



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MARCOS DE SOUZA E SILVA**

**GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA – CONSTRUÇÃO HISTÓRICA,  
CONCEITOS ATUAIS E LIMITAÇÕES PARA APLICAÇÃO NO CASO  
BRASILEIRO.**

**Brasília**

**2013**

**MARCOS DE SOUZA E SILVA**

**GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA – CONSTRUÇÃO HISTÓRICA,  
CONCEITOS ATUAIS E LIMITAÇÕES PARA APLICAÇÃO NO CASO  
BRASILEIRO.**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

**Brasília**

**2013**

**MARCOS DE SOUZA E SILVA**

**GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA – CONSTRUÇÃO HISTÓRICA,  
CONCEITOS ATUAIS E LIMITAÇÕES PARA APLICAÇÃO NO CASO  
BRASILEIRO.**

Monografia apresentada à Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Área de concentração: Gestão de Políticas Públicas

Data da Defesa: 06 de novembro de 2013.

Resultado: \_\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

Roberto Rocha Coelho Pires  
IPEA

Prof.Dr. \_\_\_\_\_

Amarildo Baeso  
Ministério do Planejamento

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

*“Se, a princípio, a ideia não é absurda, então não há esperança para ela”.*

(Albert Einstein)

À Luciana, que mais uma vez me deu força para começar, me apoiou pelo caminho nos tropeços (foram vários) e não me deixou cair e me empurrou para frente no limite das minhas forças para que eu conseguisse chegar ao final.

À Laurinha, que por existir já faz do mundo um lugar muito melhor para se viver. Sem seus sorrisos tudo ficaria sem graça.

Aos meus pais, pela preparação inicial que me foi oferecida.

Aos professores e funcionários da ENAP, pela sua dedicação para fazer o curso acontecer. Nada é fácil na burocracia, e todos os obstáculos foram superados, e quando intransponíveis, um caminho alternativo foi encontrado.

Ao meu orientador Dr. Roberto Pires, que teve a paciência necessária para a missão que lhe foi imposta, e a imprudência para aceitá-la.

Ao Moustache, pela companhia resignada em vários momentos em que todos já dormiam, ainda que nada de divertido lhe fosse ofertado.

## RESUMO

O planejamento das políticas públicas no Brasil se baseia ainda em relatórios formais e tem como prática recorrente a existência de cadeias de comando hierarquizadas e centros decisórios distantes da realidade da implementação das ações de governo. Nesse mesmo modelo, o monitoramento segue seu caminho atrelado aos sistemas de informação que obrigam o gestor a fornecer informações periódicas, com datas definidas para que isso aconteça.

A crescente complexificação da sociedade e de suas demandas afasta cada vez mais o estado da população se canais efetivos de comunicação não forem criados. Nesse tom, o trabalho busca apresentar o histórico da construção teórica do modelo da governança experimentalista, que dentre seus pressupostos considera o aprendizado sobre a realidade social por meio do monitoramento primordial para o alcance dos objetivos traçados.

Inovação, flexibilidade, troca de informações, transversalidade e autonomia são alguns dos termos a serem desenvolvidos ao longo do texto em um ambiente de coordenação das políticas de governo, que para sobreviver às mudanças frequentes da sociedade atual precisa aprender a trabalhar com essas características.

Ao final, faz-se uma reflexão sobre o caminho a percorrer para que as práticas observadas hoje no governo federal possam se aproximar desse padrão, quais os principais desafios e os avanços que já se fazem notar no dia a dia da administração pública brasileira.

## ABSTRACT

Policy making in Brazil is still based on formal reports and has as a common practice: the existence of hierarchic chains and decision centers far away from the real world, where implementation really happens. Monitoring follows the same pattern, binded to information systems which ask policy managers to supply data on a preestablished schedule, with rigid rules and no clear consequences of doing so.

The growing complexification of society and its demands, pushes away the state from citizens, if consistent communication paths were not to be created. On this line, the present paper seeks to present an historical review of the theoretical building of the experimentalist governance framework, whose core concept is learning by monitoring,

Innovation, flexibility, sharing information, transversal policies and autonomy are some of the terms to be developed throughout the text, in an environment of policy coordination, where, in order to survive the constant changes in society, public administration needs to learn how to work with such a bundle of issues.

In the end, it is pointed out which direction should be chosen in order to make theory and practice come closer, and which are the challenges to be faced and the improvements already achieved on the daily practices of Brazilian public service.

## SUMÁRIO

1	Introdução.....	9
2	Governança Experimentalista.....	12
2.1	Histórico.....	12
2.1.1	As origens do conceito (Sable, 1993).....	12
2.1.2	O modelo japonês.....	15
2.1.3	O crescimento desequilibrado na produção.....	16
2.1.4	Diferenças entre as relações produtivas.....	19
2.1.5	O Estado e o aprendizado desigual.....	20
2.2	Desenvolvimento convergente.....	22
2.2.1	Da centralização para a cooperação.....	23
2.2.2	Do Estado de Bem Estar Social para um regime de Solidariedade.....	25
2.3	Alternativas (Sable & Simon, 2007).....	27
2.3.1	O minimalismo e suas limitações.....	28
2.4	O Experimentalismo (Sable & Simon, 2009).....	31
2.4.1	Arquitetura básica.....	32
2.4.2	A relação com a regulação.....	34
2.4.3	Experimentalismo e Estado de Bem Estar Social.....	34
2.5	Superando o paradigma agente/principal.....	35
2.6	Conceituação Atual (Sable, 2011).....	36
2.7	Fechando a construção do conceito.....	38
3	Voltando do País das Maravilhas.....	39

3.1 O que existe hoje no Governo Federal .....	39
3.2 Como atua a burocracia .....	42
4 Conclusões.....	43
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	45



## 1 Introdução

A história do planejamento no Brasil é marcada por alternâncias importantes no que diz respeito à relevância conferida a essa atividade. Esse fato se relaciona diretamente com o papel assumido pelo Estado frente à realidade, e com os compromissos políticos que formam o núcleo diretivo das políticas públicas do país. Aumenta-se a importância do planejamento ao se conferir mais atribuições ao estado, seja como executor direto de políticas ou como indutor de desenvolvimento nas mais diversas áreas.

Em um período recente, assistimos à alternância da transformação da orientação do modelo de estado liberal típico, que deixa a cargo do mercado a solução para as demandas sociais e se posiciona como regulador, no máximo, das relações entre particulares para um estado voltado para a indução do desenvolvimento social, contando com a participação direta de sua máquina na execução das políticas e na garantia de direitos e do bem estar social.

Nesse novo cenário percebe-se de imediato a necessidade da retomada dos investimentos para recuperar a cultura do planejamento no estado brasileiro. Como singularidade, observa-se a confluência de três fatores que ainda não haviam se encontrado, quais sejam, crescimento econômico sustentado, estabilidade da moeda e ambiente democrático. Com certeza essa reunião de virtudes caracteriza o momento diferenciado na história do país que observamos na atualidade.

Para o cumprimento de suas funções, a administração pública vê-se diante de um cenário de demolição das capacidades estatais relativas ao planejamento e com a necessidade premente de reestruturar a máquina para exercer tais atribuições. Dentro de todo esse processo, emerge a questão do monitoramento das políticas públicas. Como fazê-lo? Por que fazê-lo? Para quem devem servir as informações? Existe uma solução acabada? Essas questões e várias outras suscitaram discussões a respeito do tema, e diversas posições são defendidas por diferentes grupos, revelando, ou escondendo, diferentes interesses.

O monitoramento de políticas públicas encontra um lugar de destaque dentro da função planejamento quando se considera que seu processo é, fundamentalmente, de aprendizado sobre as ações do governo, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, conferindo a devida relevância para a intersectorialidade que as permeiam e marcam (PEREIRA, 2011). Esse entendimento traz o monitoramento para uma posição central na aquisição de conhecimento necessário para agir em prol da implementação de políticas e para o aumento de entregas efetivas de bens e serviços à população. Essa proposta requer a estruturação de um processo de trabalho que impacta diretamente o perfil dos servidores públicos, conduzindo a qualificação de todos os envolvidos no aprofundamento da compreensão relativa a cada política.

Pretende-se, aqui, contrapor a perspectiva do entendimento de políticas públicas como um fenômeno sequencial (MULLER, SUREL, 2002), que se materializa na teoria do ciclo da política pública (SOUZA, 2006), a uma visão que considera o aprofundamento do aprendizado sobre cada agenda governamental como fundamental para a produção de informações relevantes para a tomada de decisões. Propõe-se um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo, para que se obtenham esses conhecimentos densos e aprofundados, tanto da realidade como da formulação, implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, resultando em informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo (PEREIRA, 2011, PRESSMAN, WILDAVSKY, 1998).

Inicia-se, também, a tentativa de construção de uma metodologia para escapar da racionalidade do modelo hegemônico imposto, para as ciências sociais, baseado na lógica determinista e cartesiana advinda da revolução científica do séc. XVI (SANTOS, 1998) e fortalecida pela estruturação de um sistema de educação e pesquisa coordenado pela racionalidade do resultado mensurável quantitativamente e que agregue valores para o gestor do sistema, isto é, o capitalismo em sua forma mais eficiente (SCHNEIDER, 2006), e, com isso, disponibilizar, para os ocupantes de posições estratégicas, dados relevantes e estruturados sobre as agendas de governo.

Dessa forma, o monitoramento sugerido pressupõe atualizações frequentes e oportunas do conhecimento atinente à agenda monitorada, com o deslocamento da lógica da demanda por informações fragmentadas para uma nova premissa que privilegie a oferta das mesmas a partir do acúmulo, tratamento e oferta de informações densas e estruturadas. A ideia é qualificar o subsídio ao processo de tomada de decisão com vistas a ampliar as capacidades institucionais do Estado como promotor do desenvolvimento e do bem comum, balizando as informações a partir dos fundamentos republicanos, democráticos e de controle social em sua lógica de funcionamento, se afastando do observado na prática burocrática de resultados inócuos, fruto do *habitus* dominante (BOURDIEU, 2009).

Nesse caminho, algumas armadilhas devem ser identificadas e evitadas, para que não se perca de vista seu objetivo principal, que consiste no apoio à implementação das políticas. A linguagem utilizada precisa ser clara, de fácil compreensão, sem o vício técnico gerencial que evidencia a primazia do racionalismo distante da compreensão da realidade (MORETTI, 2012). A implementação deve ser entendida como uma etapa rica em insumos para a constante adequação da política, ficando afastada sua conceituação como mera execução de ideias concebidas em um ambiente de suposto domínio pleno da realidade. O cenário é ainda mais complexo na medida em que o desafio de aglutinar e interpretar informações é realizado em meio a um contexto que nem sempre favorece o compartilhamento de informações.

Uma das respostas a essa abordagem encontra-se na teoria da governança experimentalista, proposta inicialmente por Charles Sabel, que procura atribuir ao aprendizado sobre políticas públicas o protagonismo na estruturação de práticas de monitoramento. É essa abordagem que será descrita a seguir, resgatando sua origem conceitual, exemplos de aplicação da proposta e as características do modelo proposto e já implementado em outros países. Da mesma forma existe a necessidade de uma reflexão sobre as práticas correntes de monitoramento de políticas públicas no governo federal brasileiro, com o objetivo de não restringir o texto ao ideário teórico sem aderência à realidade.

## 2 Governança Experimentalista

### 2.1 Histórico

#### 2.1.1 As origens do conceito (Sable, 1993)

Para que possamos compreender a estrutura atual do conceito de governança experimentalista, precisamos voltar no tempo e percorrer o caminho cognitivo trilhado pelo autor. O início do construto não está diretamente relacionado com o setor público, então é necessário que se tenha calma para passarmos pelo mundo privado, as ideias, hipóteses e conclusões que a ele pertencem, até que cheguemos ao campo público, quando finalmente torna-se possível relacionar a base conceitual complexa com o cenário de atuação do governo. Pedimos, dessa maneira, paciência ao leitor.

Um dos primeiros trabalhos escritos que lançam as bases conceituais do que depois passaria a ser conhecido com Governança Experimentalista possui o título “Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development”. O artigo é de 1993, e tem como autor o professor Charles Sabel, da Universidade de Columbia, Nova York. Um ponto importante a ser ressaltado aqui, antes mesmo de discorrer sobre o assunto, é que a visão acerca do tema estava fundada em institutos do mundo privado, e que nem sempre é tarefa possível a correlação direta com o universo público. Ainda assim, a evolução conceitual aconteceu, desaguando anos mais tarde em uma proposição voltada para a relação estado sociedade.

A discussão se inicia com a apresentação do conflito entre monitoramento e aprendizado, e isso se dá ao reconhecer-se que a superação desse dilema está no centro das questões relativas ao crescimento econômico dos países. Para crescer, faz-se necessário abandonar o que foi aprendido e não é mais útil, incluindo aí as estratégias de sobrevivência em um ambiente competitivo e o domínio da tecnologia existente e consolidada ao mesmo tempo em que se processa a adaptação às situações locais e, portanto, com condições singulares de vida, e às mudanças globais dos mercados. Por aprendizado entende-se a aquisição de conhecimento para produzir e atuar de formas valorizadas pelos mesmos mercados. O

monitoramento é, por sua vez, a habilidade de se perceber se o resultado de uma empreitada é suficiente para que se justifique a continuidade dos esforços ali colocados. Nesse momento, o conceito adotado denota uma visão estritamente ancorada em uma relação de custo e benefício, sabidamente limitada para a ação estatal. Embora não seja objeto do presente trabalho, é importante ressaltar a necessidade de desmercadorização e desmonetarização de bens e serviços considerados essenciais para a garantia de direitos fundamentais. Contudo, mais à frente no decorrer da construção teórica essa abordagem financeira perde força e aparecem valores outros mais coerentes com o que se espera da relação entre o estado e o povo.

O conceito de monitoramento aqui adotado está diretamente relacionado com a capacidade de controle e entendimento, com o mínimo de surpresas, do ambiente em que se atua. Monitorar, dessa forma, se iguala a descrever uma relação estabelecida, por meio da observação cuidadosa de tudo que compõe ou influencia o ambiente em questão. De forma oposta, a aprendizagem suscita questionamentos sobre os processos estabelecidos ao ser capaz de revelar oportunidades de melhorias e escolhas erradas.

O dilema se faz presente quando se colocam em confronto a estabilidade que o monitoramento requer e a dinâmica inovadora associada ao processo de aprendizagem. Para se entender essa dualidade, toma-se como exemplo um contrato entre duas firmas e as previsões acerca das contingências associadas ao negócio. Quanto mais definidos estiverem os processos e produtos dos contratantes, mais fácil será essa previsão. De maneira semelhante, em organizações verticalizadas e baseadas em comandos hierárquicos, a estabilidade permite que as práticas estejam conformadas pelos regulamentos burocráticos emanados das instâncias superiores e executados pelas inferiores. Mas um pressuposto fundamental da aprendizagem é sua relação direta e inevitável com a instabilidade, o que causa a quebra desse ambiente previsível desejado pelo monitoramento. Sendo assim, ao aumentar o seu conhecimento sobre o assunto, um dos atores passa a ter vantagem potencial sobre o outro, que por estar em posição de desvantagem pode escolher não levar adiante a empresa. Trata-se do

reconhecimento do poder conferido pela posse de informações detalhadas sobre u processo qualquer.

Um segundo ambiente conflituoso pode emergir entre o estado regulador das atividades econômicas e os atores desse mercado. Na maioria dos casos observados durante a história, uma vez estabelecidas e dotadas de uma razoável certeza de sucesso, as empresas raramente buscam modificar essa situação espontaneamente. No lugar disso, o estado é procurado para oferecer condições especiais que protejam os investidores da incerteza associada às mudanças, e isso pode resultar em fatos indesejáveis. Primeiro, os particulares podem usar essa proteção para simplesmente aumentarem suas margens de lucro, sem dispersar esses benefícios entre os empregados e colaboradores. Outra possibilidade é a do abandono da inovação para aproveitar o cenário mais favorável para alavancar os lucros ainda na situação antiga, o que significa ausência de aprendizagem. Apresenta-se, então, um problema de coordenação entre os interesses particulares e de governo.

Uma das soluções para esse problema está na existência de uma tradição ou cultura de confiança entre as partes. Defende-se que nessas culturas as resultantes individuais são enxergadas como intimamente imbricadas às dos demais atores, e que, dessa maneira, nenhum dos indivíduos poderia pensar em se beneficiar pelo prejuízo dos demais. Outra abordagem coloca o valor dos ganhos futuros como o centro das atenções, e que se a expectativa desses ganhos for satisfatória, os esforços individuais serão no esforço de manter as relações em um nível adequado para todos de forma a garantir a continuidade do empreendimento. Apesar de bem construídas, as duas alternativas parecem insatisfatórias para resolver o problema apresentado.

A saída para o impasse é reconciliar os dois institutos, monitoramento e aprendizagem, tornando-os indistintos, o que pode ser alcançado ao se criar organizações que não diferenciem as discussões sobre o que fazer no futuro das sobre o que está sendo feito no momento. Além disso, o debate sobre os padrões de repartição de perdas e ganhos devem ser integrados ao debate sobre repartição em geral. Com isso, as negociações são transformadas em discussões, porque nesse

processo de discussão os atores poderão reinterpretar suas posições e relações com os demais pela elaboração de um entendimento de mundo partilhado e aceito pelo grupo.

A construção teórica resultante desse modelo busca aproximar ao extremo a separação entre um acordo e sua execução, de maneira que a preocupação com possíveis enganos ou abandonos por uma das partes não pode permear o debate. Da mesma forma, essa indistinção entre os dois objetos procura afastar a defesa do modelo cultural de confiança, ao mostrar que para além dessa ligação histórica está a compreensão das necessidades inatas ao processo como um todo.

### 2.1.2 O modelo japonês

Trazendo esses conceitos para o mundo real, tem-se a experiência japonesa e a evolução de seu modo de produção para o *Just in time* como a materialização da união entre aprendizagem e monitoramento, além da verificação da presença do estado como um ator central e fortalecido capaz de propiciar o cenário adequado para o crescimento e desenvolvimento de inovações. O sucesso dessa maneira de agir está muito mais associado à formulação com junta de metas entre os diversos atores envolvidos do que com uma estrutura de comando e controle, típica de hierarquias clássicas, e frequentemente estanques.

O modelo japonês conseguiu aliar os conceitos de monitoramento e aprendizagem de forma peculiar. No período pós-guerra, as indústrias japonesas enfrentavam um cenário desfavorável, com um mercado ainda sofrendo as consequências do período recente de conflitos e sem acesso ao crédito, nesse momento limitado pelos organismos financeiros. De modo a diminuir despesas, buscou-se o agora conhecido e disseminado método de zerar o inventário, ou estoque. Com isso não havia necessidade de imobilizar quantias significativas por um período indeterminado, eliminando a existência do excesso de produção que ficava ao sabor da maré do mercado consumidor.

Ao diminuir o custo de produção, o que foi possível com a adoção de um esquema de produção de estoque zero, surgiram demandas diferenciadas direcionadas para os diversos pontos envolvidos na linha de produção. Até esse ponto talvez seja difícil enxergar a conexão com monitoramento ou aprendizagem, mas ela aparece inicialmente na descentralização dos conhecimentos por toda a linha de produção. Revela-se nessa estratégia a necessidade do aumento dos padrões de qualidade em cada etapa do processo a fim de minimizar erros que não seriam facilmente solucionados devido à falta de peças de reposição.

Com isso, todos os integrantes do processo produtivos detinham a faculdade de adaptar suas rotinas de acordo com as necessidades com o objetivo de atingir a meta estabelecida. O fortalecimento das capacidades dos agentes da ponta foi, portanto, um dos alicerces para a construção desse novo modelo.

Outro ponto relevante reside no afastamento da centralidade da concentração da propriedade para a suficiente coordenação dos trabalhos. A corrente de pensamento anterior afirmava que a hierarquia, em uma cadeia clara de comando, funcionaria satisfatoriamente para garantir o cumprimento dos desígnios da administração. As transformações observadas no ambiente produtivo que incluíam o surgimento de grandes distâncias entre colaboradores figuravam como um desafio à inovação, já que não se poderia mais contar com as relações hierárquicas para o bom funcionamento das linhas de produção.

### 2.1.3 O crescimento desequilibrado na produção

Os processos produtivos japoneses são conhecidos por se apresentarem como um agrupamento de técnicas que visam à melhoria da eficiência sem uma relação rígida entre os mesmos, ou então como um espírito nacional de cooperação, rejeição ao desperdício e aderência à inovação. O que se defende aqui, no entanto, é que a característica central desse modelo está na valorização do aprendizado descentralizado.



O foco na inovação e na melhoria do conhecimento de todos os atores sobre o processo está diretamente relacionado com a diminuição ou mesmo ausência de estoque, característica mencionada anteriormente e que se consolidou na estrutura produtiva do Japão. O acúmulo de itens de reposição é uma defesa planejada contra imprevistos. Ao se reduzir a zero essa reserva, coloca-se em outro nível a responsabilidade de cada parte da cadeia de produção, já que nessa realidade qualquer problema acarreta a paralisação de todo o complexo produtivo simplesmente por não haver reserva. O ator responsável diretamente pelo trabalho passa a ser, dessa forma, o alvo da cultura de aprendizagem e inovação, por ser ele o mais diretamente envolvido com a necessidade de garantir a eficiência do modelo. Ressaltamos, nesse momento, a importância que cada indivíduo tem não somente na qualidade do produto final, mas principalmente na higidez de todo o esquema produtivo.

Outras particularidades do caso japonês estão na garantia de empregos estáveis com a remuneração relacionada ao tempo de serviço, o que estimula o compartilhamento de informações, e a existência de sindicatos atuantes no sentido de regular as relações de trabalho para que essas se deem conforme acordado entre as categorias. As inovações deixam de ser propriedade de quem as implementou para prontamente serem apropriadas pelo sistema, adaptadas a cada posição e, assim que possível ou necessário, novamente melhoradas.

Com a evolução dessas práticas, grupos de trabalhadores passaram a operar com autonomia cada vez maior, criando um cenário de pequenas fábricas dentro das fábricas. As firmas japonesas passaram a formalizar essa liberdade e surge a figura dos círculos de qualidade. A principal atribuição dessa nova instituição é a de promover a formação de unidades independentes para a adequação dos processos de produção e logística, segundo o conhecimento adquirido, compartilhado e posto em prática pelos componentes da empresa. De certa forma, esse foi o prenúncio da descentralização geográfica das unidades de produção, com prerrogativas como decisão sobre alocação de capital, contratações e treinamentos, dentre outras, conferidas aos atores fora do núcleo decisório primário.

A necessidade por *downsizing*, muito embora o termo ainda não tivesse sido cunhado à época, levou à adoção da subcontratação no modo de operação das firmas japonesas. Essa mudança de perfil fez com que a relação de produção entre as fábricas nacionais e os colaboradores de outros países se aproximasse da mecânica de um comprador em um supermercado organizado pelos próprios consumidores. Foi levada ao extremo a necessidade por estoques zero e pelo processo de aprendizagem na cultura das organizações.

O aspecto mais importante nesses novos arranjos está no fato de que acordos eram costurados com base no conhecimento sobre os detalhes das fases da produção, e tanto contratados quanto contratantes buscavam um consenso relativo ao fornecimento dos componentes e ao preço a ser pago pelos produtos. As responsabilidades foram, pouco a pouco, migrando para os contratados, que na filosofia adotada detinham o conhecimento exigido para processar os *inputs* diários das linhas de frente, e, a partir da aquisição dessas informações, exerciam a função exigida pelo mercado de adaptar, inovar e entregar cada vez de maneira mais eficiente o que havia sido acordado. A unidade descentralizada exercia o papel de centro gerador de soluções para atender às demandas cada vez complexas do mercado global.

Essa independência, ainda que assentada em acordos bem delineados previamente, deixava livres os atores para seguirem seus caminhos rumo ao alcance dos objetivos traçados. Como não há uma relação hierárquica fechada, o desenvolvimento das potencialidades pode acontecer, e acontece de fato, de maneira desequilibrada. Alguns componentes do processo se mostram mais aptos para o modelo proposto, ou ainda, detêm as ferramentas necessárias para uma evolução mais rápida.

Não se trata, contudo, de um sistema sem riscos de fracasso. Uma das maiores vulnerabilidades está no fato de que, ao concentrar as atenções nas melhorias dos processos internos, o que necessariamente se baseia na assunção de parâmetros intrínsecos à própria instituição, perde-se de vista o que acontece no mundo ao redor. Dessa maneira, as firmas japonesas continuaram avançando,

batendo suas metas de aperfeiçoamentos, mas para produtos que não se adequavam às demandas do mercado consumidor.

#### 2.1.4 Diferenças entre as relações produtivas

A explicação culturalista para as relações entre os atores japoneses parece insatisfatória, posto que mesmo em um mundo onde o conceito de cooperação e confiança é valorizado e efetivamente adotado os mecanismos formais que descrevem as obrigações das partes continuam existindo. O que se observa é que, ao adotar a maneira positivista, as redes de confiança se reforçam. Muitas vezes os contratos são pormenorizados, mas não no intuito de amarrar as partes pela desconfiança do descumprimento das obrigações, mas sim pela prática corrente de definir responsabilidades, metas conjuntas e objetivos a serem atingidos.

Ao se aplicarem à realidade de crescimento desequilibrado, as regras contratuais se deslocam da figura de uma cadeia contratualizada de eventos para uma discussão contínua sobre possibilidades conjuntas, metas comuns e as maneiras de aperfeiçoamento de toda a cadeia produtiva com a definição prévia da distribuição dos benefícios pelo atingimento dos acordos.

Na visão contratualista estrita não ocorre a discussão sobre o aproveitamento de inovações pelas partes. Nesse cenário, o mundo é presumidamente bem conhecido, mapeado de forma a reduzir as incertezas e mudanças durante o curso dos eventos. O discurso assume posição de destaque, porque por meio dele torna-se real o que o emissor deseja que assim o seja, sempre no intuito de conformar o mundo aos desígnios mais favoráveis para o ator que protagoniza a cena.

Outro fator significativo está na diversificação das relações que caracteriza a firma japonesa. Não se observa a dependência de um para um, seja no nível fornecedor comprador, seja no nível empresa instituição financeira que se poderia esperar em um ambiente dominado pela confiança mútua. Afinal, se não há suspeita sobre o cumprimento ou não do acordo, por que buscar diversificar os parceiros?

A explicação está na vantagem da multiplicidade de relações sobre a dependência exclusiva no que diz respeito às possibilidades de aprendizagem e de inovação nos processos envolvidos no negócio de cada firma. Ao escolher uma única contraparte, limita-se a quantidade de possíveis núcleos geradores de soluções. Multiplica-se o número de atores e aumenta na mesma proporção a chance de aparecerem avanços e melhorias nos processos produtivos.

A questão da propriedade também desempenha um papel relevante na conformação da realidade do Japão. Se a afirmação de que possuir algo se relaciona diretamente com a capacidade de determinar como esse algo deve se comportar é verdadeira, então temos um problema para adequar esse conceito na realidade japonesa.

A relação de cumplicidade entre os atores atinge um patamar que inviabiliza a tomada de decisão sem que considerações mais amplas estejam dentro do conjunto a ser avaliado. A interdependência observada leva a indeterminação das fronteiras da propriedade como o ocidente a conhece, por subverter a lógica existente na afirmação de que se a propriedade é minha, as decisões sobre como a conduzir cabem exclusivamente a mim.

A complexidade da estrutura relacional japonesa, no entanto, descarta essa simplificação e caminha na direção de admitir que até mesmo os subcontratados pelas empresas participem do conceito de proprietários das mesmas, por verem de forma clara o interesse desses na boa fortuna da contratante, e, da mesma maneira, por haver de forma inquestionável para essa lógica a necessidade do envolvimento das unidades e dos indivíduos da “periferia” para o alcance de padrões aceitáveis ou desejáveis de desempenho.

#### 2.1.5 O Estado e o aprendizado desigual

O debate sobre o papel do Estado na promoção do crescimento econômico encontra-se amarrado a questões ainda não solucionadas. Por um lado, o risco da

economia de países em todos os níveis de desenvolvimento caírem em armadilhas de estagnação por estarem satisfeitas com suas condições de resultado e controle é alto, e o único ator capaz de induzir o movimento desse sistema parece ser o próprio Estado. Por outro lado, não está claro se e como o poder público pode adquirir o conhecimento suficiente para não ser capturado pelos interesses das empresas conforme mencionado anteriormente nesse texto.

Assim, para conseguir redirecionar os mercados, o ator governamental precisa usar artifícios não disponíveis para os participantes do mercado, porque se as informações forem de conhecimento geral, cada ator poderá redirecionar os esforços antes orientados para o desenvolvimento de maneira mais ampla para o seu próprio benefício.

Mas se o aprendizado desigual é central para que as economias saiam de suas zonas de conforto e avancem para situações de desenvolvimento real, por que os governos não partem para atuar dessa forma ao invés de tentarem induzir tal comportamento nos agentes do mercado? A resposta para isso parece estar no alcance potencial de cada uma das alternativas. Enquanto a ação isolada do poder público tem um raio reduzido de ação, a transformação do paradigma no seio da sociedade ultrapassa os limites existentes nessa primeira opção.

A primeira maneira pela qual é possível induzir essa mudança é perturbando o equilíbrio existente. Os resultados de tentativas guiadas por essa lógica mostraram que, apesar do sucesso inicial, no lugar do desequilíbrio inicial ser uma fonte geradora de novos e sucessivos cenários indutores de inovação, o que acontecia era uma volta para a situação de conforto, em um novo patamar, a espera por outra atuação do governo que desencadeasse novamente o processo.

A alternativa par essa prática está no incentivo para que as empresas concordem em monitorar suas atividades por meio do aprendizado. Ao adotar essa postura, o próprio conhecimento gerado pelo processo é suficiente para deslocar o centro do equilíbrio até então estabelecido. O efeito dessa nova situação é fundamentalmente multiplicado pela necessidade de outros atores se reposicionarem em relação ao que aconteceu. Para garantir a permanência no

mercado não é possível ficar para trás quando o movimento da inovação coordena os acontecimentos.

Com essa postura, o Estado pode criar grupos associados para o desenvolvimento de capacidades. Em setores onde o predomínio seja de pequenos negócios, o incentivo para que todos entrem em um ciclo de inovações e partilhem suas experiências com os demais pode gerar benefícios além do que seria possível com o agir individual.

A característica principal desse arranjo está em criar identidades e revelar os interesses de seus membros. As discussões sobre as metas e processos para atingi-las à luz de experiências provenientes de membros do próprio grupo fazem com que sejam moldadas capacidades desejadas para o cumprimento dos objetivos propostos. Esse fortalecimento pode levar a associação a um novo patamar, no qual no lugar de pedir proteção ao Estado, o que se busca são acordos que atendam os interesses das partes mutuamente.

Chegando a uma conclusão sobre a prática de monitorar pelo aprendizado, pode-se dizer que com a construção de tal hábito, as possibilidades de crescimento estão intimamente conectadas à compreensão das vulnerabilidades conjuntas, a com superá-las, e, principalmente, como fazer isso de forma conjunta e organizada de maneira a afastar a ideia de que as inovações são uma aposta no escuro.

Os indivíduos vistos nessa abordagem são sujeitos sociais, e a formação de seus desejos e de sua ética está ligada às características do grupo ao qual eles pertencem. Aproxima-se, dessa maneira, de uma situação de equilíbrio entre desígnios egoístas e o conceito aceita pela coletividade. No que diz respeito ao caráter do aprendizado, é através dessa prática que essa tensão irá se dissipar com o foco em resultados acordados e desejados por ambos.

## 2.2 Desenvolvimento convergente

A partir de agora já se desenha uma aproximação da teoria proposta por Sabel com o mundo das políticas públicas. Nessa fase, dois fatores são apontados como centrais para o desenvolvimento de democracias locais. O primeiro é a

globalização da produção, relacionada diretamente com a construção descrita anteriormente que coloca a ação colaborativa baseada na aprendizagem proveniente do monitoramento no centro das atenções.

O segundo ponto, diretamente relacionado com a ação estatal, é o deslocamento gradual de um modelo de política social nos moldes do estado de bem estar social, que nessa visão atende aos excluídos pelo mercado, para um estado que ofereça serviços baseados em solidariedade para todos os participantes potenciais do mercado, de forma a mitigar os efeitos de possíveis situações de exclusão por parte do sistema.

O ponto de convergência entre os dois fatores está primeiramente na quebra do modelo hierárquico centralizado de comando e controle, substituindo-o pelos grupos colaborativos que agem por meio de mecanismos de busca de conhecimento que dê resposta às necessidades que se apresentem como barreiras ao alcance de seus desejos. Os grupos se beneficiam ao se conformarem como tal pela capacidade de troca de experiências, e, dessa forma, pelo aproveitamento de soluções já testadas para problemas similares. Poupa-se tempo, energia e reforçam-se os motivos para que os indivíduos permaneçam apostando na estrutura coletiva.

### 2.2.1 Da centralização para a cooperação

A forma verticalizada de relação de produção, com comandos hierárquicos bem definidos, onde cada etapa era previamente concebida e os papéis de cada participante no processo monitorado de forma confortável devido a sua estabilidade, esteve presente nas principais representantes do sistema de produção capitalista espalhado pelo mundo. E deve-se dizer que o modelo funcionava, e poderia continuar sendo viável se o mundo permanecesse como um ambiente estável e previsível o suficiente para permitir projeções acuradas de cenários futuros. O que se observou, no entanto, foi a passagem desse ambiente para um mais complexo, onde estabilidade era um fenômeno raro de ser encontrado.

A primeira reação a essa nova realidade foi a mudança da concentração de produção para o desmembramento de unidades para países menos desenvolvidos, com o objetivo inicial de diminuir custos nessa etapa. O efeito colateral dessa distribuição geográfica foi que os atores relacionados à produção se passaram a se deparar com a necessidade de resolver problemas sem contar com a presença da unidade central para dirigir suas ações ou para cancelar suas opções.

A princípio isso gerou custos, já que os atores da ponta não estavam preparados para essa nova demanda. A solução começou a se delinear ao se integrar concepção e produção, o que inevitavelmente aproxima as extremidades de uma cadeia hierárquica tradicional, e muda a abordagem sobre o cotidiano das atividades em uma empresa. A técnica de benchmarking foi utilizada para estabelecer padrões para produtos e processos, e dessa maneira identificar os pontos que deviam ser aperfeiçoados para o alcance dos resultados esperados.

Ao agir dessa forma, cada subunidade fica responsável em estabelecer as ações que visam o aprimoramento de suas rotinas, a fim de promover os ajustes devidos e alcançar os padrões acordados. Isso é feito levando em consideração que sua atuação está situada em uma cadeia de eventos, e que o que acontece em cada ponto impacta a sequência à frente, que ficará paralisada na ocorrência de erros sob sua responsabilidade. Isso dispara um mecanismo de detecção de problemas que visa corrigir os defeitos no momento de sua origem. É o modelo da ausência de estoque em seu extremo de eficiência, que trabalha com o busca da causa primária da falha, que na maioria das vezes não está relacionada com eventos próximos ao momento da sua percepção.

Essa transformação marca a ascensão do pragmatismo. Empresas marcadas por esse viés abandonam o modelo hierárquico de solução de problemas que preconiza a decomposição de grandes questões que requeiram habilidades sobrenaturais e a adoção de mecanismos de redes de busca por soluções já encontradas em ambientes diversos. Essas empresas passaram a dominar o mercado definido pela globalização por responderem de maneira eficaz às necessidades de adaptação, cada vez mais rápidas e frequentes.



O desafio relacionado a essa nova realidade está em como incentivar as unidades localizadas em países menos avançados a desenvolverem capacidades que respondam às demandas modernas. Em outras palavras, um fornecedor em El Salvador deve ser capaz de identificar problemas de design em uma encomenda norte-americana, corrigir o que for preciso, adotar as medidas suficientes para que sua linha de produção ultrapasse essa barreira e, finalmente entregar um produto diferente do que fora encomendado, já com as inovações não percebidas pelos que a desenharam em primeira instância.

### 2.2.2 Do Estado de Bem Estar Social para um regime de Solidariedade

Em um estado de bem estar social tradicional, os riscos associados à exclusão de pessoas devido ao mercado consiste em um conjunto de regras estabelecidas e destinadas a todos os cidadãos sem que, a princípio, haja qualquer distinção entre eles. As contingências eram previstas e medidas protetivas adotadas para cada situação potencialmente nociva.

Ocorre que, em um mundo dinâmico como o que se observa atualmente, parece improvável que o estado por meio de suas estruturas burocráticas rígidas e hierárquicas consiga responder prontamente às novas situações de risco que ameaçam o bem estar da população. No modo de funcionamento da máquina pública não existe a possibilidade de se responder com a rapidez apropriada, e a primeira reação foi a da privatização dos serviços, pois se acreditava que o mercado possuiria a habilidade faltante ao estado.

Surgiu, nesse contexto, o que se convencionou chamar de Nova Administração Pública – NPM, que oferecia a possibilidade de se atingir à qualidade esperada pelos cidadãos, agora chamados de consumidores, por meio de relações agente principal. A transparência e a legitimidade seriam conquistadas com o estabelecimento de metas claras para cada unidade prestadora de serviços, com o maior detalhamento possível. A avaliação ficaria baseada nesses compromissos

acordados, de maneira a conferir aos usuários dos serviços os subsídios para cobrar os resultados dos que entregavam os bens e serviços públicos em sua região.

Se for possível destacar um ponto positivo do NPM, esse certamente estaria no fato de mostrar a importância do estabelecimento de padrões de qualidade e do monitoramento das ações para a verificação do cumprimento das metas preestabelecidas. O problema desse modelo se aproxima do que já foi descrito anteriormente no texto, e que consiste no distanciamento entre o núcleo formulador e o executor das ações. A coordenação entre os setores se mostrou pobre e incapaz de enfrentar os desafios da globalização.

A resposta veio em serviços individualizados, desenhados para públicos específicos, o que só é possível ao se empoderar a área finalística que tem condições de conhecer as particularidades de cada caso e formular e executar as soluções devidas. Surgiu, dessa maneira, uma nova forma de se entender política social, sem que fosse possível entregar a um poder central a responsabilidade por identificar e resolver as múltiplas demandas oriundas da sociedade.

O caráter democrático dessa nova forma de prestação de serviços não pode, entretanto, ser esquecido. Mesmo atendendo de maneira aparentemente legítima aos anseios da população, a proximidade com a tecnocracia, característica do NPM, faz com que dúvidas sobre seu ethos sejam suscitadas. Muito embora semelhanças sejam verdadeiras, o modo de ser da democracia relacionada ao pragmatismo se distancia de armadilhas elitistas por pressupor que os campos de participação em todos os arranjos locais são abertos aos indivíduos que deles desejarem fazer parte.

Mais do que uma probabilidade de participação, o que ocorre é uma indução à participação efetiva, porque se torna possível que o cidadão, antes distante dos centros decisórios do poder, agora veja em meio a sua comunidade a oportunidade de se fazer ouvir. Trata-se de uma nova maneira de relacionamento entre as pessoas e o poder público, acessível às demandas particulares de casos diferenciados, permeáveis às opiniões dos destinatários das políticas públicas não mais vistos como apenas receptores de bens e serviços hermeticamente elaborados, com a construção de um espaço democrático e ao mesmo tempo

dinâmico, sem as travas encontradas no sistema representativo com um governo centralizado tradicional, e, de maneira aderente a o que vem sendo apresentado, fortemente inspirada em uma lógica de aprendizado sobre a realidade por meio do monitoramento.

### 2.3 Alternativas (Sable & Simon, 2007)

Diante do cenário mundial que obriga o governo a adaptar sua forma de agir no atendimento das demandas de sua população, duas maneiras distintas despontam como soluções. A falência do modelo hierárquico é evidente, e a influência das práticas adotadas no mundo pós-globalização se faz notar em todos os aspectos da vida social, e a relação público privada não se configura como uma exceção.

A primeira está na escola minimalista, fortemente inspirado no NPM, que vê a análise das relações de custo e benefício como a questão central da formulação das políticas de governo. Sua direção fica a cargo de uma elite burocrática, que apesar de transferir responsabilidades para os executores não o faz de forma completa. Somente as entregas estão a cargo da chamada *street level bureaucracy*. A formulação permanece distante, insulada nos altos níveis centrais de governo.

A segunda é chamada de experimentalista e está profundamente orientado pela importância do aprendizado sobre as nuances da realidade. A autonomia descentralizada tem papel decisivo, e metas gerais são lidas e adaptadas conforme as características de cada ponto da implementação. O excesso de rigidez é substituído pela afirmação da necessidade de inovação, sem o qual o fracasso na implementação dos planos de governo parece certo. Um dos programas recentes de educação nos Estados Unidos, o *Race to the Top*, é claramente baseado nas ideias do experimentalismo, o que reforça o caráter pragmático dessa forma de agir, que busca solucionar questões onde os modelos ditos gerais falham no alcance dos resultados esperados.

Existe o debate sobre a participação de grupos com interesses distintos nos arranjos locais encontrados no modelo experimentalista, e se isso configura espécie de captura do estado. Está claro que esse padrão não se constitui como a solução

para todos os problemas, mas tenta-se aqui defender que, quando bem utilizado, o experimentalismo oferece saídas inatingíveis pela estrutura centralizada e hierárquica de governo.

### 2.3.1 O minimalismo e suas limitações

Os arranjos minimalistas se caracterizam por sua preocupação com a eficiência e apego por regras simples e generalistas. Como consequência direta, suas intervenções não estão adequadas aos cenários que necessitam de intervenções particularizadas, com adaptação aos pormenores de cada local de implementação, ainda que esses requisitos se apresentem em um número cada vez mais elevado de campos de atuação do estado.

Em algumas áreas como segurança de produtos ou sustentabilidade ambiental, a meta está em mitigar riscos que não podem ser efetivamente monetarizados. A intervenção apropriada não está calcada em diretrizes gerais e regramentos simplificados. Da forma similar, políticas sociais vêm sofrendo uma mudança gradual em seu foco, escapando dos padrões estabelecidos pelos mesmos regulamentos e receitas genéricas para todas as situações.

O minimalismo denota um descontentamento com a prática de delegar autoridade de forma ampla e vaga para agentes especializados da burocracia. Isso se inicia devido ao emaranhado legislativo, recheado de normativos rígidos e pouco ou nada aptos para conferir aos executores da política a discricionariedade necessária para lidar com os problemas do dia a dia, e termina com a constatação de que, na prática, esse poder discricionário teoricamente negado é exercido para que as ações possam se tornar reais.

Os fenômenos da conformidade irrefletida e do tendencialismo irrefletido são parcialmente afastados durante o processo de tomada de decisão que procura agregar visões individuais no lugar de buscar consenso deliberativo. Apesar disso, no minimalismo a democracia é considerada na sua forma indireta, e acontece por meio do voto, e não pela participação efetiva.

O núcleo do pensamento dessa escola está na eficiência levada ao seu limite, e determina que o retorno do gasto deve ser satisfatório e o agente escolhido o mais barato possível. Para garantir a viabilidade dessas premissas, a teorização se ancora no mercado e na crença que por meio da máxima racionalidade na alocação dos recursos os serviços públicos aumentam seu caráter resolutivo.

Nas políticas sociais, se preconiza a comparação entre o custo de atendimentos especializados a públicos específicos ou com demandas diferenciadas e os custos de agir dessa forma. A fuga dos padrões definidos é vista com desconfiança, já que quaisquer particularidades dificultam a transparência e a congruência das atividades do estado. Todo esse engessamento das atividades limita sobremaneira o poder de inovar dos atores envolvidos com a implementação, o que como já foi visto configura um obstáculo à adaptação aos comandos de um mundo globalizado e dinâmico.

Para atender às demandas em uma área como educação, o beneficiário recebe um voucher que o autoriza a usufruir os serviços de estabelecimentos credenciados, cabendo a escolha ao usuário do serviço. Para promover a qualidade, o sistema permite que a qualquer tempo seja trocado o prestador, se o resultado esperado não for satisfatório para o cidadão.

Um exemplo claro das consequências dessa forma de pensar e agir encontra-se na política para mitigação de poluição do ar americana, o *Clean Air Act*. De acordo com esse normativo, os poluidores são obrigados a limitar suas emissões a um nível que a melhor tecnologia disponível seja capaz de compensar. É facilmente observado que essa medida tende ao fracasso por alguns motivos. Primeiro a uniformização de procedimentos para destinatários com características extremamente diferentes desconsidera as capacidades de compensação dos poluidores. Em segundo lugar, dotar a burocracia de poder para tratar de assuntos técnicos especializados como esse faz com que informações importantes sejam ignoradas, deixando de lado soluções particularizadas para casos específicos em prol de regras gerais pouco aderentes à complexidade da realidade.

Uma das principais críticas ao minimalismo se dirige para a supervalorização da eficiência em detrimento de outra característica central de produtos e serviços, a confiabilidade. A atenção restrita às relações de custo e benefício obscurece as demais, que em diversos casos estão acima da simples ideia monetária do bem. Segurança de equipamentos, cuidado no trato de crianças em creches, frequência de reciclagem dos profissionais em estabelecimentos de saúde são alguns dos pontos nos quais a mensuração da adequação do serviço prestado ou do bem entregue não pode ser adequadamente realizada com base no preço.

A eficiência vista pela óptica do capital investido versus o resultado auferido deixa de fora outras dimensões igualmente importantes. A particularização de entregas, por exemplo, torna-se inviável por escapar das padronizações relacionadas às análises simplistas a respeito dos custos das operações. Em um ambiente de complexidade crescente somente essa observação já seria suficiente para que se adotasse cautela ao escolher paradigmas minimalistas como guias da ação estatal.

Não se busca dizer que as análises de custo devem ser abandonadas. Antes, o que se mostra necessário é a sua utilização em conjunto com outras ferramentas que permitam ampliar a compreensão da realidade. A urgência maior está em perceber que, no lugar de se estabelecer uma relação estática calcada em números relativos a uma situação qualquer, deve-se investir em aprendizado e adaptação. Existe forte tendência a superestimar os custos e subestimar os ganhos provenientes de inovações. Some-se a isso o fato de que parece extremamente improvável em áreas complexas de atuação tais como saúde, educação, segurança e outras, a estimativa dos custos e a percepção dos benefícios gerados consiga abranger toda a rede de eventos antecedentes e provenientes da ação estatal. Cai-se, portanto, em uma situação ilusória acerca da confiabilidade dos dados coletados, o que acaba por reduzir a utilidade das conclusões tiradas, mesmo com a precisão absoluta dos dados (insuficientes) apresentados.

Com relação às propostas minimalistas para a substituição do modelo de estado de bem estar social, algumas críticas são fundamentais e devem ser ressaltadas. A primeira, e possivelmente mais importante, está na característica

uniformizadora dessa escola, o que não permite a adaptação, a inovação e a resiliência necessárias para atender às demandas da sociedade atual. Alguns pontos chave para o regime anterior estão definitivamente alterados. As pessoas não possuem mais carreiras longas e estáveis; famílias tradicionais com dois filhos deram lugar a arranjos familiares diversos; as habilidades requeridas por empregos mudam constantemente; as origens sociais apresentam matizes diversificados.

Esse caos moderno trouxe para a posição de protagonismo a capacitação, deixando a padronização e a compensação de falhas em segundo plano. A lógica securitária deu lugar à outra, calcada na pressão que um mundo incerto realiza por equipar as pessoas com capacidades para enfrentar o inesperado. Não basta assistir um trabalhador desempregado enquanto outra oportunidade não surge em seu caminho. A solução agora é oferecer condições, de maneira permanente, para que esses trabalhadores se encontrem em um processo ininterrupto de aperfeiçoamento, o que consiste na única saída para diminuir o risco de exclusão da vida produtiva no cenário atual.

Em suma, as principais deficiências do minimalismo nos tempos atuais estão relacionadas à excessiva simplificação das normas, ao sistema de vouchers que iguala cidadãos a consumidores de produtos pasteurizados e à resistência à inovação e adaptação aos cenários mutáveis e caóticos encontrados ao redor do mundo.

#### 2.4 O Experimentalismo (Sable & Simon, 2009)

O maior desafio das políticas públicas na atualidade é lidar com as variações constantes e por vezes de grande significado nos problemas e nas demandas sociais. As políticas carregam o nome experimentalista devido ao caráter sempre aberto de sua execução e formulação. Parte-se do princípio que nenhuma solução está acabada em sua origem, e que o ambiente a ser enfrentado vai determinar os ajustes necessários ao seu funcionamento. Ignorar essa característica torna improvável o sucesso das medidas planejadas.

As primeiras experiências com modelos desse tipo nos Estados Unidos aconteceram com segurança alimentar e educação, áreas nas quais se mostrava

imprescindível à cultura do aprendizado com casos exitosos e sua divulgação pelo território e que, ao mesmo tempo, não conseguiam ser solucionados pelos mecanismos tradicionais da burocracia ancorada em normas e procedimentos rígidos e pré-definidos.

Esses ambientes experimentalistas não possuem uma arquitetura definida, mas são como tais considerados por promoverem adaptação local e agregação de conhecimento sobre o objeto da política. Isso não quer dizer que sejam todos casos de retumbante sucesso, mas apenas que se trata de uma alternativa promissora, melhor conformada para enfrentar os desafios da sociedade atual.

#### 2.4.1 Arquitetura básica

Para se entender a estrutura básica do experimentalismo adota-se a ideia de um centro e de unidades locais. Na prática o centro corresponde ao governo federal e as unidades locais aos implementadores de políticas descentralizadas. A relação geográfica não importa tanto quanto a proximidade ou mesmo a intimidade com o objeto da ação.

Inicialmente, metas globais, tais como “educação adequada” ou “água própria para o consumo” e instrumentos de medida para o atendimento das mesmas são pactuadas, o que não necessariamente deve ser feito de uma forma rígida como um normativo legal. Em seguida fica estabelecido que as unidades locais terão ampla margem de discricionariedade para atuar.

No entanto, para evitar que a ação se desvirtue, passando de livre para descoordenada, as unidades locais devem se reportar regularmente sobre sua performance e participar de revisões com seus pares a respeito das metas estabelecidas. Nesse momento é possível a comparação de métodos e de resultados, torando o ambiente propício para a instalação e solidificação da cultura de aprendizado.

Ao final todos os componentes do sistema são periodicamente revisados para que o todo também esteja incluído na lógica da inovação por meio do



monitoramento. Nada é absoluto, e os parâmetros estabelecidos como modelos estão sujeitos a todo tipo de crítica, sempre fundamentada, por parte das unidades locais, que por sua vez passam a fazer parte indissociável do processo de formulação das ações.

A descentralização faz parte dos conceitos básicos desse modelo por serem as instâncias locais, portanto descentralizadas, as que apresentam legitimidade para opinar sobre as características desejáveis para cada caso de implementação de políticas públicas. Nesse momento existe uma conexão direta com atributos desenvolvidos no início do histórico da construção do modelo de governança experimentalista, o que mostra o amadurecimento das ideias por parte dos autores e o início da conformação de uma teorização completa sobre o assunto. A importância do aprendizado pelo monitoramento e do aperfeiçoamento contínuo é ressaltada, começando a fechar o longo ciclo de reflexões na área.

Existem regras e determinações, mas não com o intuito de limitar a criatividade, mas antes conferir maior transparência à atuação dos agentes públicos. Outra função atribuída à normatização é facilitar diagnósticos e consequentes melhoramentos, pela parametrização conferida pelos instrumentos.

Antes de qualquer outro fator vale lembrar que todo o desenho do modelo experimentalista é orientado para incentivar os atores a participar do regime. Medidas coercitivas não estão excluídas quando a falta de colaboração puser em risco o bem estar da sociedade ou a integridade da estrutura do governo. Os incentivos diferem, contudo, da simples oferta de benefícios definidos para quem aceitar participar da proposta. Os pontos ressaltados são a adoção da investigação voltada para o aprendizado, a partilha das informações recolhidas e a deliberação conjunta sobre como os novos conhecimentos podem ser utilizados para o alcance de metas, com os ajustes feitos para cada situação particular.

A participação de grupos de interesse é essencial para a filosofia do experimentalismo. O motivo principal dessa preocupação está na necessidade de envolver os interessados, potencialmente e efetivamente, em uma eventual ação de governo para que se viabilize a discussão acerca do tema, aumentando a cultura do

aprendizado e da disseminação de informações entre os participantes de iniciativas conjuntas.

Na base dessa expectativa está a incerteza compartilhada entre os indivíduos. Uma vez que fica evidente a ausência de soluções prontas para as situações que envolvem interesses de diversos atores, esses são levados a questionar suas posturas passivas e a considerar com atenção a possibilidade de participarem ativamente do processo de construção de alternativas.

#### 2.4.2 A relação com a regulação

Uma das maneiras consideradas mais apropriadas de se estabelecer a relação entre regulador e regulado é por meio da pactuação para que o agente desenvolva de maneira adequada formas de mitigação dos riscos aos quais sua atividade está sujeita. Essa prática vai ao encontro com o pensamento do experimentalismo que advoga a supremacia do conhecimento finalístico sobre a formulação idealizada e distante da realidade.

Outra característica específica dessa área que encontra grande aderência aos princípios gerais do modelo é a decomposição da entidade reguladora em um sistema de governança de múltiplos níveis. Nesse arranjo particular, instâncias reguladoras são transferidas do nível central para o local, conferindo legitimidade para a sua ação de acordo com o preconizado pela escola experimentalista. De forma semelhante propõe-se que uma agência se relacione com diversos ambientes regulados para que possa utilizar a variedade de cenários para aumentar seu aprendizado e aplicar os conhecimentos adquiridos em uma relação para a melhoria de situações em áreas diferentes da originária.

#### 2.4.3 Experimentalismo e Estado de Bem Estar Social

Dois áreas concentram as experiências mais promissoras do experimentalismo na conformação de práticas coerentes com a atuação do governo em um estado de bem estar social. Inicialmente tem-se a os programas que

entregam serviços individualizados, o que inclui proteção às crianças, saúde, educação especial, atendimento a pessoas com deficiência dentre outros. Além disso, a participação social no desenho de bens e serviços públicos locais se apresenta como basilar a essa modelagem proposta. Exemplos são o policiamento comunitário e o desenvolvimento econômico localizado.

Esses programas redefinem as relações entre o centro e os agentes locais ao tornar claro que as práticas hierárquicas, com etapas distantes da realidade e que obrigam as demais estão destinadas ao fracasso. O centro não tem mais esse papel, e sim o de criar condições para que os implementadores possam, de maneira particular, executar o que for adequado para o cumprimento dos objetivos. Dessa maneira, seu papel em questões educacionais de grupos específicos não corresponde ao de uma instituição de controle, restrita a verificação das metas alcançadas, mas sim o de provedor de meios para que os objetivos particulares desenvolvidos a partir das metas gerais estabelecidas sejam cumpridos. Todo o movimento se inicia na compreensão de que soluções sob medida se fazem necessárias em diversos momentos da atuação da administração pública.

## 2.5 Superando o paradigma agente/principal

O desapontamento com a capacidade de resposta do governo às demandas da sociedade pode ser apontado como a principal causa do déficit de credibilidade nos modelos democráticos que se observa em diversos países na atualidade. A opinião mais encontrada em discussões sobre o tema dirige o foco para a maneira equivocada pela qual o estado tenta resolver as questões colocadas, lançando mão de procedimentos rígidos e generalistas, conforme foi intensamente descrito no ponto anterior. Isso é particularmente verdadeiro quando se observa a classe menos favorecida economicamente, as que mais precisam da atuação do poder público e por isso mais sofrem com essa falta de resolutividade.

Sem retornarmos ao debate sobre as vantagens do empoderamento das instâncias locais, pretende-se chamar a atenção sobre o que é necessário para que a participação social resulte efetivamente em aprendizado social sobre a necessidade de se construir as políticas públicas de maneira flexível, deixando

abertas as possibilidades para adaptações em todos os momentos e tirando dessa prática o aumento do conhecimento sobre as diversas formas sob as quais uma realidade se apresenta.

Um dos pontos relevantes é desconstruir a falsa premissa que a sociedade civil (principal) sabe exatamente o que precisa ser feito para que suas demandas sejam satisfatoriamente atendidas. Ou que os diagnósticos tecnicamente elaborados feitos pela alta burocracia (agente) possam garantir o sucesso da implementação do plano. Esses grupos, por vezes colocados em lados opostos, carecem de um elemento central a toda a teoria apresentada até agora: o aprendizado social, obtido necessariamente por meio do monitoramento das políticas públicas.

## 2.6 Conceituação Atual (Sable, 2011)

Após essa passagem pela evolução dos conceitos, chegamos ao estado atual do modelo proposto por Sable, e muito do que se vê é a evolução e o amadurecimento oriundo das análises feitas durante essa construção de aproximadamente duas décadas. Encontram-se repetidos alguns pontos já abordados, mas é de fundamental importância o relato inteiro da conceituação adotada na atualidade para que o leitor possa se situar em relação ao construto acadêmico e sua aderência às observações da realidade.

Modificações profundas na relação do estado com a sociedade vêm acontecendo nas últimas décadas, muito embora isso nem sempre signifique melhoria na qualidade do diálogo estabelecido entre as partes. A chamada governança experimentalista está baseada em um modelo de estabelecimento de regras sujeito a revisões constantes, baseadas no conhecimento produzido pela implementação das ações em seus variados contextos, considerando as particularidades e a importância da complexidade para a evolução do todo. Esse conceito se desdobra em quatro elementos constituintes básicos de toda a teoria.

Em primeiro lugar, as metas e seu monitoramento são estabelecidos de forma não específica, e esse processo ocorre por meio da pactuação entre os órgãos ditos centrais e locais envolvidos na política. Ressalta-se aqui a presença de entidades da

sociedade civil dotadas de relevância na área abordada que participam ativamente do debate.

Seguindo, as instâncias locais, mais diretamente ligadas à execução das ações de governo contam com ampla liberdade para determinar a sua forma de agir para alcançar as metas pactuadas. Valoriza-se, portanto, ou antes, disso, compreende-se, a complexidade e a diversidade dos cenários sociais, e depreende-se daí que fórmulas fechadas de planos elaborados distantes do lócus de execução são de pouca ou nenhuma utilidade para o implementador, a não ser que se conte com flexibilidade e confiança na capacidade adaptativa de cada gestor local.

Em terceiro lugar, e como consequência direta da autonomia conferida à chamada ponta, os executores devem se reportar com frequência ao órgão central e aos demais implementadores descentralizados. Essa prática busca disseminar as soluções localmente geradas, compartilhando o aprendizado difuso que pode ser útil para outras partes envolvidas. Nos casos em que o desempenho estiver abaixo do esperado, discussões sobre possíveis medidas corretivas são encaminhadas, e as conclusões se tornam de conhecimento geral.

Por fim, as metas, métricas do monitoramento e os processos de tomada de decisão são revisados periodicamente por um grupo cada vez mais amplo de atores envolvidos, como resultado da revisão possibilitada aos implementadores e da flexibilidade dos meios empregados. Depois disso, inicia-se novamente todo o processo.

Mas o que fundamenta essa nova institucionalidade é a passagem de um ambiente hierarquizado para a coordenação horizontal entre os participantes de uma estrutura de entrega de bens e serviços (SABLE, 2005). Ainda segundo a posição defendida pelo autor, observa-se a passagem das práticas tradicionais para um novo modelo de organização dos atores envolvidos. A interação entre o nível central de governo e os níveis locais passa a ser determinante para a possibilidade de sucesso em um ambiente complexo. Pactuações entre esses atores fazem com que soluções desenhadas localmente sejam implementadas, distanciando-se assim dos formatos top down de planejamento e implementação de políticas.

O formato antiquado de estruturação de um órgão estava baseado em rotinas que pressupunham um ponto da entidade de onde emanam os comandos, diversas unidades obedientes ao mesmo e, ainda. Esse centro de comando agindo igualmente como centro de controle. Essa modelagem pode ser útil em um cenário estável, que apresente pequeno grau de variações e incertezas, mas se mostra incapaz de se adaptar à realidade da implementação de políticas públicas, caracterizadas pela complexidade indissociável de sua natureza.

A exemplificação da evolução dos meios de coordenação das empresas a partir da Toyota mostra que comandos centralizados, que não mais conseguiam responder aos complexos desafios do dia a dia nas linhas de produção caracterizadas por grandes distâncias físicas geradas pela necessidade de maximizar as economias de escala, foram sendo substituídos por uma maneira baseada na resolução individualizada de problemas. O caso apresentado fala da utilização do benchmarking para informar todas as unidades envolvidas em um processo produtivo qual o padrão a ser perseguido e, a partir daí, deixar claro para todos que cada envolvido no processo deve repensar sua rotina, sem esperar comandos de um nível superior da estrutura, para que se possa coletivamente atingir o objetivo proposto. A experiência e o conhecimento dos atores responsáveis pela execução das ações são mais valorizados nessa proposta de organização.

A forma de resolver os problemas também é alterada. Antes, nas estruturas hierarquizadas, se defendia a simplificação dos problemas até que chegassem a fatos possíveis de serem identificados e resolvidos de maneira simplificada. Agora, os mecanismos se voltam para a procura de exemplos semelhantes aos que se apresentam como desafios para os atores envolvidos, buscando, dessa maneira, aprender com a experiência de outros e adaptar as soluções encontradas a sua realidade particular. A frase que define essa prática é o reconhecimento de que outros podem estar adotando práticas melhores do que você supõe que seja possível, o que quase que invariavelmente se mostra verdadeiro.

## 2.7 Fechando a construção do conceito

A governança experimentalista, como foi descrito, preconiza um olhar distante das práticas hierarquizadas e tradicionais da burocracia. O que se procurou mostrar aqui foi a valorização dos institutos da aprendizagem e do monitoramento, finalmente reconciliados e trabalhando para a melhoria da qualidade das entregas de bens e serviços para a população.

Dessa forma, tem-se que o modelo apropriado para o mundo atual apresenta uma forma aberta às inovações, flexível o suficiente para ser adaptado aos mais diversos cenários na busca pelo atendimento de uma demanda aparentemente idêntica, e descentralizada não somente na execução mas principalmente na formulação, orientada mas nunca presa às regras gerais emanadas do órgão central.

### 3 Voltando do País das Maravilhas

#### 3.1 O que existe hoje no Governo Federal

Em termos de monitoramento de políticas públicas, pode-se dizer que houve um avanço significativo na última década, mas que ainda não se alcançou um patamar razoável de qualidade das informações prestadas e, principalmente, não existe instalada na administração pública a cultura do aprendizado.

O planejamento de governo acontece por meio de diversos instrumentos formais, tais como o Plano Plurianual – PPA, e Planos Setoriais específicos para cada área de atuação. Observa-se, hoje, alguma concordância entre esses dois tipos, mas o grau e a efetividade de cada caso é variável.

Monitorar pressupõe a existência de capacidades para acompanhar a implementação da política de perto, de captar suas nuances, de aumentar seu conhecimento sobre o que a influencia e de conhecer profundamente os atores envolvidos em todos os seus níveis. Agir dessa forma em um país desigual e que se apresenta sob a forma de federação com ampla descentralização administrativa e autonomia política dos entes que a compõem não é uma trivial.

Com a desmontagem das capacidades de governo ocorrida na década de 1990, o planejamento e, por conseguinte, o monitoramento das ações públicas, foi igualmente enfraquecido. As instituições governamentais responsáveis por essas funções tiveram suas relevâncias diminuídas e permaneceram alguns anos sem qualquer possibilidade de reestruturação devido à orientação política e ideológica do governo eleito à época.

No início dos anos 2000, o governo Lula chega ao poder e se inicia a reconstrução das capacidades estatais de fazer. O Estado assume novamente o papel de promotor e indutor do desenvolvimento do país, com características próprias, e se vê obrigado a reerguer a máquina pública de maneira a conseguir agir de acordo com seu programa de governo. Nesse ponto o planejamento de governo ganha novo fôlego, e cresce sua importância dentro do cenário nacional. Antes de tudo, é preciso traçar um caminho, com metas e objetivos claros, e era essa a função destinada ao planejamento nesse momento histórico.

Não era, contudo, uma tarefa fácil transformar toda uma estrutura criada para limitar a ação governamental em outra capaz de impulsionar o estado para a conformação de um estado de bem estar social. Os sistemas de planejamento não se constituíam uma exceção a essa regra. As lógicas do orçamento e da execução física e financeira das metas de cada ação orçamentária eram vistas e tratadas como o que deveria ser monitorado pelo governo.

A lado da estrutura formal foram sendo criadas instituições paralelas que pudessem atender às necessidades dos dirigentes sem as amarras positivistas às quais se submetia a estrutura administrativa do governo federal. Não é o intuito desse trabalho detalhar esses sistemas alternativos, mas tanto o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC quanto o Programa Brasil Sem Miséria – BSM contaram, desde o início, com práticas de planejamento e monitoramento diferentes das que o restante da administração pública utilizava, denominadas Salas de Situação. Era o Estado agindo à margem dele próprio para conseguir destravar os nós institucionais criados durante o período de encolhimento das suas capacidades de fazer.



No monitoramento, o Ministério do Planejamento atua em diferentes frentes com o objetivo de prover informações relevantes aos tomadores de decisão e à sociedade. Estruturou-se, internamente ao órgão, uma estratégia de monitoramento que permitisse a entrega de diferentes produtos de acordo com a finalidade desejada. Para diferenciar seus usos e estruturas, convencionou-se chama-los de “M”, acompanhados dos números de 1 a 4, de acordo com o produto específico.

Dessa forma, o M1 diz respeito ao monitoramento das prioridades da Presidência da República, que vem a ser uma lista mutável de agendas encaradas como centrais pela chefia do executivo federal. Nesse produto, são coletadas mensalmente informações a respeito dos temas em foco e produzido um sumário executivo com o objetivo de alertar os tomadores de decisão sobre entraves para a execução da política analisada. Sua periodicidade é mensal, mas a qualquer momento as informações podem ser repassadas para os dirigentes se uma intervenção imediata se fizer necessária.

O monitoramento dos Programas Temáticos do Plano Plurianual se traduz como M2, e acontece semestralmente em um regime de cooperação entre o Ministério do Planejamento e os órgãos executores das políticas públicas. As informações são captadas a cada seis meses por um sistema informatizado, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e a partir dos dados informados estabelece-se um diálogo para a elaboração de um relatório final a ser encaminhado anualmente ao Congresso Nacional, que contém informações sobre o andamento das ações de governo.

Há ainda um olhar específico sobre programas mais transversais, que não estão sob a responsabilidade de um órgão, mas que se encontram divididos pela estrutura administrativa da União. O monitoramento dessas agendas é o M3, que prevê um esforço maior de coordenação e integração entre os órgãos, tanto do ponto de vista executório quanto da difusão de conhecimentos.

Finalmente, com o intuito de proporcionar uma visão abrangente sobre a estratégia de desenvolvimento do país, batizou-se de M4 o relatório produzido para

informar as transformações estruturais observadas na sociedade, relacionando-as com os impactos provenientes das políticas executadas pelo governo.

É importante ressaltar que o monitoramento proposto tenta agregar valor ao aprendizado sobre as políticas públicas, ao estabelecer olhares de curto prazo e de solução de problemas do dia-a-dia das políticas, como no M1, ao mesmo tempo em que transcende essa visão imediatista e enxerga a atuação do estado como um motor transformador da realidade social e as possibilidades de indução em curso para a construção de cenários futuros, como no M4.

### 3.2 Como atua a burocracia

A idealização de um sistema de governança que estruture o planejamento e o monitoramento das políticas públicas é algo desejável, mas deve ser visto como um modelo teórico e percebida a distância que as descrições e prescrições guardam da realidade. Para que tais conceitos consigam contribuir minimamente com a melhoria das práticas existentes no interior do estado, tudo se inicia com a certeza de que não há o que se convencionou chamar de técnica burocrática que esteja imune aos interesses de cada indivíduo envolvido nos cenários.

Basear o estudo de políticas públicas em uma abordagem que defenda a atuação do burocrata como técnica faz com que, de início, já se possa afirmar o descolamento da narrativa do mundo real. Mas, ao entrar no dia a dia da burocracia federal pode-se perceber que no corpo “técnico” de órgãos centrais da administração pública ainda há uma quantidade relevante de pessoas que acreditam ser possível, e mesmo desejável, que a ação governamental seja orientada dessa forma.

Em situações corriqueiras escuta-se a defesa dos diagnósticos perfeitos, compreensivos e irrefutáveis como a solução para os problemas relativos tanto ao planejamento quanto à implementação das agendas. Os defensores dessa ideia apregoam que, uma vez exposta uma situação de forma detalhada, em um cenário que considere as variações possíveis diante da escolha feita a cada momento, tal proposta é aceita com base em sua lógica argumentativa, suficiente para convencer e orientar todos os esforços do estado na consecução de um dado objetivo.

Nessa maneira de enxergar o mundo, desconsideram-se as tensões existentes nas relações intra, extra e inter estado. O entendimento central para que se abandone o mundo ideal é o de que não há neutralidade, e não existe algo como uma técnica superior capaz de agrupar os diferentes setores da sociedade ao subjugar as particularidades sociais de cada um pela lógica descritiva inerente ao desenho de programas gerados a partir do perfeito encadeamento de ideias.

E qual o papel que exerce a burocracia nesse momento? Ciente de que existe conflito entre a sua racionalidade e a do político, o grupo procura solidificar sua posição e ampliar as fronteiras de sua influência de maneira particular. A burocracia identifica-se diretamente com procedimentos, modelos, formulários, sistemas e outros instrumentos ligados diretamente aos meios de algum processo. Daí decorre a eleição da importância do método como base do discurso burocrático, e a ampla divulgação que para o alcance os resultados almejados, em qualquer ação de governo, a metodologia utilizada para o desenho do programa e do monitoramento é uma peça central no tabuleiro.

Para que se vislumbre qualquer possibilidade de implantação de um modelo assemelhado ao da governança experimentalista, essa racionalidade tecnicista e apolítica precisa ser superada. A burocracia deve ser exposta à realidade social, e com isso iniciar o seu processo de aprendizagem fora dos processos e métodos, e relacionado de maneira íntima ao cotidiano da implementação das políticas públicas. Somente dessa maneira a chamada área meio pode dotar de capacidades os executores das ações, porque compreenderam pela experiência, pelo diálogo e pelas discussões as reais necessidades da população e os entraves fora e dentro do governo para alcançar as metas propostas.

#### 4 Conclusões

Vivemos em um mundo complexo. As situações duradouras de um passado recente não se encaixam mais em nossas vidas, e muito menos nas das gerações futuras. Um indivíduo com uma formação universitária e uma profissão definida há 40 anos atrás poderia esperar trabalhar no mesmo campo por toda a sua vida profissional. Para os que estão ingressando hoje no mercado de trabalho, a previsão

é que tenham que mudar radicalmente suas competências quatro ou cinco vezes no decorrer de sua vida laboral. Isso não é pouco, e claramente impacta de forma intensa o que esperamos de um estado garantidor de políticas públicas com a qualidade adequada.

Com esse mesmo caráter dinâmico, a realidade social se transforma em uma velocidade acima da capacidade do estado de absorver as mudanças, e as rotinas burocráticas são a forma mais ineficiente de dar as respostas adequadas para esse cenário. Por isso uma nova maneira de pensar a vida das políticas públicas é apresentada, ainda que esteja muito longe da realidade brasileira. Ainda não se encontra em nossas instituições algo que se assemelhe ao modelo proposto, mas isso não invalida o exercício de compreendê-lo e de procurar utilizar o que for possível e desejável para a melhoria das funções governamentais.

A governança experimentalista agrega características desejáveis ao progresso do funcionamento do estado enquanto promotor da melhoria das condições de vida da população, consideradas as especificidades de qualquer ordem. A padronização de comandos e metas, sem que a individualidade seja ressaltada e respeitada indica de maneira peremptória o caminho do fracasso. Além disso, a clausura da burocracia e seu isolamento tanto do mundo político quanto do social é uma distorção a ser desconstruída. O servidor público precisa conhecer a realidade e estar atento às mudanças que ocorrem ao seu redor.

Por sua vez, a sociedade não pode permanecer como um pólo passivo no tabuleiro social. A construção da consciência cidadã se faz a partir da participação política efetiva, das disputas dentro das arenas apropriadas, e da constante interação com os demais atores envolvidos no jogo do poder. Ainda é curto o período histórico brasileiro no qual essa atitude é permitida. Os ecos da repressão ainda se fazem ouvir, mas a melhor maneira de silenciá-los é com o fortalecimento das instituições democráticas, e o modelo proposto pressupõe democracia, participação sócia efetiva e discussões abertas. Independente do resultado em termos de monitoramento de políticas públicas, esses ingredientes sempre trarão melhorias nas bases de um estado democrático de direito.

Cabe aos diversos atores envolvidos, portanto, buscarem os espaços para participar efetivamente, e construir essas frentes de discussão como locais abertos ao diálogo aberto, propensos ao questionamento das certezas, que podem servir ao passado, mas não necessariamente se estendem no tempo, de forma a fortalecer uma nova relação democrática adequada à evolução da sociedade contemporânea.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BOURDIEU, P. (2009), **O senso prático**, Ed. Vozes, Petrópolis.

MELO, E.B.B e Rodrigues, R.W.S. **Monitoramento, Avaliação e Controle – Superando o debate técnico burocrático** (2012), V CONSAD, Brasília

MORETTI, B. (2012) **O Planejamento Governamental como Discurso: Tensões entre Política e Técnica (1930-2003)**, Tese de doutorado apresentada ao departamento de Sociologia UNB, Brasília

MULLER, P. SUREL Y. (2002) **A Análise das Políticas Públicas**, EDUCAT, Pelotas.

PEREIRA, P.A.P. (2011) **A Intersectorialidade das políticas sociais em uma perspectiva dialética** UNB, Brasília

PIRES, R. et al. (2010), **Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas pública**. Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parte V, Brasília.

PRESSMAN, J.L. e WILDAVSKY, A. (1998) **Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas em Washington se frustran em Oakland**. Fondo de Cultura Económica, México

SANTOS, B. de S. (1988), **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna**. Estudos avançados, Fapesp, São Paulo.

SABEL, C (1993) **Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development**. Working Paper #102

SABEL, C. e SIMON W. H. (2011) **Minimalism and Experimentalism in the Administrative State** The Georgetown Law Journal, Vol 100:53, 2011

SABEL, C. (2005) **Local Governance and the Drivers of Growth** OECD, 2005

SABEL, C. (2008) **Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability** Wetenschappelijke Raad Voor Het Regeringsbeleid, 2008

SABEL, C. (2011) **Experimentalist Governance** The Oxford Handbook of Governance, 2011

SCHNEIDER, A. L. (2006), **Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático**. Capítulo 9 da coletânea Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise, Editora UnB, Brasília.

SOUZA, C. (2006) **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Rev. Sociologias, Porto Alegre