

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Renato Peixoto Dagnino



© 2009. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

D126p Dagnino, Renato Peixoto  
Planejamento estratégico governamental / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis :  
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.  
166p. : il.  
  
Especialização – Módulo Básico  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-61608-85-9  
  
1. Planejamento estratégico. 2. Planejamento governamental. 3. Administração pública.  
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
(Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  
  
CDU: 65.012.2

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

Fernando Haddad

**PRESIDENTE DA CAPES**

Jorge Almeida Guimarães

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Álvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*João Nilo Linhares*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Nara Maria Pimentel*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Francisco das Chagas Miranda Silva*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelon  
Teresa Cristina Janes Carneiro

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelon  
Tatiane Pacanaro Trinca

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Renato Peixoto Dagnino

**EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenador do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Flavia Maria de Oliveira*

Designer Instrucional  
*Denise Aparecida Bunn*

*Andreza Regina Lopes da Silva*

Supervisão Administrativa  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Igor Baranenko*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Sergio Meira*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio através do Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo

margem para que cada Instituição, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático; e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação..... 11

## **Unidade 1** – Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental

Introdução..... 23

Um breve histórico do planejamento..... 24

O contexto sociopolítico em que se deve inserir o Planejamento Estratégico Governamental..... 27

    A democratização política e o “Estado Necessário”..... 31

A construção do “Estado Necessário” e o Planejamento Estratégico Governamental... 40

O contexto disciplinar da Administração Pública..... 45

    Políticas Públicas e Políticas Sociais..... 46

    O gestor público e o administrador de empresas..... 50

    Administração de Empresas, Administração Geral e Administração Pública... 52

    A formação do gestor público..... 54

## **Unidade 2** – O Planejamento Estratégico Governamental como Convergência e Enfoque

Introdução..... 67

A Ciência Política e a supervalorização do político..... 69

A Administração Pública e a subvalorização do conflito..... 71

A concepção ingênua do Estado neutro..... 72

Os enfoques da Análise de Política e o Planejamento Estratégico Situacional como fundamentos do Planejamento Estratégico Governamental.....	75
O enfoque da Análise de Política.....	78
O enfoque do Planejamento Estratégico Situacional.....	85

### **Unidade 3 – Metodologia de Diagnóstico de Situações**

Introdução.....	93
Uma visão preliminar do resultado.....	97
Agir estratégico.....	100
Pressupostos para uma ação estratégica em ambiente governamental.....	100
O conceito de Ator Social.....	101
Características do Jogo Social.....	101
Os Momentos da Gestão Estratégica.....	102
A análise de Governabilidade – o Triângulo de Governo.....	104
A situação-problema como objeto do Planejamento Estratégico Governamental....	110
Conceito de Problema (ou situação-problema).....	111
Tipos de Problemas.....	112
Conformação de um Problema.....	113
Como formular um Problema?.....	114
Perguntas para verificar se a seleção de Problemas é apropriada.....	115
A descrição de um Problema.....	116
A explicação da Situação-Problema.....	118
A diversidade das Explicações Situacionais.....	118
O Fluxograma Explicativo da Situação.....	120
Seleção de Nós Críticos.....	121
Mãos à obra.....	124



## **Unidade 4 – Metodologia de Planejamento de Situações**

Introdução.....	133
Uma visão preliminar do resultado.....	134
Planejar por Situações-Problema.....	137
Operações.....	141
Matriz Operacional.....	143
Ações, Atividades, Tarefas.....	143
Etapas para a formulação de um Plano de Ação.....	146
Gestão do Plano.....	148
Atuar sob incerteza.....	148
Focos de Debilidade de um Plano.....	150
Componentes de um sistema de Planejamento Estratégico Governamental.....	151
Considerações Finais.....	156
Referências.....	162
Minicurriculo.....	168



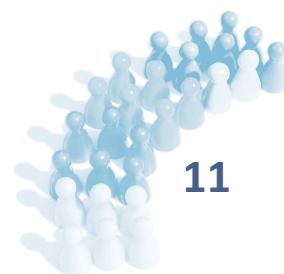
# APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Esta disciplina foi concebida tendo por referência a constatação de que os gestores públicos brasileiros, atores centrais do espaço onde ocorre o Planejamento Estratégico Governamental (PEG), terão de seguir por muito tempo atuando no interior de um aparelho de “Estado Herdado” que não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável. Ao mesmo tempo, os gestores públicos terão de transformar o “Estado Herdado” no sentido da criação do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas nesse estilo alternativo.

Por isso, e para que fiquem claras as razões que explicam as características que a disciplina possui, mencionaremos, em mais de uma oportunidade ao longo das unidades deste livro, vários dos aspectos envolvidos na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”. Estudaremos ainda o porquê de falarmos em Estado Herdado e Estado Necessário. Qual a diferença entre os dois?

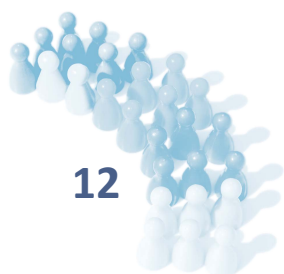
O recurso que utilizamos para marcar a diferença entre a situação atual e a futura, desejada, de opor o “Estado Herdado” e a proposta de “Estado Necessário”, tem como inspiração o tratamento dado ao tema por Aguilar Villanueva (1996). Vários outros autores latino-americanos, entre os quais Atrio e Piccone (2008) e Paramio (2008), dois dos mais recentes, têm abordado, ainda que focalizando uma “cena de chegada” um tanto distinta, processos de transição como o que nos preocupa. Com uma



perspectiva ideológica bem mais próxima da que adotamos aqui, cabe citar, para ficar porém se tratando dos mais recentes, os trabalhos de O'Donnell (2007 e 2008) e Mora-Alfaro (2009), que atualizam sua visão sobre o Estado latino-americano e indicam novos rumos para o debate. E ainda o trabalho de Thwaites Rey (2008), que apresenta uma análise inovadora sobre a intermediação que realiza o Estado na relação entre as classes dominantes latino-americanas e o cenário globalizado, e de Brugué (2004), que provocativamente coloca como condição de transformação do Estado a promoção e um estilo de gestão baseado na “paciência” e na “feminilização”.

Esta é a maneira que adotamos para referir-nos a uma configuração do Estado capitalista alternativa à atualmente existente, pela via de uma aderência e de uma condição de viabilização de um cenário normativo em construção no âmbito de um processo de radicalização da democracia, distinta daquela proposta, por exemplo, por Guillermo O'Donnell – reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-Sociedade. Num pronunciamento recente, ele mencionou um Estado que, apesar de abrigar bolsões autoritários, é capaz de impulsionar a expansão e consolidação das diversas cidadanias (civil, social e cultural, além da política já estabelecida num regime democrático) implicadas por uma democracia mais plena, e ir-se transformando, assim, num Estado democrático (O'DONNELL, 2008). Contudo, temos de destacar nossa opção de levarmos em conta esses aspectos para a concepção desta disciplina. E, também, que a realização de opções distintas levaria, como é evidente, à elaboração de uma disciplina de PEG com características distintas.

Vale ainda destacarmos, adicionalmente, e de partida, que entendemos que ajustar o aparelho de Estado visando à alteração e à conformação das relações Estado-Sociedade, desde que respeitando as regras democráticas, é um direito legítimo, uma necessidade, e um dever colocados aos governos eleitos com o compromisso político de levar a cabo suas propostas. Portanto, assumir explicitamente essa intenção não diferencia o governo Lula de outros que ocuparam anteriormente o aparelho de Estado.

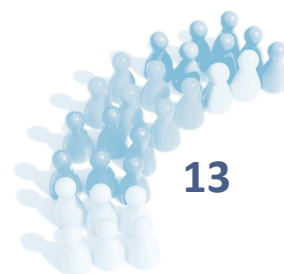


Não obstante, partimos também da constatação de que a Reforma Gerencial do Estado brasileiro inaugurada na década de 1990, dado o impulso que ganhou e os laços de realimentação sistêmica que produziu, segue em curso, o que ocorre de modo lento e desigual, em consequência da oposição, às vezes meramente corporativa, que vem sofrendo no âmbito da sociedade e do próprio aparelho do Estado. E, de modo genérico, porque a correlação de forças vigente no cenário político nacional impede que ela siga no ritmo pretendido pelos seus partidários.

É importante reconhecermos que, mesmo de forma fragmentada, a Reforma Gerencial continua na lista das mudanças que estão sendo realizadas, no âmbito do aparelho de Estado, não deixando hoje espaço para que as ações que estão conduzindo ao “Estado Necessário” sejam colocadas na agenda governamental com a centralidade que elas merecem.

Em consequência, estamos assistindo a um paradoxo, extensivo a outros países latino-americanos, de governos de esquerda democraticamente eleitos não estarem sendo capazes de fazer avançar a democratização de seus respectivos países, já que vários autores latino-americanos têm apontado que esses governos, embora estejam sancionando e respaldando a cidadania política, estão se omitindo ou se demonstrando incapazes de sancionar e respaldar direitos emergentes de outros aspectos da cidadania (O’Donnell, 2008), e correndo o risco de sofrer uma derrota catastrófica por caírem na armadilha do “possibilismo” e do tecnicismo que conduzem ao imobilismo (BORÓN, 2004).

Coutinho (2007), assumindo uma postura ainda mais crítica e usando categorias gramscianas, considera que a época neoliberal que vivemos no Brasil não deveria ser considerada como uma “revolução passiva” e sim como uma “contrarreforma”. Apontando para o fato de personalidades dos partidos democráticos de oposição estarem se incorporando à “classe política” conservadora, hostil à intervenção das massas populares na vida estatal, ou de grupos radicais inteiros estarem passando ao campo moderado, ele faz referência ao conceito de transformismo: processo em que as classes dominantes buscam obter governabilidade em processos

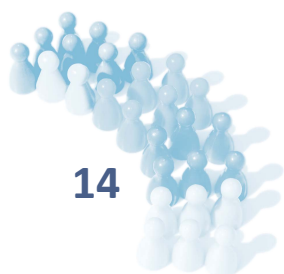


de transição “pelo alto” através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas diminuindo sua propensão à transformação social.

Frequentemente, podemos observar, é a implementação de algo mais alinhado com a Reforma Gerencial do que com a proposta do “Estado Necessário”. E isso, apesar de parecer ser este o modelo de Estado privilegiado pelo governo Lula. Por estar num nível claramente incipiente, o processo que irá possibilitar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” não pode prescindir de conteúdos como os que esta disciplina pretende proporcionar aos gestores públicos.

Contudo, para que esse processo se efetive, consideramos importante e indispensável a ação dos gestores públicos - concordam com essa ideia vários pesquisadores latino-americanos orientados a formular recomendações para a capacitação de gestores públicos, como Ospina (2006) e Longo (2006), além de outros, como Echebarría Koldo (2006), preocupados em comparar países latino-americanos em termos da relação entre o que denominam “configuração burocrática” e “efetividade do sistema democrático”. Contamos ainda com O’Donnell (2008), que considera os gestores públicos como uma “âncora” indispensável dos direitos da cidadania. O autor destaca ainda que sem esta “ancoragem” um regime democrático simplesmente não existe e se converte numa caricatura em que se realizam eleições que não satisfazem requisitos mínimos de competitividade, equidade e institucionalização. E afirma que sem eles, os setores postergados e discriminados, que não têm possibilidade de “fugir” do Estado (Herdado) mediante a contratação de diversos serviços ou benefícios privados, continuarão sendo excluídos.

Assim, podemos dizer que esta disciplina é uma condição necessária, inclusive, para assegurar que as mudanças que venham a ser realizadas na configuração do Estado se deem de forma competente, criteriosa, sem comprometer os êxitos anteriormente obtidos e com a máxima aderência aos consensos alcançados na sociedade brasileira de respeito à participação cidadã, democrática e republicana de todos os seus integrantes. Schmitter (2006)



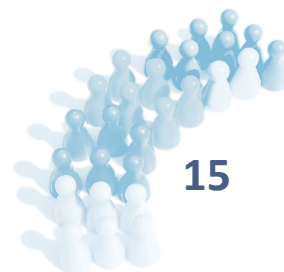
encontrou, a partir de uma análise transversal para mais de cem países, um índice de correlação significativamente alto (aproximadamente de 0,9) entre “grau de democracia de um país” e “capacidade de gestão do seu Estado”. Embora não seja possível afirmar que exista uma relação de causalidade em qualquer dos dois sentidos, a alta correlação já é suficiente para chamar a atenção para a necessidade de que mudanças na configuração do Estado acompanhem o ritmo do processo de democratização em curso no País.

Seu objetivo, num plano mais específico, é contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais que abarca o Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do Planejamento Estratégico Governamental (PEG). Entendido este, vale repetir, como um dos instrumentos para viabilizar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

E, é por essa razão que este livro trata a questão dessa transição nos dois capítulos que seguem de um modo que você, seus colegas, e até alguns dos professores universitários formados na tradição acadêmica, no contexto do “Estado Herdado”, poderiam considerar excessivo. Ao buscar romper o que poderia ser entendido como uma espécie de círculo vicioso que faz com que a maioria de professores e alunos tendam a reproduzir o que os anos de autoritarismo e neoliberalismo “naturalizaram” a respeito das relações Estado-Sociedade, esses dois capítulos “preparam o terreno” para que o objetivo da disciplina – desenvolver uma ferramenta de gestão pública comprometida com a viabilização daquela transição – seja alcançado.

Essa é a forma que escolhemos para aumentar a probabilidade de o PEG – que trata de uma atividade ainda não presente na gestão pública brasileira e que teria de substituir outra, que aqui se denomina simplesmente planejamento governamental, na atualidade visivelmente “contaminada” pelo planejamento corporativo – vir a ser adotado.

A disciplina pode ser entendida como o resultado da convergência de dois enfoques relacionados à gestão pública, ou



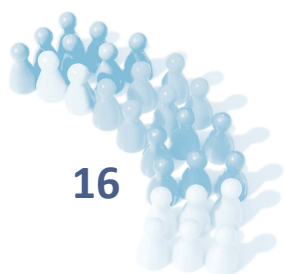
mais especificamente ao processo de elaboração de políticas públicas: a Análise de Políticas e o Planejamento Estratégico Situacional.

Assim, podemos afirmar que a disciplina *Planejamento Estratégico Governamental* é fruto de um processo iniciado em meados da década de 1990, quando, no âmbito de um projeto que visava à criação de uma Escola de Governo na Unicamp, começaram a docência e a pesquisa resultando na implantação do Curso de Especialização em Gestão Estratégica Pública junto ao Grupo de Análise de Políticas de Inovação, em 2001, e do Programa de Gestão Estratégica Pública, ligado à Pró-reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários da universidade.

## RELAÇÃO COM AS DEMAIS DISCIPLINAS DO CURSO

Por estar focada em aspectos “operacionais” associados a uma abordagem incremental de resolução de situações-problema que visam à atuação e à capacitação continuada do aluno no seu ambiente de trabalho, a disciplina não logrará a materialização dos objetivos mencionados se não contar, por um lado, com o apoio de metodologias que integram o arsenal do enfoque da Análise de Políticas sumariamente apresentado adiante. E, por outro lado e num sentido mais político, com os elementos cognitivos, proporcionados pelas demais disciplinas. Sejam os orientados a construir no plano analítico-conceitual uma proposta de reorientação do Estado no sentido de aproximá-lo das características (ou princípios) da proposta do Estado Necessário, sejam aqueles que oferecem os balizamentos sobre o rumo a seguir para conduzir o País na construção daquele estilo de desenvolvimento alternativo.

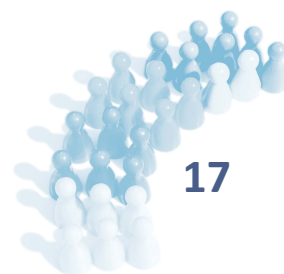
O PEG deve subsidiar as ações que se realizam no contexto maior da gestão pública; em particular aquelas que se relacionam ao ciclo de elaboração das políticas públicas (formulação,





implementação e avaliação). O fato de o PEG poder ser considerado como um momento recorrente desse ciclo e de ele ocorrer no interior de um aparelho de Estado capitalista periférico, histórico e socialmente construído ao longo de uma trajetória marcada pela relação de forças econômicas e políticas e a dupla natureza – de *policy* e de *politics* – das políticas públicas fazem com que esta disciplina apresente muitos pontos de contato com as demais que integram o Curso:

- ▶ *Políticas Públicas*: em função de sua relação com o processo de elaboração das políticas públicas; em especial ao seu momento de formulação.
- ▶ *Estado, Governo e Mercado e O Público e o Privado na Gestão Pública*: porque nelas se exploram em detalhes as particularidades e perspectivas de mudança daquela específica conformação da relação Estado-Sociedade que temos e que evidenciam as dificuldades e margens de manobra caracterizando o contexto onde o PEG deverá se desenvolver.
- ▶ *Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro e O Estado e os Problemas Contemporâneos*: pois se focaliza, segundo um ponto de vista dinâmico e aberto aos processos de construção democrática em curso, o papel que o PEG deve desempenhar, no plano operacional em que ele se situa, como alavancador desses processos.
- ▶ *Elaboração de Indicadores*: já que apresenta algumas das metodologias nas quais se apoia o PEG. Ao “traduzir”, de forma passível de ser operacionalizada pelas metodologias de elaboração de políticas públicas e, em particular, pelo PEG, a multiplicidade de aspectos tratados pelas disciplinas recém-nomeadas, a elaboração de indicadores fornece uma matéria-prima essencial para o conjunto das atividades envolvidas com a gestão pública.



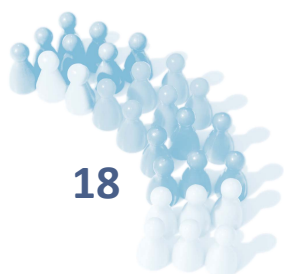
## SOBRE AS UNIDADES QUE COMPÕEM A DISCIPLINA

Para atendermos ao objetivo mais ambicioso expresso nos parágrafos iniciais – fazer com que as atividades de gestão pública do Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG de modo a contribuir para viabilizar a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” – é necessário tratarmos em separado cada um dos elementos dessa declaração.

A longa trajetória que visa à concretização desse objetivo tem início com a Unidade 1 – Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental. Seu propósito central é examinar o contexto sociopolítico brasileiro onde deve estar inserido o PEG, que se caracteriza pelo processo em curso de construção do “Estado Necessário”, e o contexto disciplinar da Administração Pública, uma vez que ambos, por se apresentarem como adversos, precisam estar sempre presentes na ação dos atores sociais interessados na implantação do PEG no âmbito do Estado brasileiro.

A Unidade 2 – O Planejamento Estratégico Governamental como convergência de enfoques – possui um propósito semelhante. Isso porque é também importante para você, aluno, pois se espera ter presentes as opções que conduziram à proposta de PEG com as características que possui esta disciplina. A Unidade apresenta, por isso, a Análise de Políticas que surgiram nos países avançados, na década de 1970, de uma confluência entre a Ciência Política e a Administração Pública, e o Planejamento Estratégico Situacional, que iniciou na América Latina na mesma época como uma crítica ao planejamento convencional.

Explicadas as razões que levaram à proposta da disciplina aqui apresentada e estabelecidos os fundamentos teórico-metodológicos em que ela se apoia, as duas Unidades seguintes se concentram na apresentação das duas metodologias cujo objetivo é a sua operacionalização: a Metodologia de Diagnóstico de Situações (Unidade 3), concentrada na construção do fluxograma

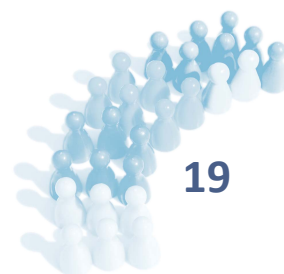


explicativo de situações-problema, e a Metodologia de Planejamento de Situações (Unidade 4) que, a partir deste fluxograma, permite o detalhamento da matriz operacional (ações, atores, recursos, prazos etc.) e completa o ciclo do PEG.

A apresentação desses quatro conteúdos – o conceito de Planejamento Estratégico Governamental e seus princípios, o histórico do planejamento, o contexto das relações Estado-Sociedade e o contexto disciplinar da Administração Pública – é o propósito da primeira Unidade da disciplina, intitulada “Conteúdos Introdutórios ao Planejamento Estratégico Governamental”. Dado que esses conteúdos, em especial os dois últimos, se apoiam em assuntos que são detalhadamente abordados em outras disciplinas do Curso, chamar-se-á sua atenção, em cada caso, para as relações que com elas se pretende estabelecer.

Por fim, nas Considerações Finais, apresentaremos os procedimentos metodológicos a serem seguidos com vista a atingir os objetivos que a disciplina pretende alcançar.

É conveniente ressaltarmos, neste sentido, que a ideia que orientou a concepção desta disciplina (e do Curso como um todo) é muito distinta daquela que subjaz às propostas realizadas pela Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2007). Contudo, para uma referência mais recente e menos irrealista, podemos considerar a Carta Ibero-americana de Qualidade na Gestão Pública (2008), que pretende ser um instrumento útil sobre o comportamento do “bom burocrata” propondo aos gestores em vez de uma lista de recomendações sobre a conduta, baseada na “responsabilidade social”, na “ética”, na “qualidade” etc., um conteúdo analítico-conceitual e metodológico que os tornem capazes de exercer sua discricionariedade para materializar a escolha que fizeram de melhorar a relação Estado-Sociedade.





# UNIDADE 1

## CONTEÚDOS INTRODUTÓRIOS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

- ▶ Descrever os principais modelos de planejamento, no mundo e no Brasil;
- ▶ Correlacionar o processo de redemocratização com as características do “Estado Necessário”; e
- ▶ Compreender o PEG como instrumento de que o gestor público pode dispor para que o Estado adquira competência para prover soluções às demandas sociais, antigas e novas.



## INTRODUÇÃO

Embora o título desta Unidade possa dar a impressão de que seu objetivo é tão-somente introduzir o tema e que por isso não merece ser entendido como um assunto importante para a sua formação, esta seção é, de fato, uma das Unidades da disciplina. Tal como a Unidade seguinte, ela é essencial para a compreensão das que a seguem, orientadas à exposição das duas metodologias mais utilizadas no PEG.

Iniciaremos com um breve histórico do planejamento de modo a explicitar algumas características do contexto sociopolítico em que se verificam as relações Estado-Sociedade no capitalismo periférico. Em conjunto com as demais seções, ele permite ressaltar o ambiente adverso no qual se pretende que o PEG seja implantado. Vamos começar?

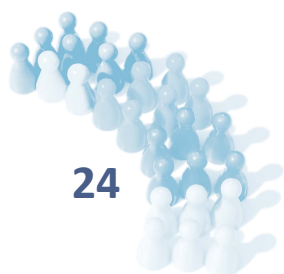
## UM BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

Embora o planejamento possa ser considerado como uma extensão do pensamento marxista, na medida em que estava nele implícita a possibilidade de conferir ao Estado herdado do capitalismo um papel destacado na organização das tarefas associadas à transição ao socialismo, foi somente no período da Nova Política Econômica, início dos anos de 1920, que o planejamento se integrou ao arsenal do Estado soviético.

Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inspirado na experiência do exército revolucionário advinda da luta contra a burguesia e contra os inimigos externos, e apoiado pelos estudos que vieram a constituir a metodologia de balanço intersetorial (matriz de insumo-produto), o planejamento logo se afirmou como instrumento de organização da economia socialista.

A potencialidade que ele apresentava em termos de prospectiva, simulação e organização para a consecução das metas econômico-produtivas permitiu que em menos de um quinquênio fosse possível atingir os níveis de produção agrícola e industrial vigentes antes da destruição causada pela guerra, pela revolução e pela sabotagem contrarrevolucionária.

A rápida industrialização e o crescimento da produção agrícola da URSS permitiram que ela despontasse como uma aliada essencial para a vitória sobre o nazismo e, já num contexto de Guerra Fria, o planejamento passou a gerar efeitos socioeconômicos positivos nos demais países do bloco socialista.





No âmbito dos países capitalistas, o planejamento – com a conotação aqui adotada e fazendo referência ao âmbito global e público, referido a um território delimitado por alguma instituição estatal – passou a ser visto, pela esquerda, como uma possibilidade de superar as relações sociais e técnicas de produção capitalistas na direção de algum tipo de socialismo. E, pela direita, como uma maneira de evitar as “falhas de mercado” e, assim, substituir, racionalmente ainda que parcialmente, o seu papel como ente regulador e alocador de recursos.

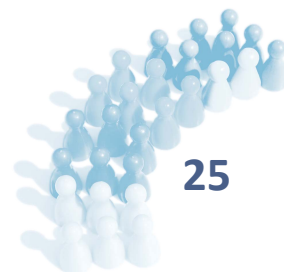
Em alguns desses países, governos populares adotaram planejamentos com características socialistas, imitando a experiência soviética. A experiência da Frente Popular, na França e em meados da década de 1930, foi a mais significativa. No extremo ideológico oposto, na Alemanha, os dirigentes nazistas preferiram a racionalidade do planejamento à capacidade do mercado de otimizar a alocação de recursos. Isto aconteceu, primeiro, no que se relacionava à preparação para a guerra; depois, se estendeu para toda a economia, pois o Estado alemão passou a adotar métodos desenvolvidos no âmbito militar.

Ainda que não as possamos caracterizar propriamente como planejamento na acepção que o termo viria a ter posteriormente, as iniciativas implementadas durante o esforço de guerra e nos processos de reconstrução europeia no imediato pós-guerra se utilizaram de métodos (de planejamento) que se aproximavam daqueles usados no campo socialista.

O sucesso dessas iniciativas foi um elemento importante para que a ideia do planejamento ganhasse força na América Latina. Experiências anteriores, como as que ocorreram no início da década de 1940 no Brasil, receberam impulso, estimuladas no pós-guerra pela Organização das Nações Unidas (em especial da Comissão Econômica para a América Latina e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

No plano teórico, esse processo levou a importantes contribuições amparadas num amplo espectro ideológico que foi desde o materialismo histórico até o pensamento conservador, passando pela visão **keynesiana\***. No plano das ações de governo,

\***Keynesiana** – teoria econômica que procura resolver o problema do desemprego pelo aumento dos gastos públicos e pela diminuição das taxas de juros, para estimular o consumo e desencorajar o entesouramento. Fonte: Lacombe (2004).



**Saiba mais****Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976)**

Nascido em Minas Gerais, foi eleito deputado federal e realizou obras de remodelação da capital. Posteriormente foi governador em Minas Gerais. Venceu a eleição para presidente da República na coligação PSD-PTB com o famoso *slogan*

“Cinquenta anos em cinco”. Um de seus principais feitos foi a construção de Brasília e a instituição do Distrito Federal. Seu governo foi marcado por mudanças sociais e culturais. Após o término de seu mandato, foi eleito senador de Goiás, mas foi cassado e seus direitos políticos suspensos, pelo regime militar. Tentou organizar uma frente pela redemocratização do País, mas não voltou mais ao poder. Fonte: <<http://tinyurl.com/lwkaas>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

surgiram no Brasil, a partir dos anos cinquenta, sucessivas experiências de planejamento no âmbito federal. Como, por exemplo, a do Plano de Metas (1956-1961) do governo de Juscelino Kubitschek, bastante bem-sucedida a julgar pelos resultados que obteve.

A experiência brasileira de planejamento se aprofunda durante o período militar. Sucessivos planos são formulados e implementados a partir de 1964 seguindo o estilo autoritário, centralizador e economicamente concentrador que caracterizou os

governos militares. Seu projeto de Brasil-grande-potência demandava uma mobilização que, ainda que em menor grau do que havia ocorrido no âmbito dos países avançados, demandava um significativo esforço de planejamento.

No início dos anos setenta, a implantação de um Sistema de Planejamento Federal deu origem a três edições do Plano Nacional de Desenvolvimento. O último deles, com um período de execução que coincidiu com a perda de legitimidade da ditadura militar que antecedeu a abertura e a redemocratização do País, terminando por explicitar o caráter demagógico e manipulador que envolveu a experiência de planejamento dos militares.

Com o governo civil da Nova República, iniciado em 1985, tentou-se sem muito sucesso retomar iniciativas de planejamento que fossem além do plano setorial. A partir do governo Collor, com a adoção da orientação neoliberal, iniciativas de planejamento no sentido estrito do termo, sobretudo as que visavam preparar o País e a sociedade para enfrentar um futuro que já se prefigurava como difícil, passam a ser cada vez mais escassas.

# O CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EM QUE SE DEVE INSERIR O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Esta seção, assim como as duas que seguem, tem por objetivo precisar o contexto onde ocorrerá a proposta mais ambiciosa desta disciplina, ou seja, contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais abarquem o Estado brasileiro passando a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG.

Nesse sentido, esclarecendo nossa opinião, já esboçada ao longo da retrospectiva realizada na seção anterior, podemos dizer que o contexto brasileiro atual é adverso à adoção do Planejamento Estratégico Governamental como um instrumento de gestão pública.

Isso porque as atividades a ele correspondentes se desenvolveram no interior de um aparelho de “Estado Herdado”, onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (no período militar) ou foi praticamente “desativado” (no período do neoliberalismo) por não estar preparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa hoje lhe coloca. As atividades correspondentes ao PEG deverão, inclusive, buscar sua transformação no sentido do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender àquelas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. Um Estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o País numa rota que leve a estágios civilizatórios superiores.



*Para introduzir o tema central desta seção vamos colocar uma pergunta: Por que a existência de uma disciplina de PEG num Curso de Especialização deve ter como compromisso a capacitação de gestores públicos para promover a construção do “Estado Necessário”?*

Entre os muitos trabalhos que conceituam o neoliberalismo e que nos autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o segundo componente que conforma o que chamamos “Estado Herdado” como neoliberal, recomendamos pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).

A resposta a esta pergunta será formulada em duas etapas. Primeiramente 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 ao seu desmantelamento pelo neoliberalismo, Guillermo O’Donnell, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é provavelmente o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o chamado “Estado Herdado”, que provém do período militar. Sua expressão “corporativismo bifronte” – combinação de uma face “estatista” levada à “conquista” do Estado e à subordinação da sociedade civil com outra “privatista” que teria colocado a serviço de setores dominantes suas áreas institucionais próprias – é especialmente elucidativa (O’DONNELL, 1976).

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

*Mas, você sabe caracterizar o "Estado Herdado"?*

Além das preferências ideológicas, a combinação que o País herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava **patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo**, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1989, poderiam suceder os governos de então. Reconhecendo a existência de características semelhantes da relação Estado-Sociedade em outros países latino-americanos, Fragozo (2008) mostra como trajetórias distintas são manifestadas no que diz respeito ao desenvolvimento do que ele denomina “nova gerência pública”.

Para uma análise detalhada deste e de outros “ismos” que caracterizam o “Estado Herdado” (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo), ver Costa (2006).

É um princípio básico da ação humana, da atuação das organizações, e também do PEG, 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 contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados – interna ou externamente – 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 reforma gerencial desse Estado, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, não encontrou muitos opositores. O mais conhecido expoente da proposta de Reforma Gerencial do Estado brasileiro é [Luis Carlos Bresser-Pereira](#).



**Saiba mais** Luis Carlos Bresser-Pereira

Entre vários trabalhos de sua autoria, na obra de Bresser-Pereira (1998) você encontra as principais características da Reforma Gerencial. Seu documento oficial (*Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, 1995), que pautou as iniciativas governamentais neste sentido, é uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica. Fonte: Elaborado pelo autor.

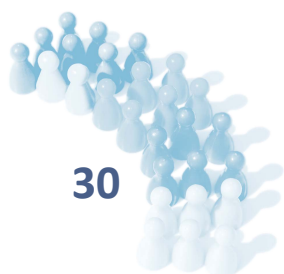


Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia por que defender um Estado que ela considerava superinterventor, proprietário, deficitário, “paquidérmico”, e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado as condições para a acumulação de capital, ele se tornara disfuncional.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um **baluarte\*** contra a nomeada 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 este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

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 ardorosamente o Estado que herdáramos. Já de outro lado estavam os que entendiam que a construção do “Estado Necessário” iria demandar algumas das providências que já estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão; e defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

\***Baluarte** – local absolutamente seguro, alicerce, base. Fonte: Houaiss (2007).



## A DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA E O “ESTADO NECESSÁRIO”

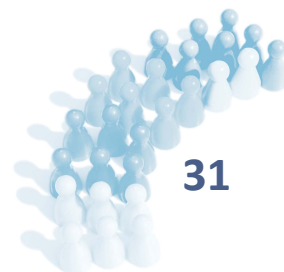
Com o final do regime militar, o Brasil iniciou um processo de democratização política que possibilitou o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania.

Na medida em que este processo avançou, foi evidente o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados em veicularem seus interesses e necessidades não atendidas por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – e, com isto, da demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento. É o que vem sendo 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% desatendidos da população. Tarefa que, por si só, já evidencia a importância do PEG.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário” que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que se espera ocorrer sem maiores custos sociais além dos que a sociedade já vem pagando.

Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos do que aqui enfeixamos na proposta de “Estado Necessário”. Entre as mais recentes, vale citar Tenório e Saravia (2006), Thwaites (2008) e Costa (2006).





*Podemos, então, afirmar que é necessário que o Estado faça a “sua parte”?*

Sim, é de extrema importância que o Estado faça a “sua parte” e é esta premissa uma das motivações desta disciplina e do próprio Curso em que ela está inserida. Isto é, aumentar as chances de êxito do trabalho que deve ser desenvolvido na “frente interna” de gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação a qual está sendo impulsionada na “frente externa” do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

Apesar do exposto até aqui podemos observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro – o “Estado Herdado” – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no País, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos:

- ▶ um, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservadas e insuladas do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados. Corroborando com este cenário O’Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em **quatro dimensões**: eficácia que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; efetividade referente ao seu sistema legal; credibilidade que granjeia como realizador do bem

Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, podemos dizer que, também em geral, temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.



comum da nação, ou do povo; e capacidade que é alusiva à atuação como filtro adequado ao interesse geral de sua população; e

- ▶ outro, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde o padrão se situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-Sociedade é revelado, também e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Elas se compuseram na década de 1950, quando recém se consolidava uma administração meritocrática de tipo weberiano que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração muito distintas, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político.

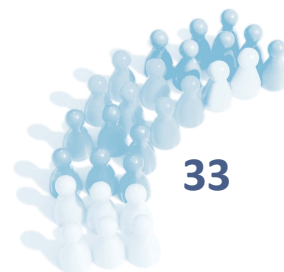
A existência desses dois espaços e, conseqüentemente, de dois tipos de burocracia, é também necessário que se entenda, nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser “resolvido” no sentido de modernizar o Estado tornando-o mais próximo dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelos. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando



### Saiba mais

Década de 1950

A partir dessa época se institui um descolamento, que viria se aprofundar consideravelmente durante o governo militar, entre os “barnabés”, cujo estatuto foi estabelecido com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por ocasião da reforma do Estado iniciada em 1938, e a “burocracia pública moderna” que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo. Fonte: Bresser-Pereira (2007).



a uma situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados, pois, no Brasil, cada vez que assume um novo Presidente da República, abrem-se 50 mil cargos de “livre provimento” para nomeação (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Para aprofundarmo-nos no entendimento das dificuldades que envolvem a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, é conveniente lembrar uma passagem da obra de Claus Offe. Ela é elucidativa para entender por que malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de oitenta anos se sucedem em nosso País, e tem sido usada por muitos autores, entre eles Martins e Costa (2006), para criticarem a Reforma Gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

[...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...]. É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma “reforma” daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho.

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, “retrógrado”) que condiciona a administração estatal a um certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa. Ele demanda uma “reforma” das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

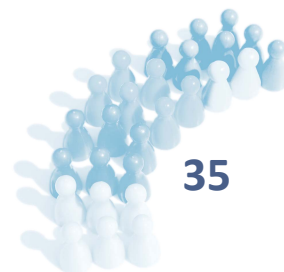
*Enquanto essa “reforma” das estruturas socioeconômicas não ocorre, é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que “o Estado brasileiro não funciona!” deve ser matizada por essa contribuição de Offe. Isso nos remete a uma indagação: “será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?”*

É fácil resumir por que isso ocorre. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele “funciona”, e muito bem, para esta classe proprietária. E só irá “funcionar” para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é, para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, for capaz de pressionar para que isso aconteça.

*Mas, como se pode fazer o Estado “funcionar” para a classe trabalhadora?*

Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um “caminho de volta” e um movimento de “fora para dentro”. Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam à classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de “funcionar” para a classe trabalhadora seriam alterados. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, “Reformar” o Estado, mudá-lo de “dentro para fora”, seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-Sociedade sugerem uma problematização dessa questão. Ela permite entender que essa



alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

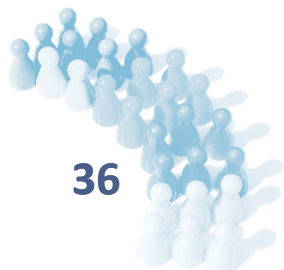
No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança “natural” ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo “ocupado” por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora, tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança.

Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria justamente esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, teria de ocorrer, no plano interno, dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho – entre as quais ressaltamos a do PEG – que permitam maior racionalidade, transparência, **accountability**\* etc. no âmbito interno e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, remete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que “ocupa” o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de promover

\***Accountability** – remete para dimensões como prestação de contas, responsabilidade social, verificação da qualidade de serviço prestado, escrutínio público, etc. Fonte: <<http://tinyurl.com/nhoz2r>>. Acesso em: 15 set. 2008.

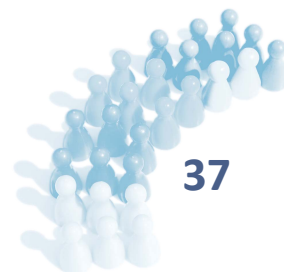


as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra por que nossa proposta de promover a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” começa não por um dos extremos – ambos irrealistas – de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico, e sim na mobilização de um ciclo virtuoso que vai da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-Sociedade. A cadeia explica, também, por que este texto se ocupa com tanta ênfase na explicitação detalhada do contexto em que os conhecimentos que a disciplina oferece poderão vir a ser utilizados.

Diversos autores, de países latino-americanos, têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-Sociedade, o aumento da participação política, e a mudança da arquitetura do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinadas com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, originam, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio e Piccone (2008), concordando com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-Sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrarmos que à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira, for sendo alterada, se amplia o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que se pretende capacitar através de iniciativas como esta em que estamos envolvidos poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam as ideias apresentadas nos capítulos iniciais deste texto e o conhecimento mais operativo apresentado no seu final os



A seção que analisa a questão da governabilidade e do Triângulo de Governo é especialmente elucidativa a este respeito.

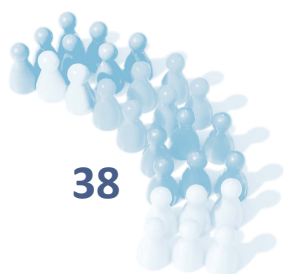


responsáveis por se alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria “máquina”, e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação – capitalista, por certo, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente os conteúdos que trata este Curso e, no plano operacional, da implementação das ações, que não poderão prescindir do PEG.

*A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão, como por exemplo: Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? 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?*

Logo, podemos afirmar que a democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública e de PEG – é suficiente. Só a democracia aliada às quatro dimensões propostas por



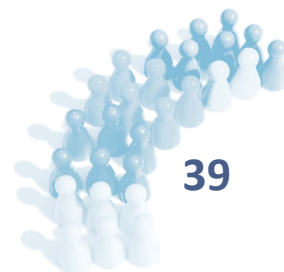
O'Donnell (2004), de eficácia da burocracia, da efetividade do sistema legal, da credibilidade, e da capacidade de atuar como filtro adequado ao interesse geral da população, pode levar à transformação do “Estado Necessário” no sentido que almeja a sociedade brasileira.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem correlação com ação cotidiana de governo, 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. E, sem a utilização das ferramentas do PEG, isso será ainda mais difícil.

*Você sabe por que tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de planejamento e gestão que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular?*

Primeiro porque já não podem manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora têm lançado mão para seguir governando. E, em segundo lugar, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, perceberam que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que têm para dar consequência e para, assim, manter o apoio popular que foram capazes de conquistar.



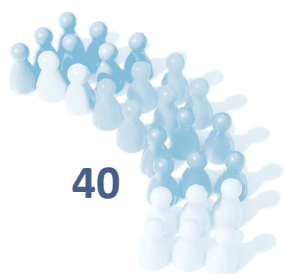


## A CONSTRUÇÃO DO “ESTADO NECESSÁRIO” E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Esta seção se inicia com a apresentação do argumento de que o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, aquele que possa servir como um instrumento para implementar aquela proposta de mudança, demanda:

- ▶ a capacitação de seus quadros; e
- ▶ a formação de gestores 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-los como ferramentas da mudança social, econômica e política.
  - ▶ a segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem 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.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; à 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 e de planejamento





governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver.

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita ao Planejamento Governamental, vale destacarmos que a explicação dos problemas públicos estava constrangida por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento levou à adoção de um padrão único do tipo 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 global.

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 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.

\***Tecnoburocrática** – novo vilão da história, como uma classe necessariamente autoritária que frustrou as esperanças no socialismo. Isto é ser vítima da ideologia burguesa. Fonte: Bresser-Pereira (2007).

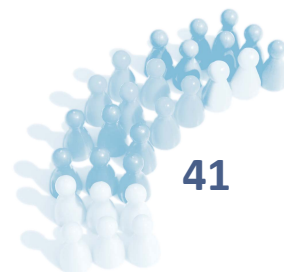
As características do “Estado Herdado” faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, nacionais, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas e com a adoção de ferramentas como as propostas pelo PEG, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros “ismos” que ele desencadeou



#### Saiba mais

#### Burocratismo

Para uma excelente retrospectiva de como se deu ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas (BRESSER-PEREIRA, 2007).



São muitos os trabalhos de pesquisadores que descrevem as características que foram impregnando a gestão pública latino-americana, que configuram o que denominamos “Estado Herdado” e que apontam propostas para sua modificação. Entre eles, recomendamos Oszlak (1999), Evans (2003) e Waissbluth (2002 e 2003).

no nosso ambiente (COSTA, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus “currais” do interior do País.

Esta situação perpetuava e retroalimentava um modelo de planejamento governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era também inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado – objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos –, além de incremental, assistemático e pouco racional, tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que serão filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “Estado Necessário”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão de 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, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Logo, podemos afirmar que 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 colocado, o problema pode nos parecer que este não tem solução. Mas, não obstante, ela existe. E existe porque já há a consciência do problema que é a construção do “Estado Necessário”. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

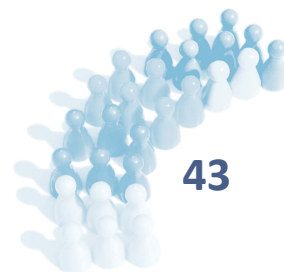
De acordo com o exposto até aqui, podemos afirmar que a decisão de criar o Curso no qual se insere esta disciplina já nos remete a uma consciência por parte desses atores de que a emergência da forma institucional “Estado Necessário”, aquela que

corresponde ao conteúdo das políticas que cabe a ele implementar, depende de uma preocupação sistemática com a capacitação do conjunto de seus funcionários. Ou seja, a criação do Curso representa uma demonstração de que o primeiro, indispensável e corajoso passo está sendo dado. Ele revela a percepção de 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 dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia e com um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

Este 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”.

Do ponto de vista cognitivo, esta nova situação demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho, e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles 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 darmos uma ideia do desafio cognitivo que isto significa, vale introduzirmos um dos elementos-chave do PEG: a forma como se dá 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. Isso porque, em muitos casos, ela terá de ser invertida.

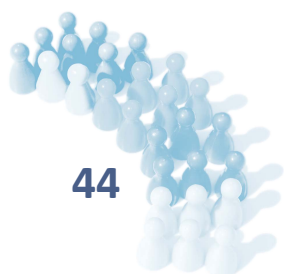


Estamos vivendo um momento, da democratização política, em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial – a veiculação da demanda – há claramente maior probabilidade de que assuntos “submersos” e de grande 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 entrem na agenda decisória?
- ▶ Como fazer com que o momento da implementação 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?

Contudo vale ressaltarmos que o PEG é um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobredeterminações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; por exemplo, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente.

*Mas, cabe a você, estudante, ao final, avaliar a potencialidade deste instrumento, pois não é nossa intenção apresentar o PEG como a panaceia que irá resolver todos os problemas e enfrentar todos os desafios que estamos comentando nesta parte introdutória.*



# O CONTEXTO DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

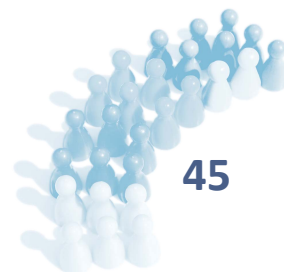
Esta seção, como as duas anteriores, focaliza o contexto no qual o objetivo mais ambicioso desta disciplina – contribuir para que as atividades de gestão pública levadas a cabo nos vários níveis e instâncias governamentais que abarca o Estado brasileiro passem a ser realizadas em conformidade com os princípios do PEG – terá que ocorrer.

Ela irá tratar de questões associadas ao marco analítico-conceitual do PEG introduzidas a partir de uma postura crítica em relação à “Administração Geral”, derivada da Administração de Empresas e utilizada na conformação dos conteúdos da Administração Pública; os quais marcam aquele contexto e o tornam inadequado para a consecução daquele objetivo.

*Você sabe por que se usa nesta disciplina o termo Gestão Pública e não Administração Pública?*

A literatura anglófona de Administração (que mantém uma perspectiva que, apesar de alegadamente genérica, aquela da “Administração Geral”, se refere às empresas) costuma utilizar o termo *management* para referir-se ao mundo privado.

- ▶ O termo *administration* tem um significado mais amplo, buscando um *status* “universal” capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo



público; ou aquilo que em seguida se designa como “Administração Geral”. O primeiro termo – *administration* – tem sido traduzido para o português como *gestão* e o segundo – *management* – 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.

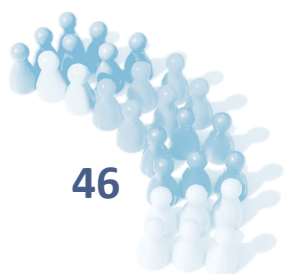
No Brasil, atualmente, é utilizado o termo *gestão pública* para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

*Então, qual deveria ser o marco analítico-conceitual do PEG no âmbito de uma Gestão Pública coerente com os balizamentos expostos nas seções anteriores?*

A indagação sobre a adequação do marco analítico-conceitual da “Administração Geral” – que tem orientado as experiências brasileiras de planejamento governamental – se inicia pela caracterização da área de atuação conhecida como “Políticas Sociais”, que é aquela na qual se desenvolvem boa parte das ações de PEG.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

Embora não devesse ser assim e não seja esta a nossa visão, a expressão *Gestão Pública* tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico para designar um corpo de conhecimentos associado à elaboração das políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais, as Políticas Sociais. A individualização das Políticas Sociais no âmbito das Políticas Públicas revela uma




concepção de desenvolvimento que entende como separáveis e, por isso, passíveis de serem tratados em separado, os aspectos relativos ao econômico e ao social.

Ao escamotearmos essa relação, os partidários dessa concepção reforçam a ideia que é útil aos seus interesses de que o desenvolvimento econômico e suas políticas e instituições devem tratar do crescimento econômico, da competitividade e do avanço tecnológico etc., e que as atinentes ao desenvolvimento social deveriam compensar seus eventuais efeitos colaterais negativos. Essa separação entre duas esferas de políticas, por estar solidamente ancorada na hegemonia (ideológica) construída pela classe dominante, não precisa ser revestida de um aparato legal. Ao conformar o modelo cognitivo que impregna a ação do Estado, ela a naturaliza e materializa a condição subordinada, residual e acessória que possui a Política Social.

**Situação distinta** pode ser verificada em relação a outras áreas de política pública (econômica, agrícola, industrial, financeira etc.) em que os conteúdos atinentes à gestão são oferecidos pelos segmentos acadêmicos e a elas diretamente associados. Uma exceção que valeria a pena analisar é a área de saúde, onde têm ocorrido significativas iniciativas de produzir e difundir conhecimento no campo da saúde preventiva (ou da saúde pública). Por isso é importante entendermos o que significam as chamadas Políticas Sociais.

Os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelas Políticas Sociais, mesmo que garantidos por lei, geralmente aparecem como favores à população sendo implantados em conjunturas políticas mais ou menos específicas e cambiantes.

No passado, o Código Civil obrigava que o trabalhador fosse sustentado por seus filhos quando ficasse velho. Isso não é mais assim. No regime salarial da economia capitalista, é o indivíduo que é contratado para o trabalho, e não o grupo familiar, como



Uma das obras mais completas e conhecidas (com mais de dez edições) publicadas no Brasil sobre o tema é a de Faleiros (2000). Nela nos baseamos para realizar os comentários feitos aqui.



chegou a ocorrer no passado; e as formas de produção atuais destruíram a família extensa que se organizava em torno da economia de subsistência.

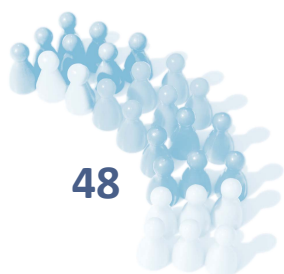
*É claro que a intervenção do Estado na garantia de benefícios e serviços não substituiu a família. E mais, sua ação parece pautar-se no modelo familiar. Mas, de que modo? Você sabe?*

As Políticas Sociais são organizadas em nome da solidariedade social: os jovens trabalhadores contribuem para a aposentadoria dos idosos e para o cuidado e a educação das crianças; os sãos para o tratamento dos doentes; os empregados para os desempregados; os ativos para os inativos; os solteiros para os casados (salário-família) etc. Logo, a razão de existência das políticas sociais seria, então, fazer com que a sociedade, assimilada a uma grande família, viva em harmonia e paz social, uns colaborando com os outros.

*A articulação do econômico e do político através das políticas sociais é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro. Por quê?*

Porque as políticas sociais (talvez em menor grau do que as demais políticas públicas, mas ainda assim de forma majoritária) não costumam ser implementadas diretamente pelo Estado, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas, ONGs e empresas envolvidas com atividades de responsabilidade social empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado. Conheça alguns exemplos:

- ▶ hospitais particulares atendem a clientes da Previdência ou da Assistência Social e cobram do Estado pelo serviço, não raro com margem de lucro;





- ▶ escolas particulares recebem subsídios e bolsas para certo número de estudantes; e
- ▶ bancos que servem de intermediários para vários serviços aos beneficiários, como, por exemplo, pagamentos e cobranças previdenciárias, evidentemente cobrando por eles.

Assim, e de modo que pode parecer paradoxal, essas organizações mantêm seu processo de acumulação de riqueza através da implementação de políticas sociais. Na realidade, cabe ao Estado, por exemplo, a compra de equipamentos sofisticados e intensivos em tecnologia para oferecer os serviços mais caros e menos lucrativos; a manutenção das faculdades mais caras, como as de Medicina e Odontologia, por exemplo, enquanto os cursos menos dispendiosos e mais lucrativos são mantidos por empresas privadas; e os subsídios de diversas naturezas, alguns indefensáveis e escusos, que têm sido dados a instituições deste tipo por governos não comprometidos com a qualidade do ensino.

Outro bom exemplo é o caso das políticas orientadas para o trabalhador. Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou velhos são atendidos através de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato de eles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na produção de mercadorias.

Contudo, podemos afirmar que essas políticas servem também para “retirar” do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações, que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais (hospitais, repartições públicas ou tribunais) que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais. As vítimas de eventos negativos ligados ao processo produtivo (acidentes, doenças, incapacitação e invalidez), cuja origem está no próprio processo produtivo, são responsabilizadas pela sua ocorrência.

Os **órgãos de atendimento ao trabalhador** que implementam essas políticas não questionam as origens dos problemas dos assalariados, o ambiente que os condiciona, nem as relações que

Estes órgãos tratam cada “caso” através da perícia, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que examinam individualmente a vítima, e não as condições de produção e de trabalho.



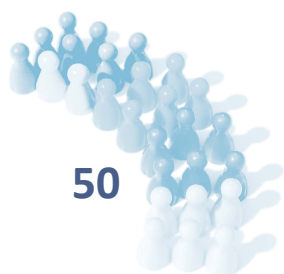
os produzem. Por essas e outras razões, as políticas sociais são vistas por alguns críticos como algo incompatível com aquele modelo familiar. Apesar de aparecerem como compensações, elas constituiriam um sistema político de mediações entre capital e trabalho que visa à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com a correlação de forças políticas e econômicas.

Devido a suas características, as políticas sociais costumam ter, sobretudo em países periféricos como o nosso, seu conteúdo definido, em boa medida, no momento da implementação. E não apenas no momento da sua formulação, como é o caso clássico em que os momentos de formulação, implementação e avaliação que integram o processo de elaboração da política estão mais claramente definidos.

Diferentemente de outras políticas públicas que, por estarem destinadas a orientar ou subsidiar as atividades empresariais, possuem “lógica” e “racionalidade” facilmente operacionalizáveis pelos profissionais da administração de empresas, as políticas sociais demandam, não apenas para sua formulação, mas também para a sua implementação, um tipo específico de gestor. A formação desse tipo de gestor demanda a veiculação de um conhecimento distinto daquele oferecido pelas profissões tradicionais que são adequadas para a elaboração de políticas voltadas ao bom funcionamento da economia capitalista e às quais as Políticas Sociais devem em muitos casos se opor.

## **O GESTOR PÚBLICO E O ADMINISTRADOR DE EMPRESAS**

De modo a tratar sobre o tipo de formação ideal do gestor público para, desta maneira, avançar na caracterização do marco analítico-conceitual do PEG, é necessário precisar o que entendemos por ele.




Por diferenciação, o concebemos como aquele profissional cuja especificidade consiste fundamentalmente na sua capacidade de traduzir, interpretar ou “decodificar” para uma “lógica” e “racionalidade” empresariais o conteúdo e a forma de implementação das políticas públicas. Sua atuação deve estar orientada para as políticas sociais e, também, para o conjunto de políticas que possuem um caráter mais propriamente empresarial na medida em que se referem a atividades desempenhadas pelo aparelho de Estado na interface com o âmbito privado. Esse tipo de atuação, em que costumam estar envolvidos administradores de empresa, engenheiros etc., demanda para sua adequada realização a complementação de sua formação mediante programas de capacitação em gestão pública. Coisa que, apesar de óbvia, tem sido frequentemente desconsiderada.

Conceber o processo de capacitação de um profissional que seja capaz de atuar na elaboração de políticas públicas é um grande desafio. Pela primeira vez, em função das mudanças de orientação que vêm ocorrendo nos Estados de uma região conhecida como a mais desigual do planeta e cujos governos estão a privilegiar o atendimento de demandas sociais de grandes proporções, se coloca na América Latina a necessidade de abreviar um processo lento e que estava sendo efetivado de forma mais ou menos autodidata de formação de gestores públicos interessados na consolidação dessas mudanças.

Mais que em outros países da região, o Brasil conta com um superávit de **vagas universitárias** visando à capacitação de administradores de empresa. Isso, associado ao fato de que o gestor social, além de ter que trabalhar na empresa privada como implementador das políticas sociais (e, de certa forma, devido às características, também como o seu formulador), deverá atuar igualmente na sua elaboração no âmbito do Estado, o que o obriga a uma difícil inflexão.

Difícil, entre outras coisas porque, por razões históricas e pela conhecida formação multidisciplinar e “multipropósito” do administrador de empresa, têm surgido nos espaços destinados à sua formação as iniciativas de capacitação de gestores públicos e de gestores sociais (à semelhança do que ocorreu no passado com



Existiriam no Brasil mil e quinhentos cursos de Administração reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação. Fonte: Fischer (2004).

a formação dos administradores públicos). Um “distanciamento crítico” em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter “universal” conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado), e explicitado nas conceituações usualmente propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

## ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, ADMINISTRAÇÃO GERAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora as teorias da administração estejam divididas em várias correntes ou abordagens, cada abordagem está associada a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração. Vamos alinhar brevemente algumas características da “Administração Geral”.

O conceito contemporâneo entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados mediante uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já de acordo com Drucker (1998), administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Logo a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente daquela aplicada às instituições governamentais ou, ainda, daquela de um setor social sem fins lucrativos.



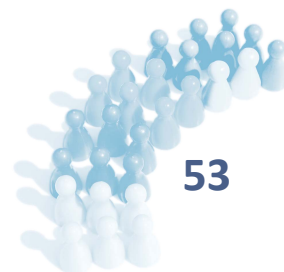
Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (MAXIMIANO, 1992).

Uma organização seria formada pela soma de pessoas, máquinas e outros equipamentos, recursos financeiros e outros; seria o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum; uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns que exigem grupos de duas ou mais pessoas, que estabelecem entre eles relações de cooperação, ações formalmente coordenadas e funções hierarquicamente diferenciadas (BILHIM, 1997).

Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas).

A pessoa encarregada do ato de administrar ou organizar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização e atuar como um líder.

A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva e por meio do poder de um cargo nem tão-pouco obrigando as pessoas a fazerem o que é necessário. Esta influência deve ocorrer, por exemplo, através da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.



*Você deve estar se perguntando: quando apareceu a figura do líder?*

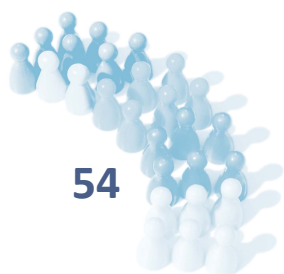
Foi com a Teoria das Relações Humanas que o campo de preocupações da Administração de Empresas ganhou a figura do líder. Este profissional veio como uma alternativa à do administrador clássico em sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente.

A liderança vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros.

Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obteníveis. E o seu exercício muitas vezes não implica num benefício material.

## A FORMAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

No Brasil e em muitos outros países, a consolidação da Administração Pública como um curso superior é posterior àquela do de Administração de Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, juntamente com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só então, para enfrentar o desafio de formar esses gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a “Administração Geral” quais poderiam ser aplicados no ambiente público.



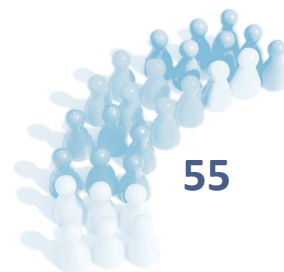
Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que inevitavelmente se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade e mesmo no interior do próprio aparelho de Estado. Ele foi marcado por um processo que, em vez de estar guiado por um objetivo de fusão interdisciplinar (ou, pelo menos, multidisciplinar), se manteve basicamente orientado pela tentativa de conformar, por eliminação ou exclusão do que se entendia como Administração de Empresas, o que viria a ser conhecido como “Administração Geral”. A qual, então, passou a constituir a espinha dorsal dos cursos de Administração Pública.

Em consequência, o currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas. Frequentemente, e isso não apenas no Brasil, o quadro de professores dos cursos de Administração Pública é formado por professores de cursos de Administração de Empresas (em muitos casos oferecidos na mesma instituição) e por professores de disciplinas que provêm de áreas como Direito, Ciências Contábeis, Sociologia, Economia e Ciência Política.

Embora com o correr do tempo sucessivas gerações de formandos de Administração Pública tenham sido absorvidos como professores desses cursos, essas disciplinas continuaram a ser ministradas por profissionais nelas formados. O resultado foi a permanência de uma espécie de *apartheid*\* disciplinar muito distinto daquilo que seria necessário para propiciar uma fusão (supondo que ela fosse possível), entre a “Administração Geral” (supondo que ela efetivamente existisse e que fosse capaz de ser conformada por exclusão ou eliminação de conteúdos previamente enfeixados na Administração de Empresas) e aquelas disciplinas.

Contudo, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente se orientavam a produzir argumentos para questionar as ideias de propriedade privada dos meios de produção, venda da força de

\**Apartheid* – política de completa segregação racial. Fonte: Lacombe (2004).





trabalho, lucro etc., – pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas – dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava.

Esta situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram a um correto diagnóstico dos problemas que o administrador público enfrenta e para o seu equacionamento de modo coerente com os direitos democráticos e de cidadania, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, com os quais por “defeito de construção” não tinham como dialogar, mas que eram, estes sim, modelizáveis, operacionalizáveis e aparentemente dotados de um potencial de equacionamento de problemas muito valorizado por quem se preocupa em “resolver problemas”, eles eram, de fato, quase inúteis.

O resultado dessa situação era, então, que os **problemas públicos** ainda que fossem, na melhor das hipóteses, diagnosticados (momento descritivo: foto) e explicados (momento explicativo: filme retrospectivo) através daquelas disciplinas, eram resolvidos (momento normativo: construção do futuro) mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas.

Mas, a tensão entre aquelas disciplinas e a “Administração Geral” não se situou apenas no plano dos conteúdos. Ela se estendeu para os planos da abordagem cognitiva (dedutiva *vs.* indutiva, respectivamente); do enfoque da situação-problema (contextualizado *vs.* autocontido); do tratamento metodológico (análise globalizante do mais frequente ou provável *vs.* estudo de *cases* sobre o mais exitoso ainda que atípico e não generalizável); do objetivo intermediário (produzir tendências e fatos estilizados *vs.* assinalar *best practices* e, para seguir utilizando o jargão anglófono da área, possibilitar o **benchmarking**); e do objetivo final (equacionar problemas estruturais de modo racional visando a resultados positivos sistêmicos e de longo prazo *vs.* atacar problemas pontuais

Aqueles que ocorrem na interface entre a sociedade e o Estado ou no seu interior.

**\*Benchmarking** – técnica de fazer comparações e imitar organizações - concorrentes ou não, do mesmo ramo de negócios ou de outros, que realizem determinadas atividades com excelência e sejam reconhecidas como líderes. Fonte: Lacombe (2004)



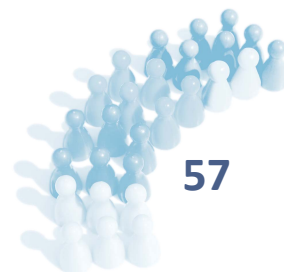
passíveis de solução imediata de modo incremental, visando resultados localizados e de alto impacto a curto prazo).

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a “Administração Geral” permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais por atributos inatos, mas que podem até certo ponto ser adquiridos pela via da capacitação formal, a pessoa responsável por “fazer as coisas acontecerem”. Característica que, como é compreensível, contagia o processo de formação, seja do administrador tradicional seja do líder, com um *ethos* de diferenciação, de elitismo meritocrático e, no limite, de prepotência; ainda que entendido como um “mal menor” face ao imperativo tradicional de “apreender para saber mandar” ou ao contemporâneo “apreender para saber liderar”. Tudo isso marcando atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Apesar de precária, essa breve caracterização permite apontar a inadequação da “Administração Geral” como plataforma cognitiva para a concepção de um curso de gestão (ou administração) pública; e, também, do processo até agora seguido. Mesmo que consideremos a empresa privada como um ambiente em que “pessoas tendo em vista a realização de objetivos comuns estabelecem relações de cooperação”, o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público – o aparelho de Estado – é politizado.

Ambiente onde interesses políticos, econômicos e de outra natureza não apenas se expressam como devem, numa sociedade democrática, fazê-lo.

*Se isso é assim, a Administração de Empresas, por muitos entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho num nível que não inviabilize a produção, numa sociedade em que o uso da força é monopólio do Estado, não poderia ser a plataforma cognitiva de um curso de Gestão Pública, você concorda?*



Logo, o papel central que vem assumindo o líder na “Administração Geral”, e por extensão na Administração Pública, tem de ser repensado tendo em vista a proposta do “Estado Necessário”. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com ela do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir o proprietário no campo da gestão da empresa (assim como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para o ambiente público e, mais especificamente, no âmbito dos gestores que levam a cabo a gestão pública. Sobretudo aquele cuja função é a elaboração das Políticas Sociais, que cada vez mais substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade as práticas do empreendedorismo, da competição.

*Busque currículos dos cursos de Administração Pública para fazer uma análise. Ou, simplesmente, faça uma consulta do seu currículo. Observe a relação dele com a ideia da “Administração Geral”.*

Podemos evidenciar, mesmo numa análise superficial do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos mais recentes, a adoção de existência de uma “Administração Geral” – entendida como neutra e capaz de atender tanto as empresas quanto o Estado – como diretriz para a sua concepção. Em vários cursos, as disciplinas iniciais, denominadas *Introdução à Administração*, *Teoria da Administração* etc., são de fato um conjunto de ideias e princípios, que, embora derivados ou “destilados” da Administração de Empresas, são apresentados como portadores de um conteúdo universal. Já aqui, nesta análise, é comum identificarmos a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como por exemplo, administração da produção, gestão da qualidade total etc., e outras disciplinas que buscam implementar a denominada “nova gestão pública”.

Envolve as parcerias público-privado, projetos com o Terceiro Setor, Responsabilidade Social, Empresa etc.

Observamos, também, que disciplinas cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas que tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nelas tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor [Reginaldo Souza Santos](#). Esse movimento foi ainda influenciado pela leitura dos clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva oferecida por economistas marxistas. Em que pese a radicalidade que se faz à ideia do que aqui denominamos Administração Geral por muitos dos autores que integram a coletânea organizada pelo professor Reginaldo, e pelo caráter seminal que o movimento pode vir a representar num processo de renovação como o que aqui defendemos, consideramos que ele está ainda marcado por uma visão de neutralidade que é hoje criticada, inclusive, na esfera das ciências consideradas duras (DAGNINO, 2008).

Segundo essa visão, que apesar de contrariar até mesmo a visão marxista convencional (para não falar daquela liberal), é crescentemente aceita, pois até mesmo elas seriam influenciadas de modo quase irreversível pelos valores e interesses predominantes no ambiente (e no próprio momento) em que ocorre a sua produção. Dessa forma, a menos que um processo de **desconstrução** e reconstrução seja efetivado, o conhecimento científico desenvolvido segundo a lógica da apropriação privada do excedente econômico



### Saiba mais

Reginaldo Souza Santos

Graduado em Administração Pública pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia em 1977. Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (1982) e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (1991) e pós-doutorado pela Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade Técnica de Lisboa (1997/98). Atualmente é professor do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e na mesma instituição exerce o cargo de Diretor. É autor de livros, artigos em periódicos, jornais e anais de congressos. Fonte: <<http://www.reginaldosouza.com.br/apres.html>>.



Chamado também Adequação Sociotécnica por Dagnino (2008).



não poderia ser utilizado em empreendimentos pautados por outra lógica, como a imposta pela propriedade coletiva dos meios de produção.

De fato, mesmo a visão de França Filho (2004), que nos parece ser mais próxima àquela apresentada em Dagnino (2008), não consegue abandonar a ideia de que existiria um conteúdo capaz de ser aplicado indistintamente a organizações públicas e privadas. França Filho (2004) dá preferência ao subcampo dos Estudos Organizacionais (integrariam o conjunto outros dois subcampos: as Técnicas Gerenciais e as Áreas Funcionais) e considera seriamente a opção de que a Administração deva ser considerada como ideologia (e não como arte ou ciência), o que é sem dúvida uma postura promissora. Contudo, não obstante, a orientar sua reflexão para a controvérsia acerca de qual deveria ser o objeto da Administração (a gestão ou a organização). E, talvez angustiado em apresentar uma solução de compromisso capaz de debilitar o viés privado que apresentaria a Administração, o autor não penetra no espaço de politização que nos parece conveniente para alcançar seu propósito.

*De acordo com o que vimos até aqui, você consegue identificar um marco analítico-conceitual adequado à gestão pública?*

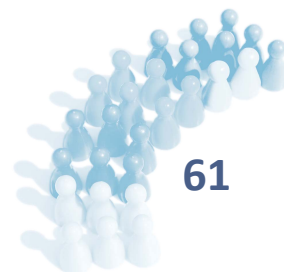
Com base na breve apresentação desta seção, argumentos centrais deste livro, parece-nos faltar um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. O qual, diga-se de passagem, tem a sua elaboração dificultada pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro que se iniciou em meados da década de 1990, marcada pela proposição de que a lógica e os métodos de administração empresarial deveriam ser adotados para promovê-la. Não surpreende, portanto, que o currículo dos cursos de Administração Pública reflita essas duas orientações: a da “Administração Geral” e a da Reforma Gerencial. E tenda, por isso, a formar gestores públicos que as aceitem acriticamente e,

paradoxalmente, dificultem o processo de transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário que se discutiu anteriormente.

Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública divulgada pelos professores universitários dos países centrais penetrou na universidade brasileira, e como mostra o movimento da Administração Política, antes comentado, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório, muitos autores brasileiros e latino-americanos, alguns dos quais serão intensamente discutidos neste Curso, inauguraram um novo período em que se busca um novo arranjo.

O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque “um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram” (FISCHER, 2004, p. 168). Ou que o gestor social – entendido como aquele profissional (de crescente importância) que no âmbito do Estado, da empresa ou do “terceiro setor” se envolve diretamente com as políticas sociais – deveria ter uma formação tão eclética que as distinções a que aquela controvérsia alude estariam perdendo sentido. E que, portanto, a sua formação não teria porque, mesmo no campo analítico-conceitual, contemplar as diferenças, no nosso entender muito importantes, existentes entre a gestão de empresas e a gestão pública.



# Resumindo



Inicialmente vimos, nesta Unidade, um breve histórico do planejamento de modo a explicitar alguns aspectos do contexto sociopolítico em que se verificam as relações Estado-Sociedade no capitalismo periférico. Na sequência, e também com o objetivo de fundamentar nossa proposta de Planejamento Estratégico Governamental (PEG), observamos que nunca houve muito empenho em nosso País para a adoção de ferramentas de gestão pública semelhantes. Embora o quadro atual seja menos adverso do que o que vigorou até o início deste século, não existe ainda um ambiente receptivo para esse tipo de um instrumento de gestão pública. Suas características e as atividades a ele correspondentes parecem ser, entretanto, essenciais para fundamentar e subsidiar o processo de transformação do “Estado Herdado” – da ditadura militar e da Reforma Gerencial de corte neoliberal – no “Estado Necessário”. Aquele Estado capaz não apenas de atender às demandas da maioria da população hoje marginalizada, mas de fazer emergir e satisfazer aquelas da cidadania política, social, econômica e ambiental.

A democratização política, que se inicia com o final do regime militar, trouxe o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses. Do ponto de vista cognitivo, a situação atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamen-

te muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua.

Por fim observamos que, embora não devesse ser assim, a expressão Gestão Pública tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico para fazer referência ao atendimento de demandas sociais: as Políticas Sociais. A individualização das Políticas Sociais no âmbito das Políticas Públicas nos revela uma concepção de desenvolvimento que entende como separáveis e, por isso, passíveis de serem tratados em separado os aspectos relativos ao econômico e ao social. O PEG se opõe no plano metodológico a essa concepção. E, também, àquela que entende a Administração Pública como uma derivação ou particularização da “Administração Geral”. Parece por isso um instrumento adequado que para que o gestor público interessado na transformação rumo ao Estado Necessário possa atuar em consonância com sua opção.



## *Atividades de aprendizagem*

Chegado ao final desta Unidade 1, procure responder às questões propostas a seguir. E lembre-se que, em caso de dúvidas, você deve fazer uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos e, se necessário, entrar em contato com seu tutor.

- 1) Quais são as principais características que contrapõem o “Estado Necessário” ao “Estado Herdado”?
- 2) De que forma o Planejamento Estratégico Governamental auxilia na transformação rumo ao Estado Necessário?
- 3) Por que o conceito de “Administração Geral” é entendido pelo autor como inadequado ao tratamento da gestão pública?
- 4) Qual a diferença entre o termo Gestão Pública e Administração Pública?