

A CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS: UMA APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

RENATO DAGNINO*

I Introdução

De modo a justificar a pertinência do tema que aqui se trata ao campo da Administração Política, vamos alinhar algumas informações sobre o estado precário em que se encontra a capacitação de gestores públicos.¹ Depois que o neoliberalismo, com a sua prédica de que os instrumentos de administração de empresas eram os que deveriam ser adotados no âmbito do Estado, uma vez que era ela que, com sua eficiência, deveria servir de exemplo, chegou-se ao cúmulo de ver universidades públicas extinguirem seus cursos de Administração Pública. Situação que permanece apesar da mudança de correlação de forças políticas que vem ocorrendo na sociedade brasileira, e graças ao *momentum*, que ganhou o conjunto de instrumentos metodológico-operacionais da Reforma Gerencial na orientação das práticas governamentais. Explica, também, essa situação o fato de que os governos que há mais de uma década exprimem esta nova correlação de forças não se têm mostrado capazes de proporcionar um conjunto de instrumentos alternativo àquele originado na empresa privada e “contrabandeado” para

1 A literatura anglófona de Administração (que na realidade, mantém um enfoque que apesar de alegadamente genérico se refere às empresas) costuma utilizar o termo *management* para referir-se ao mundo privado. O termo *administration* teria um significado mais amplo, buscando um *status* “universal”, capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo público. O primeiro termo tem sido traduzido para o português como gestão e o segundo como administração. A mesma literatura, usando o “prefixo” *public*, enfatiza o que tem sido traduzido como administração pública para referir ao ambiente público, de governo. Não obstante, é mais usado hoje no Brasil o termo gestão pública para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

* Professor titular na Universidade Estadual de Campinas (professor visitante em várias universidades latino-americanas) nas áreas de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia e de Política Científica e Tecnológica. É engenheiro, estudou Ciências Humanas e Economia no Chile e no Brasil, onde se doutorou. Realizou pós-doutorado na Universidade de Sussex, na Inglaterra.

a esfera pública pelo neoliberalismo e nem mesmo conceber o novo marco analítico-conceitual que, coerente com os valores e interesses que integram seu projeto político e suas prioridades, será o substrato a partir do qual ele poderá ser construído.

Para formar uma ideia das dificuldades em que se encontra o país no que respeita à questão dos instrumentos metodológico-operacionais alternativos (e do marco analítico-conceitual que terá de orientar a sua elaboração), pode-se tomar como referência a maneira como eles são elaborados no âmbito privado. Esse processo assemelha-se à codificação de ideias que estão sendo difundidas num determinado ambiente e que dá origem a um documento que funda uma corrente de pensamento. Nesse caso, ele se dá mediante a atuação de profissionais universitários que, mediante suas atividades de docência, pesquisa e consultoria, em geral em conjunto com seus estudantes, observam o que ocorre nas empresas e transformam o conhecimento tácito que vai emergindo de sua prática cotidiana em conhecimento codificado. O qual, posteriormente, vai ser sistematizado em artigos científicos, textos didáticos, e livros e manuais que passam a ser utilizados no próprio âmbito empresarial. É dessa forma que, em conjunto, é claro, com a formação de profissionais em cursos de graduação e pós-graduação, as instituições universitárias colaboram para a melhoria do desempenho empresarial.

O panorama que se observa no país no que respeita à administração pública é, nesse sentido, desolador. Aqui, segundo Loureiro e outros (2010), existem cerca de 700.000 estudantes matriculados nos quase 3.200 cursos de administração de empresas. Neles se formam, anualmente, 100.000 novos profissionais; o que representa o maior contingente de formandos de nosso ensino superior. Em administração pública, existem 71 cursos, onde estão inscritos 4.000 estudantes. Desses, apenas 1.500 estão nos onze cursos mantidos pelas nossas cem universidades públicas (que, como se sabe, são as que apresentam um nível de ensino adequado), onde se formam apenas 170 profissionais por ano.

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

A resposta a esta pergunta será formulada em quatro etapas. Primeiro, serão identificadas as características do “Estado Herdado”. Do processo de sua constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu o seu desmantelamento pelo neoliberalismo.

Em segundo lugar, serão fornecidos elementos que levam à constatação de que esse Estado que herdamos é, duplamente, incompatível com a proposta de mudança que a sociedade brasileira deseja: sua configuração não corresponde ao conteúdo para onde deve apontar sua ação. De um lado porque, na sua relação com a sociedade, sua forma impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa proposta. De outro, porque o modo como se processa a ação de governo — na sua relação com o Estado presente —, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

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

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

2 Características do “Estado Herdado”

Mais além das preferências ideológicas, a combinação que herdamos dos militares, de um Estado que combinava autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficieta-

rismo com megalomania não atendiam ao projeto das coalizões de direita ou de esquerda que o deveriam suceder.

É um princípio básico da ação humana, e da atuação das organizações, o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos.

O Estado legado por mais de vinte anos de autoritarismo não contemplava os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição.

A destruição deste Estado, que pregava a doutrina neoliberal e que empreenderam os governos civis que sucederam à *débâcle* do militarismo, não encontrou muitos opositores. Para a direita a questão era inequívoca. Não havia por que defender um Estado superinterventor, proprietário, deficitário, “paquidérmico”, que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde que no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista havia sufocado as forças progressistas e restaurado as condições para a acumulação de capital, ele se tornara disfuncional.

Para a esquerda, que havia participado no fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complicada. Ela o entendia como um baluarte contra a dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um “mal menor”: ao mesmo tempo que denunciava o caráter de classe, repressivo e reproduzidor da desigualdade social do Estado brasileiro, ela via esse crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, ante a ameaça de um futuro incerto, defendiam intuitivamente o passado, e os que, defendendo interesses corporativos, mal entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam, ardorosamente, o Estado que herdáramos. De outro, os que, por entenderem que a construção do “Estado Necessário” iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas

e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não principalizava a questão, defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

3 A democratização política e o “Estado Necessário”

Com o final do regime militar, o Brasil inicia um processo de democratização política que tende a possibilitar um aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania.

À medida que esse processo avançar, aumentará, ainda mais, a capacidade dos segmentos marginalizados de veicularem seus interesses e necessidades não atendidas por bens e serviços — alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação, etc. — e, com isso, a demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento. É o que tem sido chamado de cenário tendencial da democratização.

Para satisfazer essas necessidades sociais com eficiência, e no volume que temos em países como o Brasil, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas para incorporar os 50% desatendido da população.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário” que permita satisfazer a necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ver-se dificultado e até abortado, com enorme esterilização de energia social e política.

É claro que para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, é uma ampla conscientização e mobilização políticas que, espera-se, ocorra sem um custo social maior do que o que esta sociedade vem pagando.

O fato de que parece necessário que o Estado faça a “sua parte” é a motivação principal da iniciativa objeto deste documento. Isto é, que se trabalhe na “frente interna”, gerando as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado.

É verdade que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e, até agora, crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que uma ação interna ao Estado no sentido de disponibilizar conhecimento que possa levar à melhoria das políticas públicas da eficiência da sua própria máquina possa alterar a situação de miséria em que se encontra a maioria da população. Mas também é verdade que

como esse espaço se irá ampliando à medida que a democratização avance e a concentração de renda que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira for sendo alterada, esse conhecimento poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez seja ele o responsável por se alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social que se deseja.

Privatização, desregulação, liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro concentre-se em saldar a dívida social e o têm possibilitado mascarar a sua desresponsabilização em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado.

Democratização e redimensionamento do Estado, por sua vez, são tarefas interdependentes e complementares. A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão: quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem, incrementalmente, um ajuste socialmente aceitável e quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado.

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com uma outra condição necessária — a capacidade de gestão pública — é suficiente. Só a democracia aliada à eficiência de gestão pode levar ao “Estado Necessário” para a transformação da sociedade brasileira no sentido que queremos.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem correlação com ação de governo cotidiana, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos.

4 A transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”: um novo estilo de elaboração de políticas públicas

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

No Brasil, a maneira como, tradicionalmente, se definia e caracterizava os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. A explicação deles estava constrangida por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Isso levou ao estabelecimento de um padrão único causa-problema-solução no qual, embora fosse percebida uma certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

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

As características do “Estado Herdado” fazia com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, nacionais, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente, os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas.

Essa situação perpetuava e retroalimentava a elaboração de políticas que eram não apenas injustas e genéricas. Eram também inócuas, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser

explicitadas. Esse estilo de elaboração de políticas que se consolidou — objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos — além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas por interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política irá, cada vez mais, gerar, e que serão filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve celeremente se aproximar do “Estado Necessário”, originarão um outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão de ser processados por esse Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

5 A criação de um novo estilo de capacitação de gestores como resposta ao desafio cognitivo colocado pela construção do “Estado Necessário”

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

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

A criação do Programa representa uma demonstração de que o primeiro, indispensável e corajoso passo — porque envolve uma espécie de autocrítica — está sendo dado. Ele revela que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político, não podem

ser toleradas. E que, para que isso ocorra, não bastam o compromisso com a democracia e com um futuro mais justo, o ativismo e a militância. Esse passo denota a percepção de que para criar condições favoráveis para que seu corpo de funcionários materialize esse compromisso é imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja, urgentemente, disponibilizado. E que é através dele que uma nova cultura institucional será criada e alavancará a construção do “Estado Necessário”.

6 Avaliando a dimensão do desafio cognitivo

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

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

Estamos vivendo um momento da democratização política em que as duas pontas do processo de formulação de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial — a veiculação da demanda — há, claramente, maior probabilidade de que assuntos “submersos” e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal — a decisão de onde alocar recursos — existe, igualmente, grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que, efetivamente, entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da implantação da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos, cuja

alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores como é o caso do Orçamento Participativo?

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

A seção anterior trouxe, de forma esquemática, mas suficiente para nosso propósito, a dimensão do desafio cognitivo que a construção do “Estado Necessário” coloca. Esta seção investiga as maneiras através das quais pode dar-se a sua superação. Para tanto, analisa a contribuição das duas disciplinas relacionadas à gestão pública, ou mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas: a Ciência Política e a Administração Pública.

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

Embora tenham ocorrido, tanto nos países centrais como nos da América Latina, importantes movimentos recentes de crítica, renovação, ampliação e fusão multidisciplinares, essas duas matrizes de conhecimento teórico e aplicado são ainda as mais amplamente disponíveis, difundidas e utilizadas para a análise da interface entre o Estado e a sociedade — Ciência Política — e para a elaboração dos planos e sua execução — Administração Pública.

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

A Ciência Política e a supervalorização do político

O processo de governo ou, mais precisamente, os processos de tomada de decisão (a formulação das políticas públicas) e de sua implantação, não

ocupam um papel central no horizonte de preocupações da Ciência Política. Suas principais teorias, modelos cognitivos ou visões que tratam a relação entre a sociedade e o Estado (marxista, pluralista, sistêmica, elitista) explicam as decisões de governo — tomadas no interior do aparelho de Estado — mediante a consideração de elementos a ele externos.

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

Era como se o Estado fosse, na realidade, governado pelo contexto político, econômico e social, como se carecesse de poder de autodeterminação e de “autonomia relativa”. Como se os instrumentos postos à disposição das burocracias dos Estados contemporâneos não terminassem gerando uma elite com interesses próprios e, até certo ponto, independentes das demais.

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

A Administração Pública e a subvalorização do conflito

O enfoque da Administração Pública, por outro lado, tem como premissa a separação entre o político (*politics*) e o administrativo, o mundo da política (*politics*) e o das organizações, a tomada de decisão e a implantação. O primeiro termo dessa dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político que se manifesta na sociedade e o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum que se expressa no interior do aparelho de Estado: implantar, eficientemente, o que havia sido, não interessa como nem porque, decidido.

Era como se o primeiro fosse o ponto cego do segundo; e o segundo uma simples decorrência e consequência, inclusive temporal, do primeiro.

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

8 A concepção ingênua do Estado neutro

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

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

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

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

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

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

9 A Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional: dois enfoques adequados para a capacitação de gestores públicos

Esta seção apresenta dois desdobramentos, relativamente, recentes — a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional — das matrizes de conhecimento analisadas na seção anterior e considerados como abordagens mais adequadas para a capacitação de gestores aptos para a construção do “Estado Necessário”.

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

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

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

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

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

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

A Análise de Política

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

Sua adequação para o propósito do estilo de capacitação que aqui se apresenta se relaciona à sua capacidade de enfocar a interface entre a sociedade e o Estado e o seu funcionamento de um modo mais revelador do que até então fazia a Ciência Política. E enfocar a questão da elaboração dos planos e da sua execução com maior sutileza e realismo do que fazia a Administração Pública.

Em alguns círculos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa, contrapondo-se à Administração Pública. Não obstante, o formato inicial dos cursos (nos EUA, nos anos 60) a ela dedicados (focalizados na análise organizacional, métodos quantitativos, etc.) não enfatizarem com propriedade a questão dos valores, intrínseca à Análise de Política. Em outros círculos, a Análise de Política estabelece-se por diferenciação/exclusão em relação à Ciência Política, determinando uma inflexão no seu enfoque, concentrado na análise das organizações e estruturas de governo. Isto é, deslocando o foco da análise do institucional para o comportamental.

Apesar das contribuições que, desde há muito tempo, têm sido realizadas por cientistas sociais para esse tipo de questão, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos 70 nos países capitalistas centrais e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos

governos. De fato, muitos pesquisadores já se tinham interessado por questões inerentes à atuação do governo e às políticas públicas. Esse movimento recente, entretanto, caracterizou-se por oferecer uma nova abordagem e por tentar superar problemas atinentes aos enfoques que tomaram por modelo áreas da Administração Pública ou deram excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional.

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

Para Wildawasky (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, do processo de elaboração de políticas. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações acadêmicas existentes.

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

O fato de que a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública e política (*politics*), que os processos e resultados de políticas sempre envolvem a vários grupos sociais e que as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado

de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um *locus* privilegiado de expressão torna a Análise de Política um campo de trabalho, cada vez mais, importante.

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

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

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

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

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

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

das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores;

3. das relações entre Estado e sociedade. É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura economicomaterial”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a reprodução econômica e a normatização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como categorias analíticas. Esse nível de análise trata da função das agências estatais que é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar nível da essência ou estrutural.

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

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

Nos momentos da implantação e da avaliação outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

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

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

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

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

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

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

O Planejamento Estratégico Situacional

Como desdobramento deste novo enfoque multidisciplinar, o Planejamento Estratégico Situacional, método PES, surge, em meados da década

de 70, como resultado da busca de uma ferramenta de suporte ao mesmo tempo científica e política para o trabalho cotidiano de dirigentes públicos e outros profissionais em situação de governo. Seu criador, ex-ministro de planejamento do governo Allende, Prof. Carlos Matus, baseado em pressupostos semelhantes aos da Análise de Política, construiu, através do estudo e da experimentação em situações concretas, um repertório de instrumentos e metodologias que adicionam à reflexão sobre Análise de Políticas preocupações mais realistas e próximas da efetiva arte de governar.

Como não cabe neste Documento uma apresentação sistemática da proposta do PES, destacam-se a seguir alguns pontos que a tornam apropriada ao Programa que se está tratando:

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

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

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

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

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

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

d) dizer que o jogo social é sempre de “final aberto”.

Nessa medida, apesar da incerteza, da incapacidade de controlar os recursos, do abandono de qualquer posição determinística, há sempre espaço

para a ação humana intencional, para se “fazer história”, para se “construir sujeitos” individuais e coletivos e para se lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado.

10 Considerações finais

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

Ajustar o aparelho de Estado, visando a alterar essas relações Estado-Sociedade, desde que respeitando as regras democráticas, é um direito legítimo de governos eleitos com o compromisso de levar a cabo suas propostas. Assumir, explicitamente, essa intenção não diferencia o atual governo de outros que ocuparam anteriormente o aparelho de Estado. O que, sim, o fará diferente é o fato de buscar essa transformação através de um esforço por aumentar quantitativa e qualitativamente a capacidade do corpo de servidores públicos para implementar as suas propostas.

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

Resumo

O objetivo deste texto é discutir a capacitação de gestores públicos, adotando como balizamento a ideia de que eles terão que seguir atuando no interior do aparelho do “Estado Herdado”, não preparado para atender às demandas que a sociedade hoje lhe exige. E, ao mesmo tempo, transformá-lo no sentido da criação do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atendê-las, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população. Ele foi preparado para subsidiar a discussão acerca da necessidade de retomar, no País, a formação em Gestão Pública nas universidades, nos níveis de pós-graduação e graduação, e nas Escolas de Governo que existem ou, por lei, deveriam existir, nas três esferas de governo. Ele tem início com uma breve retrospectiva — desde a constituição do “Estado Herdado” do período autoritário e da Reforma Gerencial do neoliberalismo — necessária para avaliar o desafio cognitivo envolvido com a construção do “Estado Necessário” em que se insere essa questão. Em seguida, mantendo a ótica da Administração Política, aborda-se a insuficiente contribuição das matrizes teóricas da Ciência Política e da

Administração Pública, até há pouco as únicas disponíveis para o tratamento das questões relativas ao Estado e à sua interface com a sociedade, e se avaliar o potencial de fusões disciplinares, relativamente, recentes e ainda pouco difundidas nas nossas estruturas de governo, como a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional. A continuação delinea o conjunto de conteúdos sobre o qual teria que se apoiar um estilo de capacitação de gestores coerente com o enfoque da Administração Política.

Palavras-chave: Capacitação de gestores públicos. “Estado Herdado”. “Estado Necessário”. Análise de Política. Planejamento Estratégico Situacional. Administração Política.

Abstract

The capacitation of public managers: a Political Administration approach

This paper is motivated by the perception that public managers of several Latin-American countries are now acting inside an “Inherited State” unable to meet emergent society demands. And that they have to transform it in the “Necessary State”, understood as a state that must not only meet these demands, but to emerge and to prospect historically unfulfilled needs of the majority of the population. It was prepared as an input for the discussion about how to resume capacitation on public administration at universities in the graduate and undergraduate levels, interrupted during the neoliberal period, and at the schools of government that exist or, by law, should be, in all three spheres of government.

It begins pointing out some characteristics of the “Inherited State” from the authoritarian period and the Neoliberal Reform, which expose the cognitive challenge involved with the construction of the “Necessary State”. Maintaining the perspective of Political Administration, it calls attention to the insufficient contribution of theoretical frameworks of Political Science and Public Administration (until recently the only available for the treatment of issues relating to the state and its interface with society), and evaluates the potential of relatively recent disciplinary mergers that are almost unknown in our government structures, such as Policy Analysis and Situational Strategic Planning. In its final part, the paper outlines a set of contents related to a new style of capacitation of public managers consistent with the Political Administration approach.

Keywords: Capacitation of public managers. “Inherited State”. “Necessary State”. Policy Analysis. Situational Strategic Planning. Political Administration.