo docente).

O mecanismo de design da organização da Conferência Estratégica da TV seria um dispositivo de ligação. Segundo a teoria do design organizacional de Mintzberg,<sup>36</sup> dispositivos de ligação são espaços formalizados para interação regular entre representantes de diferentes hierarquias institucionais. Nesse caso, o dito espaço estabeleceu uma interação regular entre a E-JUST, o Grupo de Trabalho Estratégico das universidades e a JICA. Criou igualmente um papel adicional, efetivamente externo, a ser desempenhado pelo dispositivo de conexão interna da E-JUST, seu Conselho Universitário, pois esse agrupamento fazia parte da Conferência Estratégica de TV.

O mecanismo terminológico envolveu inicialmente o sinal verbal de uma “reunião de coordenação”, mas o termo Conferência Estratégica de TV ocorreu após algumas iterações do processo de cenário. O nome original destacou a função do mecanismo, enquanto o nome substituto destacou um recurso distinto do mecanismo (a videoconferência).

Por fim, passemos à linha inferior, que concerne ao funcionamento da Conferência Estratégica de TV. Dizer como esse fenômeno funcionou requer percepção causal, o que, por sua vez, requer argumentação explicativa.<sup>37</sup> A abordagem de explanação aqui adotada é baseada em mecanismo,<sup>38</sup> com mecanismos explicativos sendo essencialmente idealizações causais (e descritivas) que fazem parte de uma disciplina ou de um campo de conhecimento substantivo.<sup>39</sup> Os conceitos aqui usados para formular explicações baseadas em mecanismo se enquadram na categoria de mecanismos sociais: são alinhamento do enquadramento, homo e heterofilia nas redes e feedback de desempenho. O argumento geral é que a Conferência Estratégica de TV teria falhado em desempenhar a função de gestão/ coordenação do projeto de cooperação internacional Japão-Egito e da E-JUST, se esses mecanismos sociais não tivessem sido influências causais no processo de cenário da Conferência Estratégica de TV.

A ideia de alinhamento de enquadramento – originária da Escola de Sociologia de Chicago – diz respeito a como uma situação é "definida" pelas pessoas que a vivenciam.<sup>40</sup> A definição de uma situação é influenciada pela maneira como é enquadrada, com um enquadramento sendo essencialmente um estereótipo. Um enquadramento canaliza como os participantes de uma situação agem em relação a qualquer coisa na situação, incluindo os outros participantes. A experiência dessas ações, então, valida ou desafia a definição da situação. Quando a definição de uma situação para alguns participantes colide com a de outros participantes, então a interação tende a envolver reivindicações rivais sobre o que é a situação. Quando os participantes definem a situação de maneira semelhante, há uma tendência que um padrão de atividade e interação ocorra, pois as ações dos participantes estão em conformidade com a definição da situação. O alinhamento de enquadramentos é uma trajetória em direção a um padrão de interação com definições situacionais consistentes, baseadas nos enquadramentos.

A ideia de homo e heterofilia nas redes diz respeito a relações entre os participantes de uma situação social. Homofilia envolve o reconhecimento da semelhança social entre dois indivíduos, em relação ao seu contexto. Um exemplo de similaridade diz respeito ao papel ocupacional e ao status. Um efeito típico da homofilia é o fortalecimento dos laços entre os indivíduos que se reconhecem como socialmente semelhantes. Dois atores podem prestar muita atenção um ao outro porque desempenham papéis semelhantes na mesma rede e/ou desempenham papéis semelhantes em redes diferentes.<sup>41</sup> Por outro lado, a heterofilia envolve o reconhecimento da diferença social entre dois indivíduos, em relação ao seu contexto. Um exemplo de dissimilaridade é não ter trabalhado no mesmo país ao longo de uma carreira. Um efeito típico da heterofilia é interessar-se pela perspectiva de indivíduos diferentes em tais aspectos, já que isso pode ser instrutivo.

A ideia de feedback de desempenho diz respeito aos processos do cenário e, principalmente, à conexão dos processos *upstream* e *downstream*.<sup>42</sup> O feedback do desempenho envolve a avaliação dos resultados do cenário. Uma avaliação favorável de determinada iteração tende a aumentar o comprometimento com o processo de cenário, que tende a se refletir nos padrões de interação nas iterações subsequentes. O mecanismo age em parte através da validação dos participantes

do cenário, o que aumenta a energia emocional que eles experimentam quando envolvidos nas iterações do processo do cenário.<sup>43</sup>

Esses mecanismos sociais são fontes de percepção causal sobre o funcionamento da Conferência Estratégica de TV. Em termos gerais, o alinhamento de enquadramentos teve o efeito de criar uma definição comum da Conferência Estratégica de TV e de participação nela. A definição envolveu a necessidade de mais coordenação (e direção) dentro da E-JUST, para efetivar a abertura experimental. Envolveu também um senso de adequação do apoio regular pelos japoneses, principalmente com relação a métodos de coordenação e o envolvimento de altos funcionários de prestigiadas universidades japonesas. Quanto ao alinhamento dos enquadramentos, podemos apontar a apresentação das características especificadas no design do processo da Conferência Estratégica de TV, bem como a força do enquadramento pré-existente de que a E-JUST era uma colaboração Japão-Egito – um enquadramento enraizado na experiência de vários anos de trabalho planejado e aprovado.

O mecanismo homofílico foi ativado pela semelhança social entre os professores Hashimoto, Miki e Khairy. Como o professor Hashimoto concordou em presidir as sessões da conferência de TV, o professor Khairy se sentiu mais inclinado a participar rotineiramente dela. Durante as sessões, Hashimoto, Miki e Khairy foram os indivíduos de maior status presentes. A homofilia teve o efeito de fazer dos professores Hashimoto e Miki um centro de atenção para o professor Khairy, que, por sua vez, contribuiu para a atenção dada às observações e conselhos que eles expunham. O mecanismo heterofílico foi ativado por dissimilaridade social, devido à experiência profissional do professor Hashimoto e Miki no Japão, enquanto a experiência dos membros do Conselho Universitário incluía o Egito e, em menor grau, o Reino Unido e os EUA. O efeito foi aumentar o interesse no que os professores japoneses tinham a dizer durante as sessões.

Por fim, o mecanismo de feedback de desempenho foi ativado ao percorrer as iterações da Conferência Estratégica de TV. O compromisso com a Conferência Estratégica de TV se fortaleceu quando os participantes do lado egípcio fizeram uso eficaz das sessões para colocar informações e questões diante do professor Khairy, cujas respostas foram dadas sob a vista dos professores Hashimoto e Miki. Os compromissos também foram fortalecidos à medida que

| 7 Gerenciando projetos de cooperação para criação de capacidade organizacional: um estudo de caso focado no design da Universidade de Ciência e Tecnologia Egito-Japão

os participantes da JICA, incluindo seu escritório na E-JUST, puderam apresentar questões ao professor Khairy, com a participação dos professores Hashimoto e Miki. Finalmente, o comprometimento mútuo com esse processo de cenário foi fortalecido à medida que cada parte do ato oficial da Conferência Estratégica de TV passou a ser vista como uma expansão do “entendimento comum” entre os lados do Japão e do Egito (e na E-JUST).

## **Discussão e conclusão**

Como pode ser visto, esta discussão não fornece uma explicação completa de como a Conferência Estratégica de TV funcionou, mas não era isso que se pretendia. Por um motivo, não é isso que explicações fazem. O ponto é que elas fornecem “percepção causal”. Eu sugeriria que os três mecanismos discutidos acima são bases para linhas independentes (embora compatíveis) de teorização da Conferência Estratégica de TV. O resultado é uma teoria frouxamente organizada desse fenômeno intencional.

É importante enfatizar para que serve essa análise. A ideia fundamental é usá-la – dentro da prática profissional da gestão pública – como um precedente de design para empreendimentos que se enquadram na descrição de projetos de cooperação internacional, onde a intenção inclui tanto permitir a criação de valor público pelas organizações parceiras quanto fortalecê-las. Uma razão pela qual os precedentes de design são úteis em relação aos projetos de cooperação internacional de fortalecimento organizacional é que não há muito que pode ser dito, por meio da teorização intencional, sobre como encontrar equilíbrio entre, de um lado, as demandas de ajudar uma organização parceira a ter êxito e, de outro lado, a prospecção de que fazê-lo anulará os efeitos das ações pensadas para fortalecê-las como organizações.

Com isso em mente, o perfil geral da Conferência Estratégica de TV é que ajudou a E-JUST a realizar sua abertura experimental, além de ajudar a fortalecer (em vez de enfraquecer) a E-JUST como organização. A análise mostra que essas virtudes gêmeas são devidas ao design conceitual criterioso da Conferência Estratégica de TV – com sua clareza de foco no desempenho da função de gestão/ coordenação – e à maneira como a Conferência Estratégica de TV funcionou. O modo como funcionou, por sua vez, se deveu às características do design de

processo no processo de cenário da Conferência Estratégica de TV e à ativação correlata dos mecanismos sociais de alinhamento de enquadramentos, de homo e heterofilia e de feedback de desempenho; sem que se precise repetir o argumento específico aqui.

Se há uma lição nesta análise de caso, é a de que é possível ajudar uma organização parceira a efetivar sua intenção, ao mesmo tempo fortalecendo-a como organização. Para além disso, não há lição real, a menos que alguém se sinta inclinado a apresentar o estudo nesses termos. Se isso for verdade, uma lição é concretizar um design conceitual para executar a função de gestão/ coordenação, ao longo das linhas de uma "reunião de coordenação", com um processo de cenário adequadamente configurado, complementado por um dispositivo de ligação adequadamente projetado e uma terminologia apropriada. Outra lição pode ser padronizada no princípio de Bardach<sup>44</sup> de repetir práticas inteligentes em "sítios de destino" com base na análise dos "sítios de origem": repetir mecanismos, enquanto se adaptam as características. Essa lição seria: ao configurar o processo de cenário de uma "reunião de coordenação", repita os mecanismos de alinhamento de enquadramentos, de homo e heterofilia e de feedback de desempenho, enquanto adapta as características, conforme apresentado nesta análise de caso.

#### Notas

<sup>1</sup> Este capítulo foi extraído do Documento de Trabalho 172 do Instituto de Pesquisa da Agência Internacional de Cooperação do Japão (JICA-RI), cuja permissão para reproduzi-lo é reconhecida com gratidão. O documento de trabalho foi publicado em março de 2018. A seção analítica no final do documento foi introduzida posteriormente. Conforme mencionado nos agradecimentos, o financiamento para este trabalho foi fornecido pela JICA-RI e pelo Higher Education Innovation Funding, através da London School of Economics.

<sup>2</sup> UNDP (2002), Mabuchi e Tsunoda (2006), Miyoshi e Nagayo (2006), JICA Research Institute (2006, 2008), UNDP (2009), Hosono *et al.* (2011), Sato (2013).

<sup>3</sup> Consultar, [https://www.jica.go.jp/english/news/focus\\_on/educação/index.html](https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/educação/index.html) (Aceso em: 3 de janeiro de 2018).

<sup>4</sup> Simon (1996), van Aken (2004).

<sup>5</sup> Van Aken e Berends (2018).

<sup>6</sup> Bardach (1994, 2004).

<sup>7</sup> Barzelay (2007).

<sup>8</sup> Lawson (2004).

<sup>9</sup> [http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12037545\\_03.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12037545_03.pdf), p. 120 (Acesso em: 9 de abril de 2019).

<sup>10</sup> Mintzberg (1983).

<sup>11</sup> A premissa pode aplicar-se com igual força aos projetos de cooperação internacional para desenvolvimento em que a intenção não inclua especificamente o fortalecimento organizacional. No entanto, esse não é um problema com o qual este capítulo esteja preocupado.

<sup>12</sup> Choi e Wu (2009).

<sup>13</sup> Fayol (1919/1984).

<sup>14</sup> Ariew e Perlman (2002).

<sup>15</sup> A teoria intencional sobre empreendimentos e orientada ao design, de Fayol, foi bastante esquecida, mas grande parte dela permanece visível no campo da administração, graças ao impacto da experiência teórica de Michael Porter sobre empreendimentos em *Competitive Strategy* (Porter, 1985). Um aspecto da teoria de Porter era a cadeia de valor de um empreendimento. É mais ou menos a mesma ideia que a de Fayol, embora Porter não tenha citado Fayol. O que Fayol chamou de “funções” dentro de um empreendimento, Porter chamou de “atividades de valor” na “cadeia de valor” do empreendimento. A função técnica de Fayol é semelhante a seis atividades de cadeia de valor no esquema de Porter: logística de entrada, produção, logística de saída, serviço de pós-vendas, pesquisa e desenvolvimento e compras. A função comercial de Fayol é semelhante à atividade de valor de vendas de Porter. Analisando na direção contrária, a atividade de valor da infraestrutura corporativa de Porter é semelhante a quatro das funções de Fayol: contabilidade, finanças, segurança e gestão.

<sup>16</sup> Lakoff (1987) e Morgan (1986).

<sup>17</sup> Baggini e Fosl (2010).

<sup>18</sup> Observe que essas declarações significariam o mesmo se o termo “organização” fosse colocado no lugar de “empreendimento”, pois, nesse contexto, organizações são os mecanismos de interesse nos empreendimentos e a gestão é uma necessidade funcional das organizações.

<sup>19</sup> Levitt e March (1988), Levinthal e March (1993).

<sup>20</sup> Klein (2013).

<sup>21</sup> March (2010). Uma literatura também se desenvolveu em torno de uma armadilha que Diane Vaughan teorizou através de sua pesquisa sobre a desastrosa decisão de lançamento do Challenger (Vaughan, 2005). O termo associado à armadilha é a normalização do desvio.

<sup>22</sup> Van Aken e Berends (2018).

<sup>23</sup> Walton (1992).

<sup>24</sup> Raz (1999).

<sup>25</sup> Khurana e Rosenthal (1997), Rantanen e Domb (2002), van der Voort *et al.* (2011) e Klein (2013).

<sup>26</sup> Merton (1936).

<sup>27</sup> Pawson e Tilley (1997).

<sup>28</sup> Sarasvathy (2008).

<sup>29</sup> Exercícios embaraçosos de terminologia não são incomuns no trabalho acadêmico, principalmente na filosofia. Para um exemplo que inspirou este parágrafo, veja Rescher (1996), onde a questão era como nomear o próprio tópico de seu livro.

<sup>30</sup> Booth *et al.* (2003) e Becker (1997).

<sup>31</sup> Van Maanen (2011) e Stake (2010).

<sup>32</sup> Fligstein e McAdam (2012).

<sup>33</sup> Latour (2005), McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

<sup>34</sup> McAdam, Tarrow, e Tilly (2001), Barzelay e Gallego (2006), Abbott (2016).

<sup>35</sup> Watkins (2009).

<sup>36</sup> Mintzberg (1983).

<sup>37</sup> Pawson e Tilley (1997), Bardach (2004), Barzelay (2007).

<sup>38</sup> Elster (1989), Craver e Darden (2013), McAdam, Tarrow e Tilly (2011).

<sup>39</sup> Morgan e Morrison (1999).

<sup>40</sup> McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

<sup>41</sup> Kilduff e Tsai (2003: 58).

<sup>42</sup> Greve (2003).

<sup>43</sup> Collins (2004).

<sup>44</sup> Bardach (2004).

## **8 Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design**

Este livro, como você sabe, é sobre gestão pública. Para que serve a gestão pública? É para criar valor público. Efetuar a criação de valor público envolve o quê? Duas linhas de teorização são pertinentes: (a) o desempenho as funções do empreendimento de uma organização pública, incluindo gestão e entrega de programas; e (b) a solução de problemas nas organizações. O último aspecto é sobre fazer o primeiro melhor do que poderia ser de outra maneira.

Em que consiste a gestão pública? Em duas camadas de mecanismos,<sup>1</sup> em particular: projetos de design e atividades profissionais, importantes para a solução de problemas e para o desempenho das funções corporativas de uma organização pública. Projetos de design combinam o design de novos mecanismos corporativos, como sistemas e planos, com a tomada de decisões organizacionais. As atividades profissionais são uma família de mecanismos de prática profissional, em relação aos quais os profissionais são agentes. Elas incluem o *sense-making*, o *designing*, a argumentação e a dramatização. Quão bem a solução de problemas é realizada e quão bem as funções da organização são desempenhadas afetam a finalidade alcançada na gestão pública: criação de valor público.<sup>2</sup> Assim, a gestão pública é uma prática profissional para efetivar a intenção das organizações públicas, consistindo em projetos de design, como também em uma família de atividades profissionais.

Para que serve este livro? Em termos gerais, para melhorar a gestão pública como uma prática profissional. O que está envolvido na melhoria da prática profissional? Trata-se de promover um círculo virtuoso entre "fazer" e "aprender".<sup>3</sup> Em que consiste este livro? Consiste em duas camadas de discussão argumentativa. Uma é sobre um sistema distintivo de ideias – nomeado como a gestão pública orientada ao design – que é oferecido como conhecimento profissional apropriado para a prática profissional da gestão pública. A outra é uma visão distintiva – nomeada como disciplina profissional orientada ao design – sobre como a gestão pública deve ser pensada como um empreendimento para melhorar a prática profissional.

Essas duas camadas de discussão argumentativa se encaixam para formar um todo consistente, em dois aspectos. Em primeiro lugar, a própria ideia da gestão pública como uma prática profissional, com um perfil distinto e orientado ao design, *não* fará parte da vida profissional de vários milhares de indivíduos que trabalham em organizações públicas, a menos que a gestão pública adquira propriedades de ser uma disciplina profissional, padronizada no conceito de ciência do artificial de Herbert Simon, mas adaptado adequadamente à gestão.<sup>4</sup> Em segundo lugar, sem essa disciplina profissional, os profissionais não se beneficiariam da oportunidade de examinar e usar o “conhecimento profissional” à medida que se envolvem nas funções de fazer e aprender de sua prática profissional, quer esse conhecimento sobre gestão pública consista na teorização intencional ou em precedentes de design.<sup>5</sup> Portanto, este livro é uma exposição sobre o empreendimento da gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design, que se torna uma instituição que apoia a solução de problemas e executa as funções do empreendimento de uma organização pública, independentemente de tempo e local.

Embora existam precedentes para o que foi dito sobre gestão pública e prática profissional, a linha geral adotada aqui não foi apresentada antes. À luz dessa afirmação, apresentarei algumas observações sobre a novidade e o posicionamento deste livro.

Vamos considerar a ideia de que as organizações públicas efetuam a criação de valor público, de forma mais direta, entregando programas públicos (exceto nos casos em que as organizações públicas estão em uma função de liderança e/ou serviço dentro do governo). Essa declaração deriva do livro de Mark Moore, de 1995, sobre gestão pública, amplamente citado, em particular no capítulo 2, intrinsecamente formulado e brilhantemente argumentado. A esse respeito, o que há de novo no presente livro é pouco mais que a terminologia de tal discussão como uma teoria intencional de organizações públicas e a incorporação do termo “efetuação”<sup>6</sup> como um marcador verbal da teorização intencional, como uma forma distinta de discussão argumentativa.

Vamos voltar à ideia de que a intenção de uma organização pública é efetuada por diversos mecanismos, qualquer um dos quais pode ser teorizado ou representado, para fins práticos, como um processo de cenário. Embora esse vocabulário não seja universal, a ideia é tão lugar comum que praticamente funciona como pressuposto no campo do planejamento/avaliação de programas, bem como no

| 8 Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design

campo de gestão e organizações – se não na gestão pública. A referência a alguns clássicos deixa isso claro.

Um clássico no planejamento/avaliação de programas é *Realistic Evaluation*, de Pawson e Tilley.<sup>7</sup> Uma de suas premissas, e lições a serem aprendidas, é que qualquer programa pode ser representado, para fins de design ou avaliação, pela fórmula  $C + M = O$ . A fórmula de Pawson e Tilley parece representar bem as virtudes de entender como um programa funciona para efetuar sua intenção, observando e analisando como uma combinação de contexto e atividade do programa ocorre nos resultados do programa. (Você precisará ignorar o uso problemático do termo "mecanismo" para evitar tropeços ao ler a declaração anterior.)

Um clássico sobre organizações é *Designing Effective Organizations: Structures in Fives*, de Mintzberg.<sup>8</sup> Mintzberg postula que nenhuma organização pode ser eficaz se estiver deficiente na coordenação de suas partes funcionais e das tarefas que realizam. Entre outras coisas, Mintzberg identificou formas distintas de processos de cenário que servem para executar a função de coordenação de uma organização, nomeando-os de “mecanismos de coordenação”. Essas diferentes formas de mecanismos de coordenação são: supervisão direta, padronização por procedimento, padronização por *output*, padronização por habilidade, e ajuste mútuo. Ele também discutiu como o uso de tais mecanismos por uma organização tende a formar padrões, moldar e reforçar os equilíbrios de poder nas burocracias, privadas ou públicas. O livro de Mintzberg sobre design de organização ilustra claramente a teorização de mecanismo intencional nas organizações.

Outro clássico é *A Vantagem Competitiva*, de Michael Porter.<sup>9</sup> Entre outras coisas, Porter identificou a configuração da cadeia de valor de um empreendimento como um mecanismo para criar valor para o comprador/usuário dos produtos e serviços, enquanto neutraliza os efeitos negativos da concorrência nos lucros. Aqui, a configuração da cadeia de valor é uma infinidade de mecanismos, que executam todas suas funções (que Porter denominou atividades de valor), de modo a efetuar a intenção do empreendimento, girando em torno de sua lucratividade. A multiplicidade de mecanismos de uma cadeia de valor, por sua vez, consiste em processos de cenário (como na pesquisa e desenvolvimento) e processos de conversão (como na produção).

Ao mencionar esses clássicos, minha intenção bem claramente sinalizada é a de sugerir que o estilo de teorização das organizações públicas deste livro está profundamente enraizado no precedente. A conexão com o precedente, no entanto, não é tão fácil de ver, porque aqueles que se envolvem na teorização intencional a partir da ideia de mecanismo intencional tendem a ser tímidos em apresentar as ideias que “ficam acima” das ideias que eles oferecem. A novidade deste livro reside, em parte, na recuperação e no uso de formas de teorização que prevalecem há muito tempo, mesmo que não estejam totalmente na moda.

Dito isso, este livro vai além de seus precedentes na teorização de processos de cenário ao longo de linhas conhecidas na sociologia como “sociologia processual”.<sup>10</sup> Ver as organizações como consistindo de processos de cenário não é nada original: nos estudos sobre organização, há mais de uma tradição intelectual para fazê-lo. Por exemplo, uma que se concentra na tomada de decisão em organizações, bem como aquelas que seguem as pistas da teoria da estruturação<sup>11</sup> ou da teoria ator-rede.<sup>12</sup> No entanto, na minha opinião, as obras sobre gestão que se envolvem totalmente com a teoria intencional – como o dois clássicos que acabamos de discutir – tendem a não se envolver totalmente com a sociologia processual. E, vice-versa, trabalhos que se envolvem totalmente com a sociologia processual tendem a não se envolver totalmente com a teoria intencional sobre a gestão. Há muitas exceções a esse padrão geral. Duas delas foram apresentadas no Capítulo 4; o livro de Bryson<sup>13</sup> sobre planejamento estratégico e o meu livro com Campbell sobre planejamento estratégico na Força Aérea dos EUA.<sup>14</sup> Mas o padrão é amplamente evidente. As razões estão na dependência de trajetória do campo da gestão e na complexa relação entre gestão e ciências sociais, razões que não estão “perdidas para a história”.<sup>15</sup> De qualquer forma, procuro posicionar este livro afirmando que ele se envolve igualmente com a teorização intencional das organizações públicas e com a sociologia processual, diferentemente de uma fração muito grande da literatura sobre gestão ou gestão pública.

Ao lidar com a questão geral da novidade e do posicionamento deste livro, a ideia da ciência do design requer alguma profundidade de discussão, na medida em que As Ciências do Artificial, de Herbert Simon, serviu como um precedente e um contraste, e alguns acadêmicos ao longo dos anos propuseram que a gestão pública fosse lançada como uma ciência do design. Algum contexto precisa ser fornecido antes desta discussão, como sugerido no Capítulo 2, em particular.

Em matéria de fato histórico, Simon não disse que a gestão devia ser considerada uma ciência do design – ele listou a gestão, quase de passagem, como uma ciência do artificial, juntamente com os casos exemplares da engenharia e da arquitetura. Como é sabido, Simon propôs, sim, o termo “ciência do design”. No entanto, ele cunhou esse termo para se referir a trabalhos de pesquisa que deveriam gerar conhecimento fundamental sobre a solução de problemas, e especialmente sobre a criação de sistemas artificiais, através do design e de tomada de decisão organizacional. Ao invocar uma ciência do design, Simon tentava neutralizar a forte oposição ao ensino de design em alguns programas de engenharia e ao ensino da solução de problemas em alguns programas de administração (incluindo os de sua própria universidade). A base da oposição foi atribuída à doutrina aceita de que a prática profissional adequada provém da aplicação habilidosa por um profissional do conhecimento que deriva, em última análise, da investigação científica.<sup>16</sup> Assim, uma ciência do design foi concebida como um meio de gerar o conhecimento fundamental a partir do qual os professores de engenharia e gestão poderiam obter – e legitimar –, nos dois modelos, cursos de design nas escolas de engenharia e solução de problemas na moderna escola de administração.

Talvez o significado mais comum de uma ciência do design na gestão seja o de que a teoria baseada na pesquisa cumulativa sobre o comportamento humano nas organizações deva ser aplicada diretamente pelos profissionais, quando eles deliberarem sobre escolhas entre mecanismos alternativos para coordenar e motivar a atividade humana nas organizações.<sup>17</sup> No entanto, essa ideia está longe da ideia de Simon de uma ciência do design; e tampouco está totalmente de acordo com sua ideia de que a solução de problemas é a essência da prática profissional da gestão. Para Simon, a solução de problemas não consistia em usar a teoria para fins aplicados, ou em solucionar problemas com base na teoria – não que Simon tivesse desprezado qualquer uma dessas ideias. A solução de problemas consistia em participar de processos de cenário, cujas condições iniciais incluem percepções individuais, mas também incluem uma ignorância coletiva, sobre os problemas e soluções de uma organização. O processo de cenário que ele tinha em mente era um projeto de design, constituído pelas atividades de design e tomada de decisão. Assim, a desambiguação é necessária quando o termo ciência do design é invocado no campo da gestão.

Deixe-me dizer como posiciono este livro em relação às ideias de Simon, apresentadas em *As Ciências do Artificial*. Vou começar com dois pontos de

concordância. Primeiro, a gestão deve ser uma disciplina profissional que ensina o design de empreendimentos e a solução de problemas de maneira mais geral, para os profissionais. De forma mais óbvia, a disciplina profissional da gestão deve estar envolvida na preparação de profissionais para a solução de problemas em empreendimentos, não apenas para a tomada de decisão para um ou outro domínio funcional, como finanças, marketing ou produção. Segundo, deve desenvolver as competências dos profissionais na solução de problemas, bem como o conhecimento profissional sobre os empreendimentos em cuja criação eles estarão envolvidos, por meio de projetos de design, ou de outra forma. Desses dois pontos de concordância deriva uma implicação: as instituições acadêmicas no campo da gestão devem incentivar o corpo docente a desenvolver uma disciplina profissional orientada ao design, preocupada em criar conhecimento profissional sobre gestão, solução de problemas e a relação entre os dois, assim como em desenvolver a competência de profissionais na solução de problemas em empreendimentos.

Essa implicação é estendida aqui para aplicação na gestão pública, da seguinte forma: as instituições acadêmicas devem incentivar o corpo docente a desenvolver uma disciplina profissional orientada ao design, preocupada em criar conhecimento profissional sobre gestão, solução de problemas e a relação entre as duas, bem como com o desenvolvimento da competência de profissionais na solução de problemas nas organizações públicas em instituições governamentais e da sociedade. Uma declaração semelhante pode ser feita para escolas de gestão pública do governo.

A título de posicionamento, gostaria agora de observar alguns contrastes entre a ideia deste livro de uma disciplina profissional de gestão pública orientada ao design e as visões de Simon sobre a gestão como disciplina profissional, na medida em que essas visões são evidentes. Esses contrastes têm a ver com a teorização intencional, aprender com a experiência e as competências dos profissionais. Eu os abordarei a seguir.

Este livro faz uma grande quantidade de teorização intencional. No entanto, não há menção desse termo em *As Ciências do Artificial*, e não há outro termo nesse volume que tenha o mesmo significado. Acredito que a teorização intencional é importante para a prática profissional de gestão e para a disciplina profissional de gestão pública. Na gestão pública, a teorização intencional diz respeito aos fenômenos intencionais das organizações públicas, projetos de design e

atividades profissionais, tomados individualmente e em conjunto. Para a prática profissional, essa teorização intencional tem implicações práticas específicas para atividades profissionais. Por exemplo, as teorias intencionais das organizações públicas têm implicações práticas quanto às observações e avaliações a serem feitas quando um profissional se envolve em *sense-making*. Por exemplo, a ideia de que uma organização pública depende do apoio do ambiente que a autoriza implica que o *sense-making* deva gerar observações sobre os interesses e o poder da multitude de stakeholders de uma organização pública. Da mesma forma, a ideia de que as funções de uma organização pública incluem a entrega e a gestão de programas implica que o *sense-making* deva gerar observações sobre a configuração da sua cadeia de valor. Tipos semelhantes de argumentos podem ser levantados sobre as outras atividades profissionais: por exemplo, o *designing* deve resultar em uma configuração adequada da cadeia de valor – e seus correspondentes processos de cenários ou de conversão – para quaisquer funções que se enquadrem no escopo do projeto de design em questão. Como outro exemplo: a dramatização deve resultar em uma “rotina” que projete ideias sobre a solução de problemas orientada ao design, o mecanismo dos projetos de design e a atividade profissional de *designing*.

Correndo o risco de digressão, não vejo enunciados de alto nível sobre filosofias administrativas<sup>18</sup> como cameralismo, administração pública progressiva, o paradigma pós-burocrático, nova administração pública, governança de valor público, governança de rede e afins, como particularmente bons exemplos da teorização intencional sobre organizações públicas. Mas eu vejo, sim, que análises críticas sérias das filosofias administrativas, incluindo essas, usando uma gama de princípios padrão e métodos de análise da argumentação prática, podem resultar em contribuições para o que chamo de teorização intencional da gestão pública – ver, por exemplo, meu *New Public Management*,<sup>19</sup> capítulos 4 e 5, e, com ressalvas, meu *Breaking Through Bureaucracy*,<sup>20</sup> capítulos 2, 7 e 8.

Por comparação, os escritos estereotipados de Simon sobre tópicos relacionados à gestão foram prejudiciais à teorização intencional. Tomemos, por exemplo, o famoso artigo de Simon, "The Proverbs of Administration",<sup>21</sup> que teve como objetivo a teorização administrativa clássica sobre o design organizacional. Dizer que essa crítica de princípios da administração foi prejudicial à teorização intencional é até um eufemismo. De fato, nesse artigo, de reputação estabelecida, Simon nem se deu ao trabalho de usar princípios padrão de avaliação crítica da argumentação prática, como ser caridoso com a apresentação do argumento de um oponente,

que você está interpretando e representando, para evitar cometer a falácia do espantinho. Quando se tratava de expor a ideia de "análise administrativa", na mesma obra, Simon não disse que ele estava usando algumas teorias intencionais estabelecidas, como aspectos da administração científica, para justificar parte de sua própria posição. Não se deve esquecer que Simon escreveu este artigo antes do renascimento do trabalho filosófico sobre argumentação prática, cujo início é frequentemente creditado a *Uses of Argument*,<sup>22</sup> de Stephen Toulmin, que eventualmente fez grandes avanços nas discussões de análise de políticas públicas e gestão pública. E até o próprio trabalho posterior de Simon – *Reason in Human Affairs (Razão em Assuntos Humanos)*<sup>23</sup> – refletiu a virada argumentativa. Ainda assim, o estereótipo de Simon, dentro da administração pública, é o de desprezar a teorização intencional, pelo menos quando ele não estava discutindo a tomada de decisão.

A atitude de Simon em relação à teoria intencional, em *As Ciências do Artificial*, não é fácil de discernir. Considere a ideia adotada por ele de que o design é constituído por análise e síntese – dois processos de cenário entrelaçados com perfis contrastantes de contexto-ação-resultado, na linguagem deste livro. A análise foi apresentada como sendo canalizada pelo conhecimento de alguns domínios que passaram a ser identificados como relevantes para o projeto de design em questão. O termo “conhecimento do domínio” mais tarde passou a ser utilizado como uma referência útil para essa ideia. No contexto de *As Ciências do Artificial*, que estava fortemente ligado ao design de engenharia, o conhecimento de domínio conotava conhecimento técnico e experiência. A partir desse volume, não está realmente claro o que Simon pensou que seria “conhecimento do domínio” na gestão, exceto por sua própria teorização sobre design organizacional e tomada de decisão (que, de qualquer forma, ele parecia atribuir à categoria de conhecimento em design). O que está claro é o seguinte: a teorização intencional de empreendimentos não era a preferida de Simon, já que, em *As Ciências do Artificial*, não estava centralmente preocupado com a disciplina ou prática profissional da gestão.

Conclusão: quando digo que a teorização intencional sobre empreendimentos, incluindo organizações públicas, conta como conhecimento profissional (ou de domínio) para a gestão ou a gestão pública, estou apresentando uma visão que diverge dos estereótipos da ideia de Simon sobre as ciências do artificial, ou seja, seu termo para disciplinas profissionais orientadas ao design. Também está em desacordo quanto ao teor de grande parte de seus escritos sobre gestão.

No entanto, eu não acho que haja um confronto direto, ou incompatibilidade, em perspectiva. Meu ponto de vista é que há muito a ganhar com a atualização energética da teoria de Simon sobre disciplinas profissionais, incluindo a gestão, para que faça sentido e possa prosperar, após a virada argumentativa nas ciências sociais, filosofia e além.

Aprender com a experiência é um segundo ponto de dissonância ou ponto de partida. Esse ponto foi discutido detalhadamente no Capítulo 6. Basta dizer aqui que a teoria de Simon do *designing* como uma atividade profissional e do aspecto de análise dos projetos de design foi essencialmente silenciosa sobre esse tópico. A esse respeito, sua teoria do design foi escassa, para ser cauteloso na afirmação. Existem razões da história intelectual que explicam esse déficit, algumas das quais têm a ver com o cenário em que Simon fez seu trabalho anterior, e outras têm a ver com o seu foco na tomada de decisão como um quadro teórico sobre a gestão. Seja como for, a posição adotada neste livro é que os precedentes do projeto contam como conhecimento profissional (ou de domínio), assim como a teorização intencional. Essa posição aponta para um desafio aberto de estudar as manifestações passadas de fenômenos intencionais, dentro de uma disciplina profissional, com o objetivo de criar precedentes de design.

Não vejo nenhum conflito entre essa posição e a de Simon, mesmo que a criação e o uso de precedentes de design não sejam característicos das ideias de *As Ciências do Artificial*. (Ignoro aqui algumas passagens importantes do primeiro capítulo, que sugerem que o estudo de fenômenos artificiais deve incluir métodos para analisar artefatos passados, de modo que, como diz o ditado, a humanidade não está condenada a reinventar a roda, repetidamente.) Dito isso, parece-me que o que realmente falta no relato de Simon sobre as disciplinas profissionais orientadas ao design é como investigar as manifestações passadas de fenômenos intencionais, para que o material que chamo de precedente do design seja significativo, no decurso dos projetos de design, quando está sendo usado em combinação com teorias intencionais.

Conclusão: na minha opinião, o silêncio compreensível sobre a teorização intencional, *combinado com* um estranho silêncio sobre precedentes de design, faz de *As Ciências do Artificial* de Simon, como um todo, um precedente fraco para uma disciplina profissional de gestão ou gestão pública orientada ao design. Precisamos dessa disciplina: Simon, no entanto, não fornece o projeto, afinal. Se queremos que aconteça, precisamos desenvolvê-lo nós mesmos. Essa é uma grande questão, sobre a qual trataremos mais tarde.

Um terceiro contraste com Simon diz respeito às competências profissionais. O contraste não é totalmente nítido, certamente menos que o contraste entre *As Ciências do Artificial* e a posição deste livro sobre teorização intencional e precedentes de design. Aqui está a linha de base. Primeiro, Simon teorizou as competências profissionais, enfatizando como o pensamento e a comunicação desempenhavam papéis nos processos emergentes (para efetuar a solução de problemas) que originam os resultados do cenário. A esse respeito, sua abordagem geral para teorizar as competências profissionais estava bastante alinhada com a sociologia processual, sem surpresa, por se originarem de uma fonte comum, nada menos que o pragmatismo filosófico de John Dewey. (A ideia comum de que competências consistem em conhecimentos, habilidades e atitudes é recortada de diferentes tecidos filosóficos.) Segundo, Simon deu muita importância ao design como sendo uma competência profissional. Seus atributos incluem a habilidade de fazer boas escolhas sobre como "buscar" conhecimento e informação, e também como julgar sua relevância e implicações para a solução de problemas, durante as etapas posteriores de um projeto de design. Terceiro, Simon considerou a criatividade um tipo de competência profissional, embora um pouco difícil de ensinar. Quarto, Simon concebeu a participação em projetos de design *dentro de organizações* como uma competência: portanto, enfatizou que os engenheiros tinham que aprender sobre como funciona a tomada de decisão nas organizações. Por fim, Simon implicitamente atribuiu um alto valor à competência de estruturar, formular e expressar um argumento prático. Embora ele não tenha usado as palavras, é claro que sua teoria intencional de tomada de decisão nas organizações estava alinhada com essa visão.

A teorização intencional deste livro sobre gestão pública leva tudo isso em consideração. A forma resultante ficou evidente no Capítulo 4 – especificamente, a apresentação em áudio-guia do mezanino e dos andares inferiores da Galeria de Gestão Pública. O leiaute da galeria fez uma distinção entre projetos de design (apresentados no mezanino) e atividades profissionais (apresentadas no piso inferior). Nesta teorização, o *designing* é uma atividade profissional, enquanto um projeto de design é o seu contexto. Em outras palavras, o *designing* como uma atividade profissional é um mecanismo constitutivo de um projeto de design. Ambos, projetos de design e *designing*, têm seus papéis complementares nesta linha da teorização intencional sobre gestão pública.

Desvincular projetos de design do *designing* nos permite ver que a teoria de Simon sobre competências profissionais para a solução de problemas era muito estreita.

O remédio natural é expandir o esquema teórico, com o resultado sendo um construto que consiste nas atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Como mencionado, essa ideia foi introduzida no final do Capítulo 4 e é desenvolvida um pouco mais e apresentada em forma de tabela, na Tabela 8.1.

O contraste entre esta tabela e a ideia de Simon sobre as competências de um profissional é discreto, desde que a atenção se limite a *sense-making*, *designing* e argumentação. No entanto, o contraste se torna impressionante assim que se olha para a coluna “dramatização”. A visão aqui adotada é que a solução de problemas não é efetuada por (a) criar representações de designs de objeto, além de (b) formular argumentos práticos, a não ser que (c) os profissionais participem de dramatizações de agendas, contexto, atores, ação, projetos conceituais e de concretização, alternativas de escolha, ações de autorização e muito mais. Essa é uma visão bastante convencional, com muitos precedentes teóricos e empíricos na sociologia processual (onde se pode destacar Goffman), e em outras áreas. Mas não é característica da ideia de Simon sobre prática profissional orientada ao design, porque seu processualismo era mais filosófico (de acordo com Dewey) do que sociológico (de acordo com a Escola de Sociologia de Chicago), como tanto lamentou seu colaborador dos anos 1950, James G. March. Com um aceno nesta última direção, não há razão para se deixar limitar por essas dependências quanto às trajetórias no campo da gestão. Portanto, a ideia de prática profissional deste livro inclui a atividade profissional de dramatização, vista em termos de intenção do mecanismo, como um mecanismo constitutivo de projetos de design e, mais inclusivamente, de organizações públicas.

**Tabela 8.1 Análise de intenção do mecanismo de atividades profissionais na gestão pública**

Atividade Profissional	<i>Sense-making</i>	<i>Designing</i>	Argumentação	Dramatização
Para que serve?	Efetuação de projetos de design; Solução de problemas; Desempenho de funções; Criação de valor público	Efetuação de projetos de design; Solução de problemas; Desempenho de funções; Criação de valor público	Efetuação de projetos de design; Solução de problemas; Desempenho de funções; Criação de valor público	Efetuação de projetos de design; Solução de problemas; Desempenho de funções; Criação de valor público
Qual o resultado?	Observações sobre uma organização pública; Ideias para solução de problemas	Designs conceituais e de concretização coerentes para uma organização pública; Alternativas para tomada de decisão	Argumentos sobre problemas, soluções, e decisões concernentes à organização pública	Representações coletivas de agendas, contexto, atores, ação, designs conceituais e de concretização, alternativas de escolha e ações de autorização
Que condições canalizam a atividade?	Eventos levando ao presente; Conhecimento profissional	Resultados de <i>sense-making</i> ; Conhecimento profissional (incluindo precedentes de design); Projetos de design iniciados	Resultados de <i>sense-making</i> e <i>designing</i> ; Conhecimento profissional	Resultados de <i>sense-making</i> , <i>designing</i> , e argumentação; Eventos levando ao presente

Conclusão: As Ciências do Artificial, de Simon, é um precedente muito importante para este livro, mas é uma base insuficiente – e de certa forma fraca – para teorizar a gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. Chegar a descobrir isso levou uma década da minha vida profissional, mas tudo bem. Isso não é um peso para você. Agora você tem algo melhor para trabalhar do que eu tinha quando comecei por esse caminho.

O passo final no posicionamento deste livro tem a ver com a ideia de que a gestão pública é uma disciplina profissional. Para ser claro, não estou apresentando a gestão pública como uma profissão, com reivindicações jurisdicionais manifestas de associação, conhecimento e prática. De fato, nem sequer discuti a relação entre gestão pública, administração pública, políticas públicas e gestão. Espero atrair as pessoas para a ideia, independentemente de elas estarem institucionalmente inseridas na administração pública, na gestão ou política pública – ou mesmo fora da academia. Isso levanta uma questão sobre como posicionar a argumentação deste livro, em relação à ideia de uma disciplina profissional.

Como você pôde ver até agora, o principal precedente que tenho em mente é a ideia de Simon de uma ciência do artificial, que é uma ideia de alto nível sobre uma disciplina profissional. Não é apenas de alto nível, a ideia de Simon é essencialmente apresentada em termos de mecanismo intencional, mais do que em termos institucionais. O mesmo se aplica à maneira como apresentei a gestão pública como disciplina profissional neste livro, desde o Capítulo 1. Lá, apresentei tal disciplina profissional, primeiro, em termos de uma cadeia de resultados de programa, e depois como dois "empreendimentos" mutuamente complementares, um para o desenvolvimento da disciplina e outro para o ensino e a aprendizagem. Essa representação abstrata deve ser significativa para quem se alinha à ideia de que a gestão pública é uma disciplina profissional orientada ao design.

Você perguntaria, com razão, se alguém já havia proposto que a gestão pública fosse uma disciplina profissional orientada ao design, nesses termos. Que eu saiba, a resposta é não. Você pode confirmar isso com uma pesquisa no Google, com a sequência de pesquisa de "disciplina profissional orientada ao design da gestão pública".

Houve uma vez uma proposta de que a gestão pública fosse uma ciência do design, em um artigo de Shangraw, Crow e Overman, em *Public Administration Review*.<sup>24</sup> Eles declararam:

Como ciência do design, a administração pública pode ser separada das ciências comportamentais, como a ciência política, a psicologia ou a economia. Nesses campos de investigação, o objetivo é entender e prever tipos particulares de comportamento humano em contextos sociais e individuais. [...] A administração pública, alternativamente, extrai conhecimento desses campos e de outros, com o objetivo de projetar (*designing*), construir e avaliar instituições e mecanismos para o bem público. [...] Definir administração pública como uma ciência do design significa que o papel do campo é projetar e avaliar instituições, mecanismos e processos que convertam a vontade coletiva e os recursos públicos em lucro social (p. 156).

Para mim, os autores aqui estão usando o termo "ciência do design" apenas para estabelecer semelhança entre a administração pública e a ideia de Simon de uma disciplina profissional com foco nos fenômenos intencionais. Eles exibem alguma teoria sobre mecanismo intencional da administração pública. A administração pública serviria para criar "lucro social". A administração pública *consiste* em instituições e mecanismos, bem como em seu design e avaliação. No entanto, há pouco mais de semelhança com a ideia de Simon de uma ciência do artificial do que isso. De fato, há um pouco menos: a maneira como eles escrevem sobre "o campo" subestima a distinção entre uma disciplina profissional – envolvendo pesquisa e educação – e prática real. De fato, a implicação parece ser que a *prática* da administração pública é uma ciência do design, que nada tem a ver com a ideia de Simon da ciência do artificial: como observado acima, uma ciência do design não é uma propriedade da solução de problemas, é uma base para a formulação e legitimação de um curso que ensina *designing* em engenharia e solução de problemas na gestão. Em suma, a peça histórica de Shangraw, Crow e Overman é um *precedente negativo* no que diz respeito a este livro. (Cuidado com a "ciência do design" como um rótulo para a gestão pública como uma disciplina profissional.)

Embora ninguém tenha proposto anteriormente que a gestão pública seja uma disciplina profissional orientada ao design, existem precedentes para (a) a ideia de que o *designing* é uma atividade profissional distinta na prática profissional

| 8 Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design

da gestão pública; e para (b) a ideia de que a gestão pública é uma disciplina profissional. Considero esses trabalhos como precedentes de design para este livro – e, nessa medida, são relevantes para o posicionamento.

A meu ver, o precedente para a ideia de que *designing* é uma atividade profissional distinta dentro da prática profissional de gestão pública é referido em alguns escritos de Eugene Bardach, atualmente professor emérito de políticas públicas na Universidade da Califórnia, Berkeley. Os escritos são: “*Getting Agencies to Work Together: The Practice e Theory of Managerial Craftsmanship*” (Fazendo as Agências Trabalharem Juntas: A Prática e a Teoria da Arte Gerencial),<sup>25</sup> e “*Presidential Address: The Extrapolation Problem – How Can We Learn From The Experience Of Others?*” (Mensagem Presidencial: o problema da extrapolação – como podemos aprender com as experiências de outros?)<sup>26</sup> Como sugerido pelo título, o livro apresenta a ideia do *designing* como uma atividade profissional usando a terminologia da gestão como arte e habilidade. O discurso presidencial, discutido detalhadamente no Capítulo 6, ilustra a ideia de pensamento sobre mecanismo intencional quando os fenômenos intencionais são programas e quando os mecanismos para executar as funções de um programa são analisados como processos de cenário, com dinâmica de contexto, atividade e resultado. O argumento é que os profissionais devem se engajar nesse pensamento quando praticam a gestão pública – especificamente quando: (a) observam, analisam e avaliam o sítio de origem de um programa; (b) extrapolam os resultados desse cenário de aprendizado para o desafio e situação no sítio de destino de um programa; e (c) quando eles realmente se envolvem na especificação de um design de programa nesse sítio. O discurso presidencial de Bardach também foi um precedente para meu artigo anterior sobre pesquisa de estudo de caso,<sup>27</sup> que se desenvolveu na ideia de estudos de caso focados no design e precedentes do design neste livro, conforme apresentado no Capítulo 6.

O precedente para a ideia de que a gestão pública é uma disciplina profissional é *Public Management as Art, Science, and Profession* (Gestão Pública como Arte, Ciência, e Profissão),<sup>28</sup> de Lawrence Lynn. De fato, o livro de Lynn é um precedente em dois sentidos. Primeiro, foi um livro sobre uma *disciplina* que ele chama de gestão pública: ele argumenta que é semelhante a uma profissão, embora grande parte da pesquisa que a apoie seja científica. Segundo, o livro de Lynn adotou uma linha clara sobre o fazer da gestão pública: a saber, que é uma prática profissional, por mais instrutivo que seja sondar uma analogia entre praticar a gestão pública e praticar uma arte. Essas semelhanças entre o livro de Lynn e o presente livro são

enormes. Não conheço nenhum outro trabalho que defenda essas duas posições juntas, embora existam alguns trabalhos mais antigos na administração pública – não muito conhecidos, que podem ser citados como fortes precedentes.<sup>29</sup>

Embora o livro de Lynn tenha sido um precedente permanente para este, ele é realmente diferente em substância. Primeiro, seu âmbito de discussão é muito mais amplo, como é evidente pela maneira como Lynn definiu a gestão pública, ou seja, como desempenhando a função executiva no governo. A forma como foi fraseada e o comentário de Lynn sobre a definição deixaram claro que seu livro tratava amplamente da administração pública. Nessa medida, Lynn usava o termo “gestão pública” para se referir ao que uma década ou duas antes teria sido rotulado como “administração pública”. Isso não quer dizer que o livro de Lynn não tratou de assuntos que figuram centralmente na gestão pública: de fato, inclui um capítulo que ilustra belamente o pensamento sobre mecanismo intencional em relação à mudança em uma organização pública – e que pode ser visto como um ensaio sobre a diferença entre extrair lições de um caso e formular um precedente de design. No entanto, quando Lynn apresentou seus amplos pronunciamentos sobre a gestão pública ser uma disciplina profissional, esses recursos da discussão do livro eram essencialmente invisíveis. Conclusão: o presente livro trata exclusivamente de gestão pública, enquanto o de Lynn era sobre administração pública e gestão pública, em proporções variadas.

Segundo, a ideia de Lynn de uma disciplina profissional foi recortada a partir de um tecido diferente da ideia aqui apresentada, sob o rótulo de uma disciplina profissional orientada ao design – particularmente quando ele apresenta seu pensamento no capítulo final e mais programático. Entre as linhas que ele adotou, a educação profissional na gestão pública deve consistir em aprender sobre uma série de teorias em uma variedade de disciplinas, bem como em atividades educacionais cuja função é tornar um profissional mais hábil na gestão pública. Para ilustrar, algumas das teorias seriam da economia institucional e organizacional, enquanto outras seriam da teoria política e jurídica. As habilidades seriam construídas a partir de exercícios práticos. Então você pode perguntar: de que tecido foi recortada a posição de Lynn?

Um passo para responder a essa pergunta é deixar claro de que tecido Lynn se afastou. O primeiro é óbvio: ao longo do livro, Lynn deixou muito claro seu desdém pelo ensino baseado em problemas e casos, de Harvard. Também não há evidências de que Lynn tenha algum interesse na tradição intelectual

| 8 Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design

que formou os precedentes para o conteúdo desse ensino, incluindo o tipo de pensamento sobre mecanismo intencional que foi introduzido no campo da administração por Henri Fayol. O segundo é menos óbvio: a ideia de ciências artificiais de Herbert Simon, conforme se aplica à gestão. A ideia de Simon da gestão como disciplina profissional incluía o ensino de solução de problemas. E isso simplesmente não está lá.

A ideia de Lynn de uma disciplina profissional parece ter surgido de outro lugar: é necessário um tipo diferente de passo para identificá-la. Esse passo é examinar a história da gestão nas escolas de negócios dos EUA – e especificamente o volume imensamente revelador de Mie Augier e James G. March.<sup>30</sup>

Augier e March expuseram a rivalidade entre a "escola moderna de administração", concretizada durante a década de 1950 na Escola de Pós-Graduação em Administração Industrial do Carnegie Institute of Technology, e a abordagem mais antiga da Harvard Business School. Eles também apontaram que a escola de gestão moderna incluía uma posição dominante e uma heterodoxa. A posição dominante era modelada na moderna escola de medicina, focada no desenvolvimento de uma variedade de disciplinas funcionais de gestão (por exemplo, finanças e marketing), através do desenvolvimento da teoria e pesquisa empírica alinhadas de perto com a economia e/ou psicologia. A posição heterodoxa era a de Herbert Simon e seus colaboradores próximos (como March), focados na solução de problemas nos empreendimentos e nas organizações. A linha adotada pela ala da "escola médica moderna" era que, para se tornar um profissional, é necessário o estudo de disciplinas científicas relevantes, seguidas de práticas para obter habilidade na aplicação desse conhecimento na tomada de decisões de negócios.

A inferência que retiro é que a ideia de Lynn de gestão pública como disciplina profissional foi recortada do tecido da moderna escola médica. Por outro lado, a ideia do presente livro, de uma disciplina profissional orientada ao design, foi recortada das *duas tradições rivais* da moderna escola de medicina, que se formaram no campo da gestão: as de Harvard e Simon. Assim, o livro de Lynn é um precedente para o presente livro em virtude de sua forma (isto é, uma discussão completa da gestão pública como uma disciplina profissional), mas não em seu conteúdo.

Não procurei posicionar este livro em relação a publicações recentes no campo da gestão de negócios. Uma das razões é que eu não conheço nenhum livro que realmente elabore uma posição coerente em gestão de negócios como uma disciplina profissional orientada ao design. Existem trabalhos vastamente reconhecidos sobre o pensamento no design, como uma abordagem ao design de produtos e serviços, que se relaciona à atividade profissional do *designing* e, em certa medida, aos projetos de design. Mas isso é tudo. O volume que tem a semelhança mais tópica com o presente livro é um livro editado por Richard Boland e Fred Collopy,<sup>31</sup> intitulado *Managing as Designing*. Esse livro alega desenvolver a ideia de trazer uma atitude de design para a gestão, que contrasta com “a atitude de decisão, mais tradicionalmente aceita e praticada”. É claro que esse livro se baseia na ideia de Simon de um projeto de design, que se baseia na distinção entre design e decisão. Ele também é excelente em estilo. Mas eu não diria que elabora a ideia de uma disciplina profissional de gestão de negócios orientada ao design, da maneira que o presente volume o faz na gestão pública. Vi outros trabalhos posteriores, mas minha avaliação é semelhante.

A conclusão é que, embora você possa ter imaginado a partir do título deste livro para que ele serve, não poderia ter adivinhado em que consiste. As razões subjacentes são as seguintes. Primeiro, você não encontra um precedente na literatura de gestão pública que seja uma discussão completa da gestão como uma disciplina profissional orientada ao design. Segundo, a abordagem deste livro à gestão pública não está alinhada com nenhum ponto de referência estereotipado – nem com a gestão de negócios, nem com as políticas ou gestão baseadas em evidências, nem com a Nova Gestão Pública, nem com a administração pública tradicional, e nem mesmo inteiramente com As Ciências do Artificial.

O ponto que permanece difuso é o seguinte: a gestão pública não deve ser vista como uma disciplina cujo futuro foi predito pelas outras disciplinas com as quais está institucional e historicamente alinhada. A gestão pública não precisa seguir os desenvolvimentos de outros campos: como disciplina, podemos liderar o caminho para aprender a incorporar a ideia de uma disciplina profissional orientada ao design, envolvendo gestão e administração pública, em universidades e escolas de governo de administração pública.

Este livro tem implicações extensivas para os empreendimentos de desenvolvimento da disciplina e de ensino e aprendizagem da disciplina profissional da gestão pública orientada ao design. De fato, eu expus esta questão ao longo deste livro,

| 8 Desenhado, não copiado: a construção da Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design

especialmente nos diálogos centralizados em torno de Marshall, o professor de gestão pública quase ficcional, que você conheceu no Capítulo 1. Como você pode ver por esses diálogos, bem como em cada capítulo deste livro, estou exigindo bastante de centenas de Marshalls, Noras, Oliviers e Petras do mundo real. Minha esperança é que o que hoje parece uma grande exigência irá parecer, em retrospecto, bem mais modesta. Esse é um teste de avanço apropriado para a disciplina profissional da gestão pública orientada ao design.

#### Notas

<sup>1</sup> Craver e Darden (2013).

<sup>2</sup> Moore (1995).

<sup>3</sup> Schön (1983).

<sup>4</sup> Simon (1996).

<sup>5</sup> Lawson (2004).

<sup>6</sup> Sarasvathy (2008).

<sup>7</sup> Pawson e Tilley (1997).

<sup>8</sup> Mintzberg (1983).

<sup>9</sup> Porter (1985).

<sup>10</sup> Abbott (2016).

<sup>11</sup> Giddens (1984).

<sup>12</sup> Latour (2005).

<sup>13</sup> Bryson (2018).

<sup>14</sup> Barzelay e Campbell (2003).

<sup>15</sup> Augier e March (2011).

<sup>16</sup> Simon (1996), Schön (1983).

<sup>17</sup> Rousseau (2006).

<sup>18</sup> Hood (1991), Hood e Jackson (1991).

<sup>19</sup> Barzelay (2001).

<sup>20</sup> Barzelay (1992).

<sup>21</sup> Simon (1946).

<sup>22</sup> Toulmin (1958).

<sup>23</sup> Simon (1990).

<sup>24</sup> Shangraw, Crow e Overman (1989).

<sup>25</sup> Bardach (1998).

<sup>26</sup> Bardach (2004).

<sup>27</sup> Barzelay (2007).

<sup>28</sup> Lynn (1996).

<sup>29</sup> Jun (2006).

<sup>30</sup> Augier e March (2011).

<sup>31</sup> Boland e Collopy (2004).

## Referências Bibliográficas

ABBOTT, Andrew. From causes to events: notes on narrative positivism. *Sociological Methods and Research*, v. 20, n. 4, p. 428–455, 1992.

\_\_\_\_\_. *Time Matters*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2001.

\_\_\_\_\_. The idea of outcome in U.S. sociology. In: Adams, J.; Keane, W.; Dutton, M. (Eds.). *The Politics of Method in the Human Sciences: Positivism and its Epistemological Others*. Raleigh, NC: Duke University Press, 2005. p. 393-426

\_\_\_\_\_. *Processual Sociology*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2016.

ALEXANDER, Jeffrey; ISHIKAWA, Sara; SILVERSTEIN, Murray. *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. New York: Oxford University Press, 1977.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision*. Boston, MA: Little, Brown, 1971.

ARIEU, André; PERLMAN, Mark. Introduction. In: ARIEU, A.; CUMMINS, R.; PERLMAN, M. (Eds.). *Functions: New Essays in the Philosophy of Psychology and Biology*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1-25.

AUGIER, Mie; MARCH, James G. *The Roots, Rituals, and Rhetorics of Change: North American Business Schools After the Second World War*. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2011.

BAGGINI, Julian; FOSL, Peter S. *The Philosopher's Toolkit: A Compendium of Philosophical Concepts and Methods*. Malden, MA: Blackwell, 2003.

\_\_\_\_\_. *The Philosopher's Toolkit: A Compendium of Philosophical Concepts and Methods*. 2. ed. Chichester: Wiley Blackwell, 2010.

BARDACH, Eugene. Comment: The problem of 'best practice' research. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 13, n. 2, p. 260-268, 1994.

\_\_\_\_\_. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.

\_\_\_\_\_. Presidential address: The extrapolation problem – how can we learn from the experience of others. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 23, n. 2, p. 205-220, 2004.

BARNARD, Chester I. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938/1968.

BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.

\_\_\_\_\_. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA: University of California Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research. *Governance*, v. 20, n. 3, p. 521-543, 2007.

\_\_\_\_\_. The study of public management: reference points for a design science approach. In: TRIA, G.; VALOTTI, G. (Eds.). *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2012. p. 219-339.

BARZELAY, Michael; CAMPBELL, Colin. *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.

BARZELAY, Michael; GALLEGO, Raquel. The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain: Symposium introduction. *Governance*, v. 23, n. 2, p. 209-223, 2010.

BECKER, Howard S. *Tricks of the Trade: How to Think About Your Research While You're Doing It*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1997.

BOLAND, Richard J.; COLLOPY, Fred (Eds.). *Managing as Designing*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *The Craft of Research*. 3. ed. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2008.

BROWN, Tim. *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizações and Inspires Innovation*. New York: Harper Collins, 2009.

BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 5. ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2018.

CHOI, Thomas Y.; WU, Zhaohui. Triads in supply networks: theorizing buyer-supplier-supplier relationships. *Journal of Supply Chain Management*, v. 45, n. 1, p. 8-25, 2009.

CIALDINI, Robert B. *Persuasion: A Revolutionary Way to Influence and Persuade*. New York: Simon & Schuster, 2016.

COLEBATCH, H. K. *Policy: Concepts in the Social Sciences*. 2. ed. Maidenhead: Open University Press, 2002.

COLLINS, Randall. *Interaction Ritual Chains*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

CRAVER, Carl F.; DARDEN, Lindley. *In Search of Mechanisms: Discoveries Across the Life Sciences*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2013.

CROSS, Nigel. *Engineering Design Methods: Strategies for Product Design*. 4. ed. Chichester: Wiley, 2008.

DROSTE, Magdalena. *Bauhaus, 1919–1933*. Cologne: Taschen, 2011.

DUNN, William N. *Public Policy Analysis*. 3. ed. London: Routledge, 2015.

- DYM, Clive L. *Engineering Design: A Synthesis of Views*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- ELSTER, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- FAUCONNIER, Giles; TURNER, Marc. *The Way We Think: Conceptual Blending and the Mind's Hidden Complexities*. New York: Basic Books, 2002.
- FAYOL, Henri. *General and Industrial Management*. Revised by Irwin Gray. New York: The Institute of Electrical and Electronics Engineers, 1919/1984.
- FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FUNNELL, Sue C.; ROGERS, Patricia J. *Purposeful Programa Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. New York: John Wiley & Sons, 2011.
- GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of Structuration Theory*. Cambridge: Polity Press, 1984.
- GOEL, Vinod. *Sketches of Thought*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.
- GOFFMAN, Erving (1959). *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. New York: Anchor Books.
- GONZÁLEZ ASIS, Maria; WOOLCOCK, Michael. *Operationalizing the Science of Delivery Agenda to Enhance Development Results*. Washington, DC: World Bank, 2015.
- GOODMAN, Paul S. *Missing Organizational Linkages: Tools for Cross-Level Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.
- GREVE, Henrich R. *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GUILLÉN, Mauro F. *Models of Management: Work, Authority, and Organization in Comparative Perspective*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. *Competing for the Future*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1995.
- HEATH, Chip; HEATH, Dan. *Made to Stick: Why Some Ideas Take Hold and Others Come Unstuck*. London: Random House/Arrow Books, 2008.
- HEDSTRÖM, Peter. *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard (Eds.). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- HILGARTNER, Stephen. *Science on Stage: Expert Advice as Public Drama*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*. New York: W.W. Norton, 1973.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Rhetorics of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991.

HOPP, Wallace J.; SPEARMAN, Mark L. *Factory Physics: Foundations of Manufacturing Management*. Boston, MA: Irwin McGraw-Hill, 1996.

HOSONO, A.; HONDA, S.; SATO, M.; ONO, M. Inside the black box of capacity development. In: Kharas, H.; Makino, K.; Jung, W. (Eds.). *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011. p. 179-201

JICA Research Institute. *Joint Study on Effective Technical Cooperation for Capacity Development: Synthesis Report*. 2006. Disponível em: [https://www.jica.go.jp/cdstudy/about/output/pdf/SynthesisReport\\_04.pdf](https://www.jica.go.jp/cdstudy/about/output/pdf/SynthesisReport_04.pdf) Acesso em: 26 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. *Capacity Assessment Handbook: Project Management for Realizing Capacity Development*. Tokyo: JICA-RI, 2008. Disponível em: [http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/capacity/200809/index.html](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/capacity/200809/index.html) Acesso em: 12 de agosto de 2016.

JONSEN, Albert R.; Toulmin, Stephen. *The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

JUN, Jong S. *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. Albany, NY: SUNY Press, 2006.

KAUFER, David S.; Butler, Brian S. *Rhetoric and the Arts of Design*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 1996.

KHURANA, A.; Rosenthal, S. R. Integrating the fuzzy front end of new product development. *IEEE Engineering Management Review*, v. 25, n. 4, p. 35-49, 1997.

KILDUFF, Martin; Tsai, Wenpin. *Social Networks and Organizations*. London: Sage, 2003.

KLEIN, Gary. *Seeing What Others Don't*. London: Hodder & Stoughton, 2013.

KONNIKOVA, Maria. *Mastermind: How to Think Like Sherlock Holmes*. New York: Viking, 2013.

LAHLOU, Saadi. *Installation Theory: The Societal Construction and Regulation of Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LAKOFF, George. *Women, Fire and Dangerous Things: What Categories Reveal about the Mind*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1987.

LAKOFF, George; Johnson, Mark L. *Metaphors We Live By*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980.

\_\_\_\_\_. *Philosophy in the Flesh: The Embodied Mind and its Challenge to Western Thought*. New York: Basic Books, 1999.

LASSWELL, Harold E. *A Preview of Policy Science*. Chicago, IL: Elsevier, 1971.

LATOUR, Bruno. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LAWSON, Bryan. *What Designers Know*. Oxford: Architectural Press, 2004.

LEROI, Armand M. *The Lagoon: How Aristotle Invented Science*. New York: Viking, 2014.

LEVINTHAL, Danial A.; March, James G. The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, v. 14, n. S2, p. 95-112.

LEVITT, Barbara; March, James G. Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, v. 14, n. 1, p. 319-338, 1988.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

\_\_\_\_\_. *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven, CT: Yale University Press, 1990.

LYNN JR., Laurence E. *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.

MABUCHI, Shunsuke; TSUNODA, Manabu. Capacity development in regional development – Sokoine University of Agriculture, Centre for Sustainable Rural Development Project. *Technology and Development*, v. 19, p. 25-35, 2006. Disponível em: [http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/English/publications/reports/study/technology/pdf/19.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/English/publications/reports/study/technology/pdf/19.pdf) Acesso em: 3 de agosto de 2016.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

MARCH, James G. *The Ambiguities of Experience*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

MARCH, James G.; Simon, Herbert A. *Organizations*. Oxford: Wiley, 1958.

MARCH, James G.; Sproull, Lee S.; Tamuz, Michal. Learning from samples of one or fewer. *Organization Science*, v. 2, n. 1, p. 1-13, 1991.

MARSHALL, Sandra P. *Schemas in Problem Solving*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

MASHAW, Jerry L. *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- MERTON, Robert K. The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, v. 1, n. 6, p. 894-904, 1936.
- MINTZBERG, Henry. *Designing Effective Organizations: Structures in Fives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1983.
- MIYOSHI, Takahiro; NAGAYO, Narihide. *A Study of the Effectiveness and Problems of JICA's Technical Cooperation from a Capacity Development Perspective: Case Study of Support for Ghana's Irrigated Agriculture*. Tokyo: Institute for International Cooperation, JICA, 2006. Disponível em: [http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/english/publicaions/reports/study/capacity/200609/index.html](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publicaions/reports/study/capacity/200609/index.html) Acesso em: 12 de agosto de 2016.
- MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- MORGAN, Gareth. *Images of Organization*. Beverly Hills, CA: Sage, 1986.
- MORGAN, Mary S.; Morrison, Margaret (Eds.). *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MURPHY, Gregory L. *The Big Book of Concepts*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.
- PAHL, Gerhard; Beitz, Wolfgang. *Engineering Design: A Systematic Approach*. London: Springer Verlag, 1999.
- PATTON, Michael Quinn. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press, 2011.
- PAWSON, Ray; Tilley, Nick. *Realistic Evaluation*. Los Angeles, CA: Sage, 1997.
- PERROW, Charles. *Complex Organizations : A Critical Perspective*. 2. ed. New York: McGraw Hill, 1986.
- PORTER, Michael E. *A Vantagem Competitiva*. New York: Free Press, 1985.
- RAGIN, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- RAGIN, Charles C.; Becker, Howard S. (Eds.). *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RANTANEN, Kalevi; DOMB, Ellen. *Simplified TRIZ: New Problem-Solving Applications for Engineers and Manufacturing Professionals*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2002.
- RAVETZ, Jerome R. *Scientific Knowledge and its Social Problems*. New York: Oxford University Press, 1971.
- RAZ, Joseph. *Practical Reason and Norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- REHG, W. Cogency in motion: critical contextualism and relevance. *Argumentation*, v. 23, p. 39-59, 2009.

RESCHER, Nicholas. *Process Metaphysics: An Introduction to Process Philosophy*. Albany, NY, 1996: Albany, NY: SUNY University Press, 1996.

ROUSSEAU, D. M. Is there such a thing as 'evidence-based management'? *Academy of Management Review*, v. 31, n. 2, p. 256-269, 2006.

RUMELT, Richard P.; Schendel, Dan E.; Teece, David J. *Fundamental Issues in Strategy: A Research Agenda*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1994.

SARASVATHY, Saras D. *Effectuation: Elements of Entrepreneurial Expertise*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2008.

SATO, Mine. *A fresh look at capacity development from insiders' perspectives: a case study of an urban redevelopment project in Medellín, Colombia*. JICA Research Institute Working Paper, Number 60. 2013 Disponível em: [https://jicari.repo.nii.ac.jp/?action=pages\\_view\\_main&active\\_action=repository\\_view\\_main\\_item\\_detail&item\\_id=669&item\\_no=1&page\\_id=13&block\\_id=21](https://jicari.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=669&item_no=1&page_id=13&block_id=21) Acesso em: 9 de julho de 2019.

SCHELLING, Thomas C. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton, 1978.

SCHÖN, Donald A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1983.

SHANGRAW JR., R. F.; Crow, M. M.; Overman, E. S. Public administration as a design science. *Public Administration Review*, v. 49, n. 2, p. 153-160, 1989.

SIMON, Herbert A. The proverbs of administration. *Public Administration Review*, v. 6, p. 53-67, 1946.

\_\_\_\_\_. *Administrative Behavior*. New York: Free Press, 1947/1968.

\_\_\_\_\_. *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *The Sciences of the Artificial*. 3. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

SIMONS, Herbert W. *Persuasion in Society*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.

SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

STAKE, Robert E. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

\_\_\_\_\_. *Qualitative Research: Studying How Things Work*. New York: Guilford Press, 2010.

TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1997.

TENDLER, Judith; FREEDHEIM, Sara. Trust in a rent-seeking world: health and government transformed in Northeast Brazil. *World Development*, v. 22, n. 12, p. 1771-1791, 1994.

TILLY, Charles. *Why? What Happens When People Give Reasons, and Why*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

TOULMIN, Stephen. *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

United Nations Development Programme. *Capacity for development: new solutions to old problems*. 2002. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-for-development-new-solutions-to-old-problems-full-text/Capacity-Dev-NewSolutions-OldProbs-FULL.pdf> Acesso em: 26 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. *Supporting capacity development: the UNDP approach*. 2009. Disponível em: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/support-capacity-development-the-undp-approach/CDG\\_Brochure\\_2009.pdf#search='undp+capacity+development'](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/support-capacity-development-the-undp-approach/CDG_Brochure_2009.pdf#search='undp+capacity+development') Acesso em: 26 de abril de 2019.

VAN AKEN, Joan E. Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field tested and grounded technological rules. *Journal of Management Studies*, v. 41, n. 2, p. 219-246, 2004.

VAN AKEN, Joan E.; BERENDS, Hans. *Problem-Solving in Organizations: A Methodological Handbook for Business Students*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

VAN DER VOORT, Haiko; KOPPENJAN, Joop F. M.; TEN HEUVELHOF, Ernst; LEIJTEN, Martijn; VEENEMAN, Wijnand. Competing values in the management of innovative projects: the case of the RandstadRail Project. In: Bekkers, V.; Edelenbos, J.; Steijn, B. (Eds.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 134-154.

VAN MAANEN, John. *Tales of the Field: On Writing Ethnography*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2011.

VAUGHAN, D. Organizational rituals of risk and error. In: Power, M.; Hutter, B. N. (Eds.). *Organizational Encounters with Risk*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 33-66.

VICKERS, Geoffrey. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. London: Harper & Row, 1965/1983.

WALTON, Douglas N. *Plausible Argument in Everyday Conversation*. Albany, NY: SUNY Press, 1992.

WATKINS, Michael D. Picking the right transition strategy. *Harvard Business Review*, v. 87, n. 1, p. 46-53, 2009.

WEICK, Karl E. *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.). *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1995.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do, and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

WIMSATT, W. Functional organization, functional analogy, and functional inference. *Evolution and Cognition*, v. 3, n. 2, p. 102-132, 1997.

YIN, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. 4. ed. Los Angeles, CA: Sage, 2014.

## Glossário de termos e nomes

**Abbott, Andrew.** Um proeminente professor de sociologia, por muito tempo baseado na Universidade de Chicago, que teorizou a sociologia de uma maneira distinta, que ele chama de sociologia processual (ABBOTT, 2001, 2016).

**Argumentação.** Essa é uma das quatro atividades profissionais em uma teoria intencional da gestão pública, juntamente com o *sense-making*, o *designing* e a dramatização. A argumentação há muito é teorizada dentro da filosofia, que ressalta o caráter da argumentação prática (em oposição à científica). Voltando a Aristóteles, a argumentação prática foi entendida como o avançar através de um raciocínio inexato, com base em pressupostos mais parecidos com opiniões do que fatos ou leis. Tais ideias sobre argumentação prática foram formalizadas nas últimas gerações, começando com Toulmin (1958). Os teóricos da argumentação, como Douglas Walton, enfatizaram que o raciocínio prático é um fenômeno social, por ser orientado a objetivos e cooperativo. Ideias sobre a argumentação foram combinadas com ideias sobre relações sociais e estudadas de forma mais empírica por sociólogos. O capítulo 4 identifica a argumentação com um teórico sociológico, Charles Tilly.

**Bardach, Eugene.** Uma figura importante nas áreas de políticas públicas e gestão pública, agora professor emérito na Escola de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade da Califórnia, Berkeley, onde ele trabalhou por toda a sua carreira acadêmica. Os escritos de Bardach sobre gestão pública, e especialmente sobre pesquisa, representam o ponto de partida para o desenvolvimento das ideias deste livro sobre a gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. Esses escritos, principalmente Bardach (1994) e Bardach (2004) são discutidos neste livro, especialmente no capítulo 6.

**Bryson, John.** Uma figura proeminente na disciplina profissional da gestão pública e professor emérito com o título McKnight de Planejamento e Relações Públicas da Escola de Relações Públicas Hubert H. Humphrey da Universidade de Minnesota. Ele é mais conhecido pelos profissionais por seu livro, com várias edições, sobre planejamento estratégico em organizações públicas e sem fins lucrativos, que exemplifica o pensamento sobre mecanismo intencional em organizações públicas e práticas profissionais. Este livro é exibido no Tour da

Galeria de Gestão Pública, apresentado no capítulo 4, na seção sobre teorias intencionais das organizações públicas.

$C + M = O$ . Uma representação simbólica extraída do livro de Pawson e Tilley (1997), *Realistic Evaluation*. *C* significa contexto, *M* é mecanismo e *O* é resultado. Os símbolos aritméticos indicam que os resultados são devidos a ambos, contexto e mecanismo. Nos termos do presente livro,  $C + M = O$  é uma maneira de representar programas públicos como fenômenos intencionais, concentrando-se em seus designs de concretização, com a expressão sendo sobre a totalidade dos processos de cenário nos quais um programa consiste. Essas ideias são discutidas nos capítulos 7 e 8.

**Designs conceituais.** Este termo é extraído da teorização intencional sobre design de engenharia (CROSS, 2008). Datada da Alemanha do final do século 19, essa teoria intencional sustenta que o *designing* consiste em um processo de estágios sequenciais. Conforme a teoria, o resultado de qualquer estágio de um processo de design é um "design", ou seja, uma representação da máquina ou, mais amplamente, do fenômeno intencional com o qual o processo de design está relacionado. A teoria do processo de estágios sequenciais do design de engenharia sustenta que o primeiro estágio deve resultar em um design conceitual. Um design conceitual adequado deve ser claro sobre alguns, mas não todos, aspectos do fenômeno intencional com o qual está relacionado. Em termos simples, um design conceitual adequado é claro sobre para que é o fenômeno intencional, sem resolver a questão de em que o fenômeno intencional deve consistir. O motivo essencial dessa visão é que é melhor que o designer e o cliente estejam de acordo sobre para o que é um fenômeno intencional, antes que eles sigam em direção ao estabelecimento das especificidades de um sistema técnico, implantando, assim, o design conceitual de modo a efetivar o objetivo do fenômeno. Consequentemente, um design conceitual adequado, na medida em que representa o sistema técnico de um fenômeno intencional, o faz em um alto nível, com ênfase em qual funcionalidade é necessária para que a intenção seja efetivada. Consequentemente, o padrão de resultado de um sistema técnico, à medida que ele opera, seria relevante para um design conceitual adequado, enquanto as características físicas de um sistema técnico e sua organização espacial estariam fora de lugar. Essa ideia é pertinente a uma disciplina profissional de gestão pública orientada ao design, porque as organizações públicas são consideradas como fenômenos intencionais, aos quais essa disciplina está ligada. A ponte conceitual entre design de engenharia e a gestão pública

consiste de duas etapas. A primeira é a ideia de que os empreendimentos são fenômenos intencionais, desenvolvida por Fayol (1919/1984). A segunda é que as organizações públicas são empreendimentos, conceito desenvolvido por Moore (1995). Um design conceitual adequado de um empreendimento (e, portanto, de uma organização pública) é claro sobre a intenção do empreendimento. Um design conceitual adequado de um empreendimento também é claro sobre a totalidade das funções que precisam ser executadas para efetuar a intenção do empreendimento. Além disso, o design conceitual de um empreendimento – seguindo Fayol, ilustrado por Porter (1985) e Bryson (2018) – apresenta uma divisão funcional, juntamente com declarações sobre como o desempenho de uma função depende do desempenho de uma ou mais funções. Por outro lado, um design conceitual adequado de um empreendimento não é definitivo sobre os mecanismos para efetuar a intenção do empreendimento. No entanto, um design conceitual adequado de um empreendimento pode contemplar seus mecanismos corporativos, apresentando-os como "de alto nível". Por exemplo, um projeto conceitual pode descrever os processos de cenário em que os mecanismos do empreendimento consistem, apontando para quais mecanismos sociais (como teorizados na sociologia processual) seriam úteis para ativar ou apontando para o padrão de resultado desejado de um processo de cenário.

**Contexto.** Este termo faz parte da ideia de um processo de cenário. Um processo de cenário é uma maneira de representar o design da concretização de fenômenos intencionais em organizações públicas. Um processo de cenário desempenha o papel de mecanismo em relação ao cumprimento da intenção de uma organização pública. A relação contexto-atividade é entendida através da modelagem, a partir de ideias teóricas da sociologia processual. O termo "contexto" nesta discussão é especificamente uma referência a propriedades dinamicamente estáveis dos processos de cenário. Seu papel causal é canalizar a atividade dentro de um processo de cenário, que, por sua vez, é vista como a fonte direta dos resultados do processo de cenário.

**Coordenação.** Uma ideia na teoria intencional de empreendimentos de Henri Fayol. Nesta teoria, é necessário executar a função de gestão de um empreendimento para efetivar sua intenção. A coordenação é uma função constitutiva da gestão, assim como o planejamento, a direção e o controle. A coordenação também é uma ideia da teoria de Henry Mintzberg (1983) sobre o design da organização. Essa teoria é diferente da de Fayol, pois trata de organizações, em contraste com empreendimentos. A ideia de que a coordenação é uma função necessária nas

organizações está no cerne da teoria intencional de organizações de Mintzberg. A coordenação é discutida especificamente no capítulo 7.

**Criando valor público.** Uma ideia na teoria intencional de Mark Moore (1995) sobre o governo, programas públicos, estratégia organizacional e liderança executiva no ápice das organizações públicas. Nessa teoria, criar valor público é o que os programas públicos fazem propriamente. É sua função apropriada. É o que eles efetivam. Essa ideia pretende ser tão verdadeira para os programas públicos que entregam obrigações a toda uma população, quanto para os programas públicos que prestam serviços a populações de indivíduos. A partir dessa ideia, a teorização de Moore se move em duas direções. Uma foi feita para ser mais específica sobre qual é a função apropriada dos programas genericamente, outra foi feita para ser mais específica sobre os custos dos programas, genericamente. Em sua teoria, a função apropriada dos programas públicos é cumprir as aspirações políticas coletivas dos cidadãos sobre as condições prevaletentes na sociedade; decididamente não é satisfazer desejos e necessidades individuais. Quando as aspirações políticas coletivas são realizadas, o valor público é criado. Conclui-se que a intenção de qualquer programa público específico é realizar adequadamente tais aspirações políticas. Voltando à outra direção da teoria, a adequação de um programa como efetivador de intenções depende dos custos gerados por seu funcionamento. Na teoria de Moore, a ideia de custo inclui efeitos tais como uma redução do consumo individual devido à necessidade de o governo financiar um programa; redução da liberdade individual, surgindo especificamente quando o programa entrega obrigações aos cidadãos; e uma categoria residual de custos suportados pelos cidadãos na coprodução de serviços públicos ou no cumprimento de obrigações. Em termos estritamente econômicos, quanto mais alto o custo, menos valor público é criado, levando-se todos os fatores em conta. Essa teoria intencional fornece uma estrutura bem geral para a idealização e deliberação sobre a intenção de qualquer programa público específico, bem como um guia geral para especificar os projetos e planos do sistema de um programa. A ideia de criação de valor público foi gradualmente se tornando amplamente referida no campo da administração pública, embora essa teoria específica nem sempre tenha sido preservada. Tais assuntos são discutidos principalmente no capítulo 2.

**Estudos de caso com foco no design.** Estudos de caso realizados em uma disciplina profissional, ligados a um tipo de fenômeno intencional. Na gestão pública, os estudos de caso focados em design são sobre organizações públicas,

projetos de design e/ou as atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e design. Os estudos de caso focados no design são diferentes dos estudos de caso típicos, pois tratam de tipos de fenômenos intencionais como diferentes dos fenômenos empíricos. Os estudos de caso focados no design respondem a perguntas como: para que serve determinado fenômeno intencional; em que ele consiste; e como funciona. As respostas a essas perguntas refletem a teorização intencional sobre mecanismo intencional, sobre o tipo de fenômeno intencional do qual caso é um representante. As “conclusões” de um estudo de caso focado no design não são lições, mas são precedentes do design (LAWSON, 2004) dentro de uma disciplina profissional. Traçar analogias entre fenômenos intencionais historicamente existentes – isto é, precedentes do design – e os fenômenos intencionais em andamento é uma parte significativa da atividade profissional de *designing*. Essas ideias são discutidas nos capítulos 6 e 7.

**Precedente de design.** Uma ideia na teoria intencional da gestão pública. Os precedentes do design são usados na canalização da atividade profissional de *designing*. O uso envolve pensamento crítico e criativo, basicamente envolvendo a exploração de analogias próximas e distantes entre um dado fenômeno histórico intencional e outro que ainda está sendo formulado (ou projetado). Em uma disciplina profissional, os precedentes do design resultam de estudos de caso focados no design. (Veja a entrada desse termo neste glossário.) Essa ideia é discutida principalmente no capítulo 6.

**Projetos de design.** Este termo refere-se às ideias discutidas por Herbert Simon (1996) no capítulo 5 de *As Ciências do Artificial*. Simon discutiu como os designs de sistemas artificiais são criados nas organizações, a tal ponto que decisões são tomadas para construí-los, fabricá-los ou, de qualquer forma, realizá-los. Do ponto de vista deste livro, Simon apresentou uma teoria intencional de "projetos de design" em empreendimentos. Essa terminologia é usada mesmo que Simon não tenha formulado sua discussão em termos de projetos – e mesmo que os projetos de design incluam a tomada de decisão nas organizações. Enquanto o presente livro pede emprestado a ideia de projetos de design de Simon, ele desenvolve essa ideia em conjunto com outros aspectos de sua teoria intencional dos empreendimentos, em geral, e das organizações públicas, mais especificamente. Por exemplo, nos capítulos 4 e 5, os projetos de design são apresentados como mecanismos para executar as funções do empreendimento que efetuam sua intenção. Além disso, os projetos de design são apresentados como consistindo em processos de cenário de *designing* e tomada de decisões. E além disso,

os projetos de design são apresentados como constituídos pelas atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. A ideia de projetos de design também é usada para formular uma síntese neo-Simon/pós-Moore da teoria intencional sobre a gestão pública, discutida nos capítulos 2 e 3. Os projetos de design são discutidos detalhadamente no capítulo 4, onde a literatura apresentada consiste em Simon (1996), van Aken e Berends (2018) e Barzelay e Campbell (2003).

**Designing.** Essa é uma das quatro atividades profissionais dentro de uma teoria intencional da gestão pública, juntamente com *sense-making*, a argumentação e a dramatização. O *designing* desempenha um papel importante nos projetos de design. O *designing*, considerado uma atividade profissional, envolve um pensamento crítico e criativo sobre o conhecimento profissional dentro de uma disciplina profissional, quer esse conhecimento tome a forma de teorias intencionais ou precedentes do design. A literatura sobre *designing* fornece muitas linhas de teorização intencional do *designing*; debates animados sobre a criação de fenômenos intencionais e sistemas artificiais, especificamente, podem ser encontrados nessa literatura. O capítulo 4 chama a atenção para uma teoria intencional do *designing*, formulada por Nigel Cross (2008), enfatizando suas ideias sobre a estruturação de problemas e soluções, apresentada no capítulo 1 de seu livro.

**Dramatização.** Essa é uma das quatro atividades profissionais dentro de uma teoria intencional da gestão pública, juntamente com a *sense-making*, o *designing* e a argumentação. A dramatização cria realidades sociais por meio da projeção de sinais verbais e não verbais através de uma encenação gerenciada, alguns desses sinais representando relações entre os próprios atores em cena. Essa atividade profissional, na verdade, foi teorizada por Erving Goffman (1959) e foi discutida na literatura sobre retórica (por exemplo, SIMONS, 2001; KAUFER, BUTLER, 1996). Essa teoria geralmente não entra na teorização intencional do estilo mecanismo intencional das organizações públicas e prática profissional, embora haja definitivamente traços disso na literatura, que fornecem precedentes de design sobre as organizações públicas (por exemplo, MASHAW, 1981; HILGARTNER, 2000). Uma breve discussão sobre dramatização é colocada no final do capítulo 4.

**Designs de concretização.** Esse termo, como o termo designs conceituais (veja o termo neste glossário), é extraído de teoria intencional sobre design de engenharia (CROSS, 2008). Datada da Alemanha do final do século 19, essa teoria intencional

concebe o *designing* como um processo de estágios sequenciais. Essa teoria sustenta que o segundo estágio deve resultar no projeto de concretização de um fenômeno intencional. Um design de concretização adequado se encaixa com um design conceitual, com a relação sendo de que o papel do design de concretização de um fenômeno intencional é implantar o design conceitual estabelecido. As duas representações são complementares, por serem contínuas em substância, mas diferentes em grau de especificidade. Um design de concretização adequado é específico de maneiras que um design conceitual adequado não é. Um design de concretização adequado é mais específico do que um design conceitual adequado sobre em que um determinado fenômeno intencional consiste e como ele funciona. Na disciplina profissional de gestão pública orientada para o design, os mecanismos são teorizados como processos de cenário com uma dinâmica contexto-atividade-resultado. Um design de concretização adequado é razoavelmente específico, mas não totalmente definitivo, sobre esses processos de cenário e suas interconexões no espaço e no tempo.

**Funções do empreendimento ou corporativas.** Uma ideia na teoria intencional de empreendimentos de Henri Fayol. As funções corporativas de Fayol eram gerenciamento, técnica, comercial, segurança, contabilidade e finanças. Essa teoria intencional é baseada em uma analogia entre empreendimentos e organismos, como foram teorizados em biologia desde o trabalho de Aristóteles (ver ARIEW; PERLMAN, 2002). Para um determinado organismo, é necessário que suas funções (por exemplo, a respiração) sejam desempenhadas adequadamente para sobreviver e prosperar; deficiências não corrigidas podem ser incapacitantes ou fatais. Também na biologia, as necessidades funcionais são uniformes dentro de uma espécie. Os mecanismos para executar as respectivas funções de um organismo são uniformes dentro da espécie. Na teoria intencional de Fayol, os empreendimentos são uniformes em suas necessidades funcionais, mas não uniformes nos mecanismos para realizá-las. (Não existe uma maneira melhor.) Isso implica que as funções do empreendimento na teoria de Fayol não são tão claramente diferenciadas, em comparação com a diferenciação das funções do organismo na pesquisa biológica. Dessa forma, as funções do empreendimento e as funções de gestão de Fayol são mais como listas do que uma análise de sistema. Mas são úteis como uma estrutura taxonômica flexível dentro do tipo de teoria intencional que a teoria de Fayol pretende ser. Tais tópicos são discutidos principalmente nos capítulos 2, 3 e 5.

**Empreendimentos.** A ideia abrangente da teoria dos empreendimentos de Henri

Fayol. Nessa teoria intencional, todas os empreendimentos têm necessidades funcionais, entre as quais a de gestão. Por esse argumento, um empreendimento terá perspectivas mais baixas de cumprir seus objetivos se o desempenho de suas funções necessárias for deficiente. Os empreendimentos consistem em mecanismos de efetuação de intenção, alguns dos quais são sistemas artificiais, com perfis previsíveis de *input-atividade-output*; alguns dos quais são fenômenos intencionais de tipo cenário, com padrões de dinâmica de contexto-atividade-resultado. Os empreendimentos são locais de prática profissional. Uma elaborada teoria intencional de mecanismo intencional sobre empreendimentos comerciais está em Porter (1985). Uma teoria intencional de mecanismo intencional tematicamente focada sobre organizações públicas está em Bryson (2018). Um estilo diferente de teoria intencional das organizações públicas, com conotações casuísticas, está em Moore (1995). Esses assuntos são discutidos principalmente nos capítulos 2, 3 e 5.

**Fayol, Henri.** Mais conhecido como um teórico dos empreendimentos do final do século 19. Veja **empreendimentos**.

**Goffman, Erving.** Um dos principais professores de sociologia da América do Norte até sua morte prematura em 1983, associado à chamada Escola de Sociologia de Chicago. Autor de *A Representação do Eu na Vida Cotidiana* (1959). Goffmann originou uma corrente de teoria microssociológica e pesquisa de estudo de caso, à qual o termo "dramatúrgico" está associado. Essa linha de teorização concentra-se em saber como as realidades sociais, da forma em que são experienciadas pelos indivíduos, resultam de como e do quê as pessoas, em certa medida deliberadamente, apresentam às outras como "verdadeiro" sobre as entidades e processos sociais. Também se concentra em como as realidades sociais, assim construídas, afetam o curso da vida social, em virtude do significado que os indivíduos atribuem às cenas e relações sociais. No presente livro, a teoria dramatúrgica de Goffman é a base para a teorização intencional sobre a atividade profissional de dramatização. Esses assuntos são brevemente discutidos no final do capítulo 4.

**Intenção.** Uma ideia que desempenha um papel significativo nas representações de um fenômeno intencional. O papel aponta para um estado de coisas, ou processo contínuo, cuja efetuação é buscada por meio de mecanismos de um fenômeno intencional. Na disciplina profissional de

gestão pública orientada ao design, a intenção das organizações públicas, genericamente, é criar valor público.

**Lynn Jr., Laurence E.** Um professor americano de políticas públicas, que ocupa cargos eméritos na Texas A & M University e na University of Chicago. Lynn entrou no campo das políticas públicas através da economia. Obteve seu doutorado em Economia na Universidade de Yale e trabalhou em cargos no governo federal dos EUA no planejamento e avaliação de programas desde o final da década de 1960 até o final da década de 1970. Durante o final da década de 1970 até o início da década de 1980, Lynn foi professor de políticas públicas na Kennedy School of Government de Harvard. Posteriormente, mudou-se para a Universidade de Chicago, ocupando cargos em duas escolas profissionais: políticas públicas e administração social. Lynn serviu como Reitor nessas escolas. Durante a década de 1990, Lynn tornou-se um crítico aberto de certas abordagens de ensino e pesquisa em gestão pública, que eram um tanto predominantes nas escolas de políticas públicas – principalmente na Kennedy School. A primeira declaração de Lynn, em forma de livro, de seus pontos de vista sobre esse assunto apareceu em *Public Management as Art, Science, and Profession* (1996). Esse livro é um ponto de referência para este, *Gestão Pública como Disciplina Profissional Orientada ao Design*. O livro de Lynn foi semelhante ao presente livro, ao identificar a gestão pública como uma disciplina profissional; no entanto, as visões substantivas desses livros sobre gestão pública, como disciplina profissional, são bastante divergentes, conforme discutido no capítulo 8.

**Função de gestão.** Uma ideia na teoria intencional de empreendimentos de Henri Fayol. Nessa teoria, as seis funções de um empreendimento incluem a função de gestão, bem como as funções técnica, comercial, financeira, contábil e de segurança. A função de gestão possibilita o desempenho das outras funções. As funções constitutivas da gestão são planejar, dirigir, coordenar e controlar. Qualquer uma dessas funções é executada por mecanismos, que podem ser teorizados como processos de cenários interconectados dentro das organizações. O planejamento é distinto, pois resulta em padrões e planos, bem como em outras representações de intenções e mecanismos para efetivá-las. Atualmente, o termo não está na moda, *designing* está mais na moda. Direção também não está na moda, liderança está. O controle é distinto em comparação à coordenação, na medida em que se baseia em padrões, que podem vir de planos ou de outras fontes. Atualmente, controle não está na moda, monitoramento está mais na

moda. Esses assuntos são discutidos de forma geral nos capítulos 2 e 3 e são concretamente ilustrados no capítulo 7.

**Pensamento de mecanismo intencional.** Um estilo de teorizar fenômenos intencionais, sejam gerais ou particulares. As questões-padrão discutidas em tal teorização dizem respeito a para que serve um fenômeno intencional, no que consiste e como funciona. As respostas refletem linhagens e precedentes em uma disciplina profissional. Nem todas as teorizações intencionais e análises de fenômenos intencionais são orientadas por essas ideias da teorização de mecanismo intencional. O estilo de mecanismo intencional da teorização intencional de análise de caso é característico de uma disciplina profissional orientada ao design. A ideia é implicitamente introduzida no capítulo 1 e explicitamente, no capítulo 3.

**Mecanismos.** Uma ideia que desempenha um papel fundamental no pensamento de mecanismo intencional sobre fenômenos intencionais. Os mecanismos de um fenômeno intencional efetuam sua intenção. Em algumas teorias intencionais de empreendimentos, os mecanismos efetivam a intenção executando uma ou mais de suas funções constitutivas. Mecanismos consistem em processos, alguns dos quais são teorizados como processos de cenário. Os processos de cenário começam com suas condições iniciais e terminam em seus resultados. O contexto de cenário canaliza a atividade de cenário, envolvendo interações entre fluxos de atividade, geralmente em uma variedade de escalas sociais. A atividade de cenário efetua os resultados de cenário. Esses assuntos são discutidos principalmente nos capítulos 4, 5 e 6.

**Escola moderna de administração.** O fenômeno intencional a que esse termo se referiu em primeiro lugar foi criado nas universidades norte-americanas durante o final da década de 1940 (AUGIER; MARCH 2011). Um ícone entre essas escolas foi a Escola de Pós-Graduação em Administração Industrial (GSIA) do Carnegie Institute of Technology, em Pittsburgh, Pensilvânia. Conforme apresentado por seus proponentes, a escola de administração moderna faria pelo campo da administração (na América do Norte) o que a escola de medicina moderna havia feito no campo da medicina, no meio século desde a sua criação na Universidade Johns Hopkins. A moderna escola de administração foi precedida pela Wharton School da Universidade da Pensilvânia e pela Graduate School of Business Administração de Harvard (HBS). GSIA e HBS tornaram-se, de fato, rivais.

A GSIA recrutou fortemente a Comissão de Pesquisa em Economia Cowles da Universidade de Chicago. O trabalho premiado com o Nobel de teoria financeira moderna foi realizado na GSIA. Um campo de marketing foi desenvolvido em linhas que refletem pesquisas disciplinares em economia e psicologia. O corpo docente inicial da GSIA incluía Herbert Simon, que tinha conexões com a Comissão Cowles, mas que havia feito sua tese de doutorado em ciência política e havia trabalhado para desenvolver, com efeito, uma disciplina profissional da gestão pública. Simon tornou-se um crítico interno da moderna escola de administração; ele não se identificou com a ideia de que a escola moderna de medicina fornecia um modelo adequado para uma disciplina profissional no campo da gestão (AUGIER; MARCH, 2011). Ele então partiu para desenvolver um conhecimento fundamental sobre a tomada de decisão nas organizações e transformou esse trabalho em uma abordagem de gestão como solução de problemas, envolvendo especialmente a criação de inovação. O presente livro se desvia amplamente da noção da moderna escola de administração da gestão como disciplina profissional, incorporando as ideias de Simon, que não eram consoantes nem com a escola moderna de medicina nem com a abordagem da HBS. Essas questões são discutidas nos capítulos 2 e 8.

**Moore, Mark.** Autor de *Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo* (MOORE, 1995). Durante toda a sua carreira acadêmica, Moore esteve na Universidade de Harvard, principalmente na Kennedy School of Government, mas também foi associado à Graduate School of Education e Harvard Business School. Ele teve um envolvimento importante com o ensino de gestão pública fora dos EUA, especialmente com a Escola de Governo Austrália-Nova Zelândia. *Creating Public Value* exemplifica uma abordagem ao estilo de Harvard para teorizar empreendimentos e a prática profissional de gestão e constitui uma abordagem ao estilo de Harvard para teorizar organizações públicas e o perfil de ação de indivíduos em um papel teorizado como o de um gestor público. Esse livro é apresentado no Tour da Galeria de Gestão Pública, exibido no capítulo 4, na seção sobre teorias intencionais das organizações públicas.

**Linguagem padrão.** Esse termo refere-se a um conjunto de convenções para representar o pensamento de mecanismo intencional sobre fenômenos intencionais do tipo empreendimento, incluindo organizações públicas. Essas convenções podem ser colocadas em dois grupos, baseando-se na distinção, notável na disciplina profissional de engenharia, entre o design conceitual de

um sistema de tipo máquina e o design de sua concretização. Refletindo Fayol, o design conceitual de empreendimentos envolve a identificação da intenção do empreendimento, de um lado, e de suas funções, de outro. Dentro da linguagem padrão, o desempenho das funções de um empreendimento efetua sua intenção. Nesse pensamento, o desempenho de uma determinada função depende do desempenho de uma ou mais outras funções (como também ocorre com os organismos). Sob as convenções da linguagem padrão, essa relação de dependência interfuncional é expressa em termos de funções que possibilitam outras funções. Assim, a linguagem padrão geral do design conceitual de um empreendimento segue as linhas de: *funções efetuem a intenção*, enquanto *funções possibilitam funções*. No segundo grupo de convenções, os designs de concretização de empreendimentos são constituídos por mecanismos e suas inter-relações. Um determinado mecanismo, visto isoladamente de outros mecanismos, é um processo de cenário com um perfil distinto de atividades-contexto-resultado. Quando detalhes são adicionados à caracterização de um processo de cenário, a clareza sobre como os contextos canalizam as atividades e como as atividades efetuem resultados é alcançada, tornando as propriedades causais dos processos de cenário mais explícitas. Um design de concretização é constituído por relações entre a totalidade de seus processos de cenário. A linguagem padrão expressa essa ideia em termos de um processo de cenário estruturando outro. A linguagem padrão também expressa a relação entre os designs de concretização e os conceituais de um empreendimento: o primeiro implanta o segundo, a serviço da efetuação da intenção do empreendimento, conforme apresentado em seu projeto conceitual. Esses assuntos são discutidos no capítulo 3 e as ideias são ilustradas concretamente no capítulo 7.

**Fatores de contexto do processo.** Dentro da teorização intencional dos empreendimentos, esses são aspectos dos mecanismos – especificamente dos processos de cenário. (O termo vem de BARZELAY, 2007.) Em relação à atividade do processo de cenário, os fatores de contexto do processo são condições dinamicamente estáveis – especificamente aquelas cuja presença no cenário é devida a processos de cenário que são considerados contextuais em relação àqueles em que a atenção é focada, para fins analíticos ou de solução de problemas. Essa ideia é discutida nos capítulos 6 e 7.

**Características do processo de design.** Na teoria intencional dos empreendimentos, esses são aspectos dos mecanismos – especificamente, dos

processos de cenário. (O termo vem de BARZELAY, 2007.) Em relação à atividade do processo de cenário, as características do processo de design são condições dinamicamente estáveis, especificamente aquelas cuja presença em um processo de cenário é central para a linha da teoria intencional que está sendo examinada. Essa ideia é discutida nos capítulos 6 e 7

**Sociologia processual.** Uma escola de pensamento em sociologia com raízes profundas na Chicago School of Sociology. As principais declarações intelectuais dessa escola de pensamento incluem Abbott (2001) e Abbott (2016). Embora essa escola de pensamento não exponha a teoria intencional, orientada ao design ou a análise de caso, ela tem muito a oferecer na análise e no design de processos de cenário, porque suas ideias teóricas podem ser usadas para tornar explícito como o contexto de cenário canaliza atividades de cenário e como as atividades de cenário efetuam os resultados de cenário. A sociologia processual fornece uma tradição e precedentes para teorizar essa dinâmica de processo. Parte da sociologia processual gira em torno da ideia de que a causalidade nos processos sociais pode ser teorizada em termos de mecanismos sociais, com exemplos de mecanismos como o alinhamento de enquadres (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001), certificação de ator (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001), atribuição de oportunidade (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001), homofilia e heterofilia em redes (KILDUFF; TSAI, 2003) e *feedback* de desempenho (GREVE, 2003). A relevância dessas ideias para estudos de caso focados no design foi apresentada em Barzelay (2007) e, no presente volume, é discutida no capítulo 6 e demonstrada no capítulo 7.

**Disciplina profissional da gestão pública.** Este livro promove a ideia de que a gestão pública é (ou pode ser) uma disciplina profissional (LYNN, 1996). Qualquer disciplina profissional é essencialmente constituída por dois empreendimentos vinculados: desenvolvimento da disciplina; e ensino e aprendizagem para futuros profissionais. Conforme representado aqui, o empreendimento de ensino e aprendizagem efetua melhores práticas profissionais, englobando atividades profissionais, projetos de design e desempenho da função de gestão nas organizações públicas. Também efetua uma comunidade em expansão de profissionais que enfrentam oportunidades e desafios por meio da prática da gestão pública focada no design. As funções constitutivas do empreendimento de ensino e aprendizagem são adquirir conhecimento profissional, melhorar as habilidades profissionais e fortalecer a competência profissional. Quanto ao empreendimento do desenvolvimento disciplinar, ele tem um papel de possibilitar

o empreendimento de ensino-e-aprendizagem, e suas funções constitutivas são fortalecer a identidade disciplinar, expandir o conhecimento profissional e promover o desenvolvimento do corpo docente.

**Disciplinas profissionais.** Uma disciplina profissional é um domínio dentro de redes de instituições de ensino superior e pesquisa. Diferentemente das disciplinas científicas, que geralmente se concentram em tipos de fenômenos **empíricos**, as disciplinas profissionais geralmente se concentram em tipos de fenômenos **intencionais**, bem como no ensino e aprendizado sobre a prática profissional relacionada a eles. Uma disciplina profissional pode ser classificada como uma ciência do artificial (SIMON, 1996) quando seus tipos de fenômenos intencionais são sistemas artificiais, como máquinas e edifícios. Disciplinas profissionais que não são ciências do artificial não têm um rótulo padrão. O termo “profissão”, por si só, é problemático para muitas disciplinas profissionais (ABBOTT, 2016; SCHÖN, 1983), incluindo a gestão (AUGIER; MARCH, 2011). Qualquer disciplina profissional é essencialmente constituída por dois empreendimentos vinculados: o desenvolvimento da disciplina; e ensino-e-aprendizagem para futuros profissionais. Como representado aqui, as funções constitutivas do empreendimento de ensino-aprendizagem de uma disciplina profissional são adquirir conhecimento profissional, melhorar habilidades profissionais e fortalecer a competência profissional. O empreendimento de desenvolvimento da disciplina possibilita o empreendimento de ensino e aprendizagem. Suas funções constitutivas são fortalecer a identidade disciplinar, ampliar o conhecimento profissional e promover o desenvolvimento do corpo docente. O termo "disciplinas profissionais orientadas ao design" refere-se a disciplinas profissionais que (a) estão vinculadas a tipos de fenômenos intencionais; e (b) preocupam-se com a criação da inovação, a ponto de seus empreendimentos de ensino-aprendizagem e desenvolvimento disciplinar estarem fortemente relacionados com projetos de design e com a atividade profissional de *designing*. A categoria disciplinas profissionais orientadas ao design – um termo neste livro – inclui a categoria ciências do artificial (SIMON, 1996), mas é mais ampla: inclui disciplinas profissionais cujos tipos de fenômenos intencionais são empreendimentos, um exemplo do qual são as organizações públicas.

**Conhecimento profissional.** O estado do debate dentro de uma disciplina profissional sobre os fenômenos intencionais aos quais ela está vinculada, bem como sobre a prática profissional no que se relaciona a essa disciplina. Formas de conhecimento profissional dentro de uma disciplina profissional incluem a teoria

intencional e os precedentes de design. Essa ideia é discutida ao longo do livro, mas entra em foco particular nos capítulos 1 e 8.

**Organizações públicas.** Um termo emprestado de Moore (1995). Nesse livro, organizações públicas são fenômenos intencionais, como é apropriado para um estudo dentro da disciplina profissional de gestão pública, em vez de fenômenos empíricos, como seria apropriado para um estudo dentro das disciplinas de ciências sociais. Ao teorizar as organizações públicas como fenômenos intencionais, Moore empresta ideias que foram usadas para teorizar os empreendimentos em geral. Ao fazê-lo, ele teoriza que as organizações públicas são para criar valor público. De forma alinhada a essa maneira de teorizar as organizações públicas, os programas públicos são apresentados como um de seus aspectos mais significativos. Em sua teoria, as organizações públicas criam valor público combinando a capacidade operacional com o apoio do ambiente legitimador. Se o termo “organizações públicas” é o melhor termo para esse fenômeno intencional como teorizado, é um ponto discutível; mas o livro de Moore estabelece uma convenção para usar esse termo para o fenômeno intencional do tipo empreendimento, que está sendo teorizado. Esses assuntos são discutidos nos capítulos 2, 3 e 4.

**Fenômeno intencional.** Um termo que amplia a ideia de fenômenos artificiais de Herbert Simon (1996). Conforme apresentado em *As Ciências do Artificial*, os fenômenos artificiais incluem sistemas artificiais e os projetos de design que os criam. Os fenômenos intencionais estão ligados a disciplinas profissionais. Os fenômenos intencionais da gestão pública incluem organizações públicas, projetos de design e as atividades profissionais de *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização.

**Teoria intencional.** As teorias de fenômenos intencionais são formuladas (e examinadas criticamente) dentro de disciplinas profissionais, para uso na prática profissional. Na gestão pública, a teoria intencional diz respeito a organizações públicas, projetos de design e atividades profissionais como *sense-making*, *designing*, argumentação e dramatização. Teorias intencionais constituem conhecimento profissional e, como tal, são itens apropriados de discussão crítica no empreendimento de ensino e aprendizagem da disciplina de gestão pública. Essa ideia é examinada em profundidade nos capítulos 2 a 5.

**Processos de cenário.** Ver **mecanismos**.

**Ciências do artificial.** Uma coleção de disciplinas profissionais relacionadas com a prática profissional na criação de tipos de sistemas artificiais, físicos ou digitais. O termo também é o título de um livro de Herbert A. Simon (1996). No presente livro, a ideia de Simon de uma ciência do artificial é um precedente para a ideia de gestão pública como uma disciplina profissional orientada ao design. Consulte, especialmente, o capítulo 8.

**Sense-making.** Essa é uma das quatro atividades profissionais dentro de uma teoria intencional da gestão pública, juntamente com o *designing*, argumentação e dramatização. O resultado de atividades de *sense-making* incluem observações sobre situações específicas e orientações para a solução de problemas. Na gestão pública, o teor de tais observações e ideias de solução de problemas reflete teorias intencionais de organizações públicas e de projetos de design, na medida em que são usadas na prática profissional. *Sense-making* é discutido brevemente no capítulo 4.

**Simon, Herbert A.** Um dos principais acadêmicos do século 20 em ciências sociais. Estudou para o doutorado em Ciência Política pela Universidade de Chicago nas décadas de 1930 e 1940, com foco em administração pública. Nas décadas de 1940 e 1950, Simon foi professor na Escola de Administração Industrial do Instituto Carnegie de Tecnologia. Durante a década de 1960 até sua morte em 1991, Simon foi professor de ciência da computação e psicologia na Universidade Carnegie-Mellon. Ele é mais conhecido nas ciências sociais por desenvolver teorias positivas da tomada de decisão humana nas quais a racionalidade é processual e envolvida com informações incompletas, ignorância e limites às capacidades de cálculos da mente humana. O termo que se tornou a maneira padrão de se referir a essa teoria é *satisficing* (satisfatória). Simon recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978 por esse trabalho. O que é relevante para o presente livro é o livro de Simon *As Ciências do Artificial*, cuja última edição foi lançada em 1996. Simon argumentou que os campos de pesquisa e educação que estão vinculados à prática profissional, como engenharia, arquitetura e gestão, devem se preocupar com o design. No capítulo 5, Simon delineou (o que chamamos aqui) uma teoria intencional do *designing*, que, por ser abstrata e genérica, deveria aplicar-se uniformemente a qualquer campo de prática profissional. O que Simon escreveu se provou influente à medida que o campo interdisciplinar dos estudos de design se desenvolveu; e esse campo, por sua vez, passou a influenciar o campo da gestão, embora apenas até certo ponto. Essas considerações são discutidas aqui nos capítulos 2, 3 e 8.

**Mecanismos sociais.** Na sociologia, um mecanismo social é um fenômeno empírico robusto, mas não semelhante ao fenômeno empírico do tipo lei. Os mecanismos sociais podem ser descobertos através da teoria e do estudo empírico. Uma vez identificados, eles podem ser usados para obter uma percepção causal dos tipos de entidades e processos sociais, por meio de argumentação explicativa de entidades particulares e episódios. Muitos mecanismos em sociologia fornecem idealizações causais e descritivas de processos de cenário, cujos resultados se originam da combinação de fatores específicos de tempo, alguns dos quais são contextuais por serem propriedades dinamicamente estáveis de situações, enquanto outros são constitutivos de atividades. Exemplos de tais mecanismos são o alinhamento de enquadramentos, homofilia e heterofilia em redes e *feedback* de desempenho (consulte o capítulo 7).

## Índice remissivo

Abbott, Andrew 70, 82, 241, 251

Abou-Ismaïl, Ahmed 194, 195

*Administrative Argument* (Hook; Jackson, 1991) 142, 244

Allison, Graham 168, 241

Analogias concretas 15

Argumentos normativos 26

Aristóteles 16, 17, 99, 110, 135, 148, 251, 257

Arquivos Bauhaus 105

*Art of Case Study Research* (Stake) 247

Association of Public Policy Analysis and Management 173, 180

Augier, Mie 35, 36, 37, 63, 64, 124, 144, 237, 239, 240, 241, 260, 261, 264

Australia-New Zealand School of Government 77

*A Representação do Eu na Vida Cotidiana, The* (Goffman) 10, 35, 59, 82–3, 86, 156

*A Vantagem Competitiva* (Porter) 223, 246

Avergou, Chrisanthi 104

Bardach, Eugene 66, 100, 166, 173, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 187, 189, 190, 217, 218, 219, 235, 240, 241, 251

Barnard, Chester I. 241

Barzelay, Michael 8, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 66, 89, 90, 92, 99, 100, 103, 107, 144, 154, 168, 174, 189, 190, 218, 219, 239, 240, 241, 242, 256, 262, 263 ver também *Breaking Through Bureaucracy; Preparing for the Future*

Becker, Howard S. 242, 246

Berends, Hans 33, 103, 125, 127, 128, 130, 132, 144, 174, 189, 217, 218, 256, consultar também *Problem-Solving in Organizations*

- Big Book of Concepts, The* (Murphy) 140, 246
- Boland, Richard 238, 240, 242
- Booth, Wayne C. 142, 242
- Breaking Through Bureaucracy* (Barzelay) 179, 227, 241
- Bryson, John M. 7, 8, 26, 33, 100, 103, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 124, 129, 132, 137, 153, 154, 157, 161, 224, 239, 242, 251, 253, 258, 270 consultar também *Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations*
- Bureaucracy* (Wilson) 66, 179, 227, 249
- Bureaucratic Justice* (Mashaw) 66, 245
- C + M = O 81, 82, 83, 206, 209, 223, 252
- Cadeias de resultados de programa 31, 75, 233
- Cadeias de valor 59, 218, 223 e 222
- Cameralismo 227
- Campbell, Colin 66, 100, 103, 128, 154, 174, 189, 2224, 239, 242, 256 consultar também *Preparing for the Future*
- Características do processo de design 109–10, 124, 126, 128–9, 160
- Carnegie Institute of Technology 21, 35, 50, 237, 260
- Carnegie-Mellon University 50, 53, 266
- Casuística 744, 45, 76, 747, 49, 60, 61, 62, 113, 165, 176, 177, 258
- Chicago School of Sociology 263
- Cialdini, Robert B. 140
- Ciência cognitiva 20, 104, 140
- Ciência do design 66, 122, 123, 125, 2224, 2225, 234
- Ciências do Artificial* (Simon) 16, 21, 36, 37, 53, 555, 58, 60, 61, 65, 666, 121, 123, 124, 127, 157, 165, 170, 174, 178, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 255, 264, 265, 266

Collopy, Fred 238, 240, 242

Colomb, Gregory G. 142, 145, 242

*Comparative Method* (Ragin) 82, 246

Competência profissional 13, 14, 19, 20, 22, 23, 31, 66, 79, 93, 94, 230, 263, 264

*Complex Organizations* (Perrow) 177, 246

Conferência Estratégica de TV 193, 198, 199, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217

Conhecimento profissional 5, 13, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 31, 41, 58, 62, 63, 65, 66, 73, 79, 93, 94, 120, 126, 163, 164, 165, 193, 221, 222, 226, 228, 229, 232, 256, 263, 264, 265,

Contexto 16, 48, 60, 66, 75, 81, 97-98, 118, 130-131, 133, 137, 147-154, 158, 164, 170, 186-186, 207-208, 212, 223, 228, 232, 235, 252-253

Coordenação 13, 111, 116,, 149, 150, 197, 198, 201, 202, 207, 210, 211, 212, 213, 215, 217, 223, 253, 254, 259

Cowles Commission 50

*Craft of Research, The* (Booth, Colomb e Williams) 242

*Creating Public Value* (Moore) 66, 111, 246, 261

Criação de capacidade 191, 201

Criação de valor público 18, 24, 32, 37, 39, 41, 46, 47, 48, 49, 147, 148, 157, 216, 221, 222, 232, 254 *see also Creating Public Value*

Cross, Nigel 101, 103, 139, 140, 141, 145, 152, 161, 242, 252, 256, 258 consultar também *Engineering Design Methods*

Crow, M. M. 234, 240

Desempacotando a narrativa 14-15

*Designing* 13-14,18-21, 53-54, 57-60, 65, 67, 71-74, 94-95, 104-105, 118, 122, 124, 131, 134-137, 141, 151-161, 169-172, 178, 182, 221, 256-257

*Designing Effective Organizações* (Mintzberg) 213, 218, 219, 223, 239, 246, 253, 254

- Designs conceituais 66, 71, 73, 86, 232, 252, 254
- Designs de concretização 86, 127, 252, 254, 256, 262
- Dewey, John 126, 230, 231
- Diagrama-sanduiche 61
- Disciplinas profissionais 35, 164, 165, 170, 172, 228, 2229, 263, 264, 265
- Dramatização 13, 14, 20, 25, 26, 59, 61, 62, 65, 94, 101, 104, 109, 134, 135, 137, 139, 143, 152, 156, 158, 160, 161, 169, 221, 2227, 231, 232, 251, 2256, 256, 258, 265, 266
- Dunn, William N. 100, 142, 145, 242
- Dynamics of Contention* (McAdam, Tarrow e Tilly) 91, 245
- Explananda* 82, 84, 85, 90
- Efetuação 56, 85, 87, 88, 95, 1112, 142, 148, 222, 232, 258, 262
- Egypt–Japan University of Science and Technology 191
- El Mahdy, Ahmed 195
- El Tawil, Amr 195
- Engenharia direta 66, 67, 85, 86, 89, 90, 96 ver também designs conceituais; designs de concretização
- Engenharia reversa 13, 666, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 88, 90, 96, 97, 99 consultar também investigação de design; redocumentação
- Engineering Design Methods* (Cross) 139, 140, 242
- Funções do empreendimento 17, 18, 19, 42, 56, 58, 60, 68, 84, 96, 101, 111, 116, 118, 127, 142, 147, 151, 169, 221, 222, 255, 257
- Empreendimentos 16-21, 31-2, 36, 41, 42, 46-7, 49, 50, 54, 58, 65, 75-6, 84, 87, 89, 93-8, 101, 124, 126, 133, 142, 147, 149, 148, 151, 157-8, 169, 176, 178, 187, 195, 200-2, 210-11, 216, 218, 221, 222-23, 226, 228, 233, 237-38, 253-55, 257-65
- Escola moderna de administração 21, 35, 37, 45, 51, 55, 57, 61, 62, 237, 260
- Estudos de caso com foco no design 89, 163, 166, 174, 188, 254-55

Estudos de casos do tipo lições aprendidas 164-5, 175

Estudos de caso típicos, 163-164, 255

Estudos organizacionais 224

Ética 26, 1115, 165, 176

*Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (Majone) 245

Fatores de contexto dos processos 186-7, 262

Fauconnier, Giles 663, 70, 101, 140, 145, 243

Fayol, Henri 16, 17, 18, 33, 41, 42, 56, 58, 59, 64, 68, 73, 84, 101, 111, 112, 113, 116, 124, 129, 144, 157, 161, 176, 200, 201, 218, 237, 243, 253, 257, 528, 259, 261  
consultar também empreendimentos; *General e Industrial Management*

Fenômenos intencionais 20, 39, 57, 64, 95, 103, 104, 106, 116, 127, 135, 147, 152, 159, 163, 14, 165, 1669, 187, 188, 193, 226, 229, 234, 235, 252, 253, 255, 256, 258, 260, 261, 2664, 265

Fundação Ford 51

Freedheim, Sara 175, 189, 247

Função de gestão 13, 17, 19, 20, 22, 49, 57, 59, 75, 93, 96, 116, 124, 129, 130, 131, 133, 136, 148, 149, 150, 151, 154, 156, 157, 158, 176, 178, 201, 203, 205, 206, 210, 213, 216, 217, 253, 259, 263

Galeria da Gestão Pública 106

Gallego, Raquel 168, 189, 219, 242

Gambetta, Diego 184

*General and Industrial Management* (Fayol) 157, 200, 243

Generalizações analíticas 167, 168, 169

George, Alexander 8, 168

Gestão pública

como uma disciplina profissional orientada ao design 14, 27, 28, 31, 36, 58,

- 62, 65, 106, 126, 221, 222, 233, 238
- convite ao estudo 15-21
- preparando-se para ensinar 21
- redescobrimo a gestão 35
- entendendo o pensamento e a análise de mecanismo intencional 65-102
- consultar também pensamento sobre mecanismo intencional
- Gestão pública estratégica 38, 39, 46, 47
- Getting Agencies to Work Together* (Bardach) 235, 241
- Goffman, Erving 25, 33, 62, 101, 103, 137, 138, 143, 144, 152, 158, 160, 231, 243, 256, 258 consultar também *A Representação do Eu na Vida Cotidiana, The*
- Good Government in the Tropics* (Tendler) 175, 245
- Goto, Ko 197
- Graduate School of Industrial Administration, Carnegie ver Carnegie Institute of Technology 21, 35
- Guia em áudio 26, 105-107, 120-121, 137-138, 148, 230
- Harvard Business School 20, 35, 36, 110, 237, 261
- Harvard Kennedy School 35, 111
- Hashimoto, Shuji 198, 208, 209, 212, 215, 216
- Programa de agentes de saúde 175
- Heterofilia 212, 213, 214, 217, 263, 267
- Hirschman, Albert O. 126, 144, 168, 189, 243, 244
- Homofilia 214, 215, 263, 267
- Hood, Christopher 142, 145, 239, 244
- Ideia de espaço reservado 98, 208
- Indução 80

*Industrial e General Administration* (Fayol) 16

Intenção ver pensamento sobre mecanismo intencional

Jackson, Michael 142, 145, 239, 244

Japan International Cooperation Agency 7, 192, 194-7, 200, 203-4, 211-13

Japanese University Supporting Consortium 195, 197-8, 204

Johns Hopkins University 35, 51, 242

Johnson, Mark L. 70, 101, 140, 144, 244

Jonsen, Albert R. 44, 64, 189, 190, 244

Kennedy School of Government, Harvard 29, 35, 36, 107, 109, 259, 261

Khairy, Ahmed B. 194, 195, 196, 198, 213, 215, 216

Konnikova, Maria 140, 145, 244

Lakoff, George 33, 70, 101, 140, 144, 218, 244

Lasswell, Harold E. 126, 144, 245

Lawson, Bryan 170, 171, 189, 218, 239, 255, 274, 278

Lindblom, Charles E. 107, 126, 144, 245

Linguagem padrão 95, 96, 97, 99, 149, 261, 262

London School of Economics and Political Science 7, 107

Lynn, Laurence E., Jr. 29, 30, 33, 35, 36, 63, 65, 100, 235, 236, 237, 240, 245, 259, 263 consultar também *Public Management as Art, Science, and Profession*

Majone, Giandomenico 100, 142, 145, 245

*Managing as Designing* (Boland e Collopy) 143

Manhattan Project 238, 242

March, James G. 33, 35, 36, 37, 63, 64, 112, 124, 126, 144, 171, 177, 178, 189, 190, 218, 231, 237, 239, 240, 241, 245, 260, 261, 264

- Marshall, Sandra P. 152 consultar também *Schemas in Problem-Solving*
- Mashaw, Jerry L. 66, 100, 101, 245, 256
- Mastermind* (Konnikova) 140, 244
- McAdam, Doug 91, 102, 190, 219, 243, 245, 263
- Mecanismos sociais 91, 92, 98, 181, 183, 185, 186, 188, 212, 213, 214, 215, 217, 253, 263, 267
- Mecanismos *ver* pensamento sobre mecanismo intencional
- Metaphors We Live By* (Lakoff e Johnson) 244
- Método de ensino com estudos de caso, 44
- Micromotives e Macrobehavior* (Schelling) 70
- Miki, Chitoshi 197, 198, 208, 209, 212, 215, 216
- Mintzberg, Henry 144, 213, 218, 219, 223, 239, 246, 253
- Models as Mediators* (Morgan e Morrison) 91, 246
- Moore, Mark H. 20, 25-6, 36-50, 62-3, 65-6, 103-4, 109-14, 132-4, 137, 153-7, 222, 253-4, 261, 265 consultar também *Creating Public Value*
- Murphy, Gregory L. 140, 145, 246
- New Public Management* (Barzelay) 227, 241
- O caso da bibliotecária 37, 40, 45, 46, 113
- Organizações públicas 14-22, 26, 30, 38-50, 62-3, 65-67, 75, 89, 93-95, 103-104, 106, 120, 142, 147-154, 157, 160, 164, 166, 169, 187, 221-2, 224, 226-7, 231, 251-55
- Overman, E. S. 234, 240, 247
- Patton, Michael Quinn 66, 100, 246
- Pawson, Ray 81, 83, 84, 85, 86, 100, 101, 161, 206, 207, 208, 219, 223, 239, 246, 252
- Pensamento criativo, crítico 131
- Pensamento crítico 76, 103, 107, 141, 255, 256

Pensamento de design 67

Pensamento sobre mecanismo intencional 25, 73, 81, 83, 94, 149, 169, 188, 235, 236, 237, 251

Perrow, Charles 144, 177, 190, 246

Porter, Michael E. 59, 64, 110, 144, 161, 218, 223, 241, 246, 253, 258

Precedentes do design 165, 166, 172, 173, 235, 255, 256

Prêmio Nobel 121, 122, 266

*Preparing for the Future* (Barzelay e Campbell) 66, 103, 128, 132, 174, 175, 242

Pre-suasion (Cialdini) 140

*Problem-Solving in Organizations* (van Aken e Berends) 125, 128, 248

*Process Metaphysics* (Rescher) 70, 247

Processos de cenário 17, 18, 19, 21, 66, 70, 71, 72, 75, 76, 83, 85, 92, 94, 96, 97, 117, 118, 127, 130, 133, 137, 141, 147, 148, 149, 151, 152, 154, 156, 159, 183, 188, 223, 224, 225, 227, 228, 235, 252, 253, 255, 257, 259, 260, 262, 263, 265, 267

*Processual Sociology* (Abbott) 70, 241

Profissionais 15, 28, 29-32, 39, 46-49, 58-61, 65, 68, 94-5, 111, 133-4, 136, 149, 158, 193, 221, 222, 225-6, 231, 235, 251, 263-4

Programa Brasil em Ação 175

Projetos de cooperação internacional 191, 192, 193, 199, 200, 201, 207, 216, 218

Projetos de design 19-22, 26, 53-63, 65-67, 70, 72, 86, 93, 103-4, 106, 109, 119-21, 123-32, 134-5, 141-3, 152, 157, 160, 169-71, 178, 194, 221, 226-7, 229-32, 238, 255-6, 264-6

*Public Management as Art, Science, e Profession* (Lynn) 29, 65, 235, 245, 259

*Public Policy Analysis* (Dunn) 142, 180, 242

*Qualitative Research* (Stake) 247

Ragin, Charles C. 82, 101, 189, 246

- RAND Corporation 52, 124
- Realistic Evaluation* (Pawson e Tilly) 81, 223, 246, 252
- Reason in Human Affairs* (Simon) 228, 247
- Redescoberta do design 67, 82
- Redescobrimdo a gestão 35
- Redocumentação 66, 78, 79, 80, 81, 84, 88, 90, 96
- Rescher, Nicholas 70, 101, 161, 219, 247
- Resultados de cenário 186, 187, 260, 263
- Retórica 5, 14, 20, 46, 66, 101, 135, 148, 256
- Schelling, Thomas 70, 101, 247
- Schemas in Problem-Solving* (Marshall) 103, 138
- Sense-making* 13, 14, 20, 26, 59, 60, 61, 65, 94, 104, 109, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 152, 124, 156, 169, 221, 228, 231, 251, 255, 256, 265, 266
- Shangraw, R.F. Jr. 234, 247
- Simon, Herbert A. 16, 18, 19, 21, 30, 33, 36, 37, 48, 50-66, 100, 103-5, 112, 121-4, 126-8, 132-36, 144, 157, 161, 165, 171, 174, 177-78, 189, 222, 224-40, 255-6, 261, 264-66 ver também *As Ciências do Artificial*
- Sistema de objeto 77, 81, 84
- Skocpol, Theda 168
- Social Mechanisms* (Hedström e Swedberg) 991, 184, 243
- Social Psychology of Organizing* (Weick) 140
- Social theory 91, 184
- Sociologia processual 66, 96, 98, 153, 168, 185, 186, 187, 209, 224, 230, 231
- Stake, Robert E. 82,, 83, 102, 136, 161, 189, 200, 219, 227, 247
- Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations* (Bryson) 26

Tarrow, Sidney 91, 102, 190, 219, 245, 263

Tendler, Judith 66, 100, 175, 189, 190, 247

Teoria ator-rede 224

Teoria da estruturação, 224

Teoria intencional 43, 45-50, 53, 56, 62-3, 67, 72, 106, 110-20, 124, 127-29, 132, 134, 137-43, 147-156, 160, 163-69, 187-88, 193, 208, 218, 222, 224, 228, 230, 258-59, 265

Terminologia 47, 95, 105, 124, 217, 219, 222, 235, 255

Tilley, Nick 81-86, 100, 101, 161, 206, 207, 208, 219, 223, 239, 246, 252

Tilly, Charles 81, 83, 84, 85, 866, 100, 101, 161, 206, 207, 208, 219, 223, 239, 246, 252

*Time Matters* (Abbott) 70, 82, 241

Tokyo Tech 194, 195, 212

Toulmin, Stephen 44, 64, 189, 190, 228, 240, 244, 248, 251

*Tricks of the Trade* (Becker) 242

Tsunoda, Manabu 197, 212, 217

Turner, Marc 63, 70, 101, 140, 145

U.S. Air Force 128, 129, 174 ver também *Preparing for the Future Uses of Argument* (Toulmin) 136

Universidade Nacional de Cingapura, 154

University of British Columbia 77

University of Chicago 259

van Aken, Joan 33, 63, 66, 100, 103, 125, 127, 128, 130, 132, 144, 157, 174 consultar também *Problem-Solving in Organizations*

Vaughan, Diane 100, 168, 189, 218, 248

Wassef, Amir 195

*Way We Think, The* (Fauconnier e Turner) 140, 243

Weick, Karl E. 140, 145, 248

*What Designers Know* (Lawson) 170, 245

*Why?* (Tilly) 33, 91, 102, 103, 139, 142, 145, 152, 190, 219

Wikipedia 44, 77, 101

Wildavsky, Aaron 126

Williams, Joseph M. 142, 1145, 242

Wilson, James Q. 33, 666, 100, 249

*World Development* (Tendler e Freedheim) 175

Yin, Robert K. 167, 189, 249