

O projeto para o desenvolvimento de ciências de governo na Universidade de Campinas (UNICAMP) de São Paulo

Greiner Teixeira Marinho Costa

1. Proposta para a criação de uma Escola de Governo

Esta proposta resume a experiência com de ciências de governo na Universidade de Campinas (UNICAMP) de São Paulo ao detalhar idéias para a criação de uma escola de governo na Prefeitura Municipal de Campinas.

A primeira parte da proposta justifica a criação de uma Escola de Governo Municipal (EGM) como uma imposição ditada pela construção do “estado necessário” - um estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população. Ela se inicia com uma retrospectiva - desde a constituição do estado que herdamos do período autoritário até o seu dismantelamento pelo neoliberalismo - necessária para avaliar o desafio cognitivo envolvido com a construção do “estado necessário”. Em seguida, ao identificar a escassa contribuição das matrizes teóricas da ciência política e da administração pública, até a pouco as únicas disponíveis para a abordagem das questões relativas ao estado, e ao avaliar o potencial de fusões disciplinares relativamente recentes e ainda pouco difundidos nas nossas estruturas de governo – como a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – ela delinea o conjunto de conteúdos sobre o qual se funda a EGM.

A segunda parte se concentra na apresentação do arranjo formal que se propõe para enfrentar os desafios cognitivos colocados pela construção do “estado necessário”: um espaço institucional orientado a duas funções básicas. Por um lado, a de capacitação de quadros tecno-políticos de direção. Tendo por objetivo a melhoria das políticas e do processo de governo, assim como a difusão, por seu intermédio, de novos conhecimentos e práticas às equipes que coordenam. Por outro, a função de intervenção e assessoria direta em pontos determinados do aparelho de governo. Tendo por objetivo, mediante um trabalho conjunto com as equipes envolvidas, controlar situações emergenciais que comprometem a capacidade de governo e assegurar a rápida incorporação à sua prática de conhecimento especificamente direcionado à resolução dos problemas identificados, apoiando assim a implementação do modelo de gestão em processo de definição pela equipe dirigente da Prefeitura.

Desta forma, à semelhança do que ocorre na universidade - onde a importância da realização conjunta de atividades de ensino, extensão de serviços à comunidade e pesquisa de novos conhecimentos, há muito recomenda a sua indissociabilidade - uma escola de governo deve atuar simultaneamente capacitando quadros tecno-políticos, intervindo diretamente no contexto institucional de governo que justifica sua existência e produzindo, através da execução destas duas funções, o conhecimento necessário ao constante aprimoramento do estado. Em grande medida, esta proposta espelha a experiência de desenvolvimento de ciências de governo na Universidade de Campinas (UNICAMP) de São Paulo.

1.1. Apresentação

Para introduzir o tema central vamos colocar uma pergunta que possui como resposta, justamente, a proposta que ele faz do que deve ser a EGM: o que fazer para construir o “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. Primeiramente serão identificadas as características do estado que herdamos. Do processo de sua constituição, em particular do seu

crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu o dismantelamento em curso pelo neoliberalismo.

Em segundo lugar, serão fornecidos elementos que levam à constatação de que este estado que herdamos é duplamente incompatível com a proposta de mudança que a sociedade brasileira deseja: sua forma 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, se argumentará que a transformação deste estado que herdamos no “estado necessário”, aquele que possa servir como um instrumento para implementar aquela proposta de mudança, demanda a capacitação de seus quadros dirigentes. Demanda a formação de quadros tecno-políticos que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas, relacionadas àquelas duas dimensões acima citadas. 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 tecno-políticos têm adotado.

1.1.1. Características do Estado que Herdamos

Mais além das preferências ideológicas, a combinação que herdamos do período militar, de um estado que combinava autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania não atendiam nem ao projeto da direita nem ao projeto da esquerda.

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 20 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 era a questão era inequívoca. Não havia porque defender um estado superinterventor, proprietário, deficitário, “paquidêmico”, 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 como um baluarte contra a dominação imperialista ou como um 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, a questão era bem mais complicada. De fato, mesmo no auge do

autoritarismo, o crescimento do estado era visto como um “mal menor” e a esquerda, ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reproduzidor da desigualdade social do estado brasileiro, via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de reconstrução nacional. A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, frente à 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 arduamente o estado que herdávamos. De outro os que, por entender 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.

1.1.2. 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.

Na medida em que este 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 e outros– e, com isto, 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% da população desatendidos.

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

É claro que para satisfazer aquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do estado, é uma ampla conscientização e mobilização políticas que, se espera, 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 capítulo. 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 e da sua própria máquina para 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; este 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, podem ser formas de permitir que o estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social ou formas de mascarar a sua desresponsabilização em relação à proteção aos mais fracos, a desnacionalização da economia e a 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 inconseqüente e irresponsável e numa situação de descompromisso, ineficiência e ineficácia 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.

1.1.3. A Transição do Estado que herdamos 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 dos mesmos estava constringida por um modelo explicativo que, de um lado tendia à quase monocausalidade e, de outro a soluções genéricas, universais. Isto 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, frente ao burocratismo onipotente do estado. Era na fila do INPS que este povo aprendia o que era a democracia.

As características do estado que herdamos 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.

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

podiam ser explicitadas. Este 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 colocar, e que serão filtrados 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 que ser processados por este 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, freqüentemente de muito sofrimento e justa revolta.

1.1.4. A Criação da EGM Como Resposta ao Desafio Cognitivo Colocado pela Construção do “Estado Necessário”

Construir o “estado necessário” não é simplesmente difícil. É uma tarefa que, para ser bem sucedida deveria contar a priori com aquilo que já deveria estar disponível: as tais capacidades e habilidades extremamente complexas. Assim colocado o problema parece não ter solução. Não obstante, ela existe. E existe porque já existe a consciência do problema. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos indivíduos envolvidos com o problema. Ao se tomar a decisão de criar uma Escola de Governo Municipal, significa que dirigentes da prefeitura tomaram consciência de que forma e conteúdo, pelo menos nesta decisão, é indissociável. E de que a emergência da forma institucional do “estado necessário”, aquela que corresponde ao conteúdo das políticas que cabe a ele implementar depende de uma preocupação sistemática com a capacitação de seus dirigentes e do conjunto de seus funcionários.

A criação da EGM representa uma clara demonstração de que o primeiro, indispensável e corajoso passo – porque envolve uma autocrítica – está sendo dado. Ele revela que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção, à ineficiência, à ineficácia, 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 isto ocorra, a democracia, o compromisso com a sociedade e com um futuro mais justo, ativismo e militância, não bastam. Este passo denota a percepção de que para transformar as condições favoráveis que se traduzem na motivação de seu corpo de funcionários e quadros políticos 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”.

1.1.5. Avaliando a Dimensão do Desafio Cognitivo

Do ponto de vista cognitivo, esta nova situação demanda do funcionário encarregado da formulação de políticas públicas um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho, e procedimentos qualitativamente muito diferentes dos que até agora o meio em que ele atua utilizava. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar uma nova forma.

Para dar uma idéia do desafio cognitivo que isto significa vale lembrar que a determinação sobre o 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 que ser invertida. Novas inter-relações, sobre determinações, pontos críticos para a implementação de políticas públicas, etc, terão que ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas, através de redes de poder locais, com alocação de recursos sendo decidida localmente.

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 uma grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entram na agenda? Como fazer com que a etapa da implementação da política (que se segue à de 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?

1.1.6. A Superação do Desafio Cognitivo e a Insuficiente Contribuição da Ciência Política e da Administração Pública

A seção anterior traça 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 propriamente ao processo de elaboração de políticas públicas e à ciência e técnica de governo: a ciência política e a administração pública.

Dentre o conjunto das ciências sociais aplicadas –cada uma delas orientadas para o tratamento de aspectos específicos das diferentes áreas de política pública– e das ciências exatas que possibilitavam o entendimento e a função dessas áreas, 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 existentes no País de formação de escolas de governo adota, ao contrário da que estamos propondo, essas matrizes de conhecimento –em especial a da administração pública– é que se apresenta a seguir uma crítica às mesmas. Posteriormente, na seção que segue, apresenta-se dois de seus recentes desdobramentos –a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional– considerados pela equipe como abordagens mais adequadas para a capacitação de quadros tecno-políticos aptos para a construção do “estado necessário”.

1.1.6.1. A Ciência Política e a Supervalorização do Político

Para a ciência política, o processo de governo ou, mais precisamente, os processos de tomada de decisão (a formulação das políticas públicas) e de sua implementação, nunca ocuparam um papel central no seu horizonte de preocupações. Todas as suas principais teorias, modelos cognitivos ou visões que tratavam a relação entre a sociedade e o estado (marxista, pluralista, sistêmica, elitista) explicavam as decisões de governo, tomadas no interior do aparelho de estado, através da consideração de elementos a ele externos.

Essa afirmação pode ser corroborada por uma análise, 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 pré-determinado em última instância pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator hegemônico: a classe capitalista.

Era como se o governo 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 colocados 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 deste 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).

1.1.6.2. A Administração Pública e a Subvalorização do Conflito

O enfoque da administração pública, por outro lado, tinha 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 implementação. O primeiro termo desta dicotomia era entendido como caracterizado pelo conflito de interesses e o dissenso político e, o segundo, pelo consenso técnico em torno de um interesse comum: implementar 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 era de tipo operacional: executar da melhor forma possível o que havia sido decidido. Também por ela o estudo do processo de tomada de decisão e da natureza conflitiva de sua implementação era, portanto, descuidado.

1.1.6.3. 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 fazia, utilizando a abordagem sistêmica (abominada pelo marxismo e pela esquerda), para entender o que se encontrava à montante do território que dominava - da simples implementação das decisões tomadas - no sentido do entendimento do processo de elaboração da política eram vistas como mais uma tentativa do capital para instrumentalizar este 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 anti-social, repressivo, demagógico do estado autoritário através de 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 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 capítulo –seja especialmente difícil. A (inexorável) adoção de uma mistura desses dois enfoques no âmbito do aparelho de estado teve como resultado uma concepção ingênua do estado neutro que, embora esperado em se tratando do enfoque da administração pública, foi especialmente desastroso no caso da ciência política.

Para este enfoque, o caráter do processo de elaboração de políticas e o seu resultado (o conteúdo da política) era uma simples decorrência das relações de poder existentes no contexto externo ao estado. Existia 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.

Mas, a suposição de que em uma 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, podem ter conseqüências 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 implementar 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 freqüentemente incorrido, de subestimar das relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado.

1.1.7. A Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional como Desdobramentos Adequados para a Capacitação de Quadros Tecno-Políticos

Esta seção apresenta dois recentes desdobramentos – a Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional – das matrizes de conhecimento analisadas na seção anterior e consideradas pela equipe como abordagens mais adequadas para a capacitação de quadros tecno-políticos aptos para a construção do “estado necessário”.

No estado que herdamos, os funcionários do governo, do ponto de vista profissional, 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 este 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 funcionários públicos que, tanto nos países centrais como na América Latina, se interessavam ou estavam envolvidos com assuntos de governo. Este fato aliado a outros tipos de preocupação 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 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 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 poderiam dever-se 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 este 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 isto, 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 se utilizam para fazer com que os assuntos que logram colocar na agenda sejam decididos e implementados de acordo com seus interesses?

1.1.7.1. A Análise de Política

Assim, com a administração pública partindo da problematização da implementação e a ciência política da problematização da formação da agenda de decisão, foram se conformando novos enfoques multidisciplinares.

O primeiro dos que consideramos adequado para o propósito da EGM é o da Análise de Política, que passou a abordar 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 a questão da elaboração dos planos e da sua execução com maior sutileza e realismo do que podia fazer a administração pública.

Assim, 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 se estabelece 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, o que é novo são a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 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, se caracterizou 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 de dedicaram 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 WILDAVSKY (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e conseqüências 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, porque fazem e que diferença isto faz*”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e conseqüências 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 conseqüências 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 e HILL (1993) ressaltam que “*só recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos*”. E o que “*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 públicas 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 idéias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Neste 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 interdisciplinidade. A Análise de Política se caracteriza, 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 a poder 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:

- o do funcionamento da estrutura administrativa (institucional): é o nível superficial, descritivo, que explora as ligações e redes intra e inter-agências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc. É o que se pode denominar nível da aparência ou superficial.
- 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 funcionamento da mesma 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.
- o das relações entre Estado e sociedade: é o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infra-estrutura econômico-material”. 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. Este 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 as questões suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, é no terceiro nível onde as razões últimas destas 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, seleção dos temas e controle da agenda mediante um processo cujo grau de explicitação é bastante variável. Ele 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 implementação 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 desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este 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, primeiramente, em 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, aquelas sancionadas pela legislação) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

Passando 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 a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A determinação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e sua identificação com o de outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc, de modo a conhecer 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 econômico material” e sua “super-estrutura 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 porque 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.

1.1.7.2. 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, se destaca a seguir alguns pontos que a fazem, em nossa visão, apropriada à EGM:

a) a crítica radical que faz ao planejamento tradicional “normativo” (não no sentido de prescritivo, mas sim de voluntarista - escassamente apoiado em análise metodologicamente coerentes – e autoritário – baseado em “acordos de gabinete” 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 se coloca, 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 isto, 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) que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível como fazem supor os comportamentalistas;

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

Nesta 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 .

Nas seções a seguir, em especial nos pontos 10.3 e em toda a sessão 11, são apresentados outros elementos da proposta metodológica formulada pelo PES. Nesta apresentação buscou-se evidenciar, por um lado, sua complementaridade ao enfoque da Análise de Política originado nos países avançados. E, por outro lado, sua pertinência como elemento estruturador de iniciativas voltadas à ampliação da capacidade para governar através de uma escola de governo e de seus dois mecanismos de atuação: a capacitação de governantes e a assessoria para a consolidação de um modelo de planejamento e gestão estratégica para o conjunto do governo.

BIBLIOGRAFIA

BARDACH, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.

- BROSE, Markus. Introdução à Moderação e ao Método ZOPP. Recife: GTZ, 1993.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Um método para análise e co-gestão de coletivos. São Paulo, SP: Hucitec, 2000.
- CARAZZATO, Josefina. Planejamento Público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP.
- CASTELLANO BOHÓRQUEZ, Hercilio. La planificación en la encrucijada. Cuadernos del CENDES, v.12, n. 29/30, mayo/dic. 1995.
- CECÍLIO, L.C.O. Inventando a mudança na saúde. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- _____. Pensando o Planejamento na Universidade. Campinas: Unicamp, mimeo, 1999.
- _____. Inventando a mudança na administração pública: reconstituição e análise de três experiências na saúde. Campinas, 1993. 2v. Dissertação (Mestrado em Medicina Preventiva e Social) - Faculdade de Ciências Médicas, UNICAMP.
- _____. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MERHY, Emerson Elias, ONOCKO, Rosana (Org.). Agir em saúde: um desafio para o público. São Paulo : Hucitec, 1997.
- DAGNINO, Renato. Metodologias de Elaboração de Políticas de Inovação. GAPI-UNICAMP. 2000.
- DROR, Yeheskel. Enfrentando el Futuro. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- _____. Public Policymaking. New Brunswick(EUA): Transact. Publishers, 1989.
- _____. La Capacidad de Gobernar - Informe ao Club de Roma. Barcelona: Círculo de Lectores e Galaxia Gutenberg, 1994.
- FLORES, Fernando. Creando Organizaciones para el Futuro. Santiago do Chile: Dolmen Ediciones, 1994.
- FORESTER, John. Planning in the face of power. Los Angeles: Univ. of California Press, 1989.
- FRIEDMANN, John. Planificación en el ámbito publico. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991.
- FUNDAP. Projeto Escola de Métodos e Técnicas de Governo. São Paulo: 1996.
- GALLO, Edmundo, MERHY, Emerson E., GONÇALVES, Ricardo B. Mendes. Razão e planejamento: reflexões sobre política, estratégia e liberdade. Rio de Janeiro : Abrasco, 1995.
- _____, URIBE RIVERA, Francisco J., MACHADO, Helena (Org.). Planejamento Criativo: novos desafios em políticas de saúde. Rio de Janeiro : Resume Dumará, 1992b.
- GAPI: “Programa de Capacitação de Instituições de P&D em Planejamento Estratégico”. Campinas: Unicamp, 2000.
- HAM, C. e HILL, M. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HARDY, C. e FACHIN. Gestão estratégica da universidade brasileira: teoria e casos. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1996.
- HOGWOOD, Brian W. e GUNN, Lewis A. Policy Analysis for the Real World. New York: Oxford University Press, 1984.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
- _____. Proyecto ESCOLAG: Escuela de Gobierno. Caracas: Fundación ALTADIR, 1995.
- _____. Estratégias Políticas. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.
- _____. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- _____. O líder sem estado maior. São Paulo: Edições FUNDAP, 2000.

- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Organização e Poder*. São Paulo: Atlas, 1986.
- OLIVEIRA, Djalma de P. Rebouças. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas*. SP: Editora Atlas, 1999. 13ª ed.
- PETRUCCI, V. e outros - coord. *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília, ENAP, 1995.
- SILVEIRA Jr., Aldery e VIVACQUA, G. *Planejamento Estratégico como Instrumento de Mudança Organizacional*. SP: Ed. Atlas, 1999. 2ª ed.
- SILVERMAN, DAVID. *La teoría de la acción social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1975.
- TEIXEIRA, Antônio Alberto. *O planejamento público no Brasil: de Getúlio a JK (1930 - 1960)*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- TENÓRIO, F. G. (coord) *Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem estratégica*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Edições Loyola, 1995.
- TESTA, Mario. *Pensar em Saúde*. Trad. Walkiria Maria Franke Settineri. Porto Alegre : Artes Médicas, 1992.
- TUCHMANN, Barbara W. *A marcha da Insensatez*. RJ: José Olímpio, 1989. 3ª ed.
- URIBE RIVERA, Francisco Javier. *Agir comunicativo e planejamento social : uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 1995.
- WILDAWSKI, A. “The Once and Future School of Public Policy”. In: *Speaking Truth to Power*. Londres, Transaction Publishers, 1992.
- VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Porrúa, 1996, 2a. ed.

RESENHA BIOGRÁFICA

Greiner Teixeira Marinho Costa

Engenheiro Civil, Universidade Estadual de Campinas, 1985; Mestre em Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999; Doutor em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

Consultor. Pesquisador colaborador – Grupo de Análise Políticas de Inovação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Sócio proprietário da empresa CG – Consultores Associados. Atuação com assessoria e consultoria em análise estratégica, capacitação e desenvolvimento de equipes dirigentes em ambiente governamental; organização e condução de eventos e processos de planejamento e estruturação de gestão estratégica, reorganização e mudança organizacional; formulação e avaliação de projetos e políticas públicas.

Endereço: Rua Francisco Carrillo, 246, Florestal, Jundiaí, SP - CEP: 13215-670.

(011) 45866215 (tel/fax) – cgca_org@uol.com.br