

## Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas

*Postmodernism and strategic management: implications for public policy*

Luciano D'Ascenzi<sup>1</sup>

Luciana Leite Lima<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo propõe uma análise dialógica transdisciplinar perante a recorrência explicativa de algumas razões de fracasso quanto às políticas públicas estudadas. Assim, navega conscientemente desde o referencial tradicional, desde manuais e visões consolidadas, até produções pós-estruturalistas e pós-modernas; trilhando a fragmentação dos discursos de poder, desnudando-os em elementos conceito-contextuais mais gerais às Ciências Sociais. Clarifica os limites das análises unidirecionais da gestão, empunhadas nos casos em que algo do plano não dera certo, redirecionando a responsabilidade para atores sociais que sequer participaram dos processos decisórios específicos. Então, após apresentação rápida de alguns olhares que configuram padrões de entendimento emergentes, apresentamos os fundamentos da Etnografia Customizada, desenvolvimento transdisciplinar em Gestão Social. Portanto, para entender tais fracassos, as explicações precisariam avançar para além das análises normativo-funcionalistas, em direção à incorporação de elementos simbólico-explicativos que estiverem protagonizando os contextos de ação pesquisados; igualmente, recolocamos a ideia de que os modelos funcionalistas, eficientes no gerenciamento de rotinas, teriam desempenho inferior quando em contextos de mudança.

**Palavras-chave:** Política Pública; Gestão Estratégica; Gestão Social; Gestão de Políticas Públicas.

### ABSTRACT

This study proposes a transdisciplinary dialogical analysis given the recurrence of some explanatory reasons of failure of the studied policies. It consciously attempts to cross through traditional references, from manuals and consolidated views to post-structuralism and postmodern productions; tracks fragmentation of the speeches of power, stripping them in more general contextual concept elements to social sciences. In addition, the study clarifies the limits of the unidirectional analyses of management, held upon cases where something went wrong; redirecting the responsibility for social actors who did not even participated in the decision-making processes. Then, after a brief presentation of some looks that shape emerging understanding of patterns, we present the fundamentals of Customized Ethnography, transdisciplinary development in social management. Therefore, to understand such failures, the explanations would need to move beyond the normative-functionalist analysis, towards the incorporation of symbolic-explanatory elements that are starring surveyed action contexts; also, we repositioned the idea that functionalist, efficient models for managing routines, would have lower performance when in contexts of change.

**Keywords:** Public Policy; Strategic Management; Social Management; Public Policy Management.

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), técnico superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e professor convidado da Unisinos. E-mail: [luciano.dascenzi@gmail.com](mailto:luciano.dascenzi@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [lucianaleitelima@gmail.com](mailto:lucianaleitelima@gmail.com).

Texto recepcionado em regime de fast-track do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), ocorrido entre 19 e 21 de maio de 2016, na cidade de Porto Alegre/RS, Brasil. O evento foi organizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

## 1. Introdução

É possível definir as políticas públicas a partir da ambição por transformar uma realidade social percebida como inadequada ou inaceitável pelo(s) agente(s) social(is) que as empreendem. Tratar-se-ia, então, em sua generalidade, de objetivo extremamente ambicioso: a mudança social gerenciada de uma situação “A” para outra, “B”. Analiticamente, o entendimento desse tipo de fenômeno implica em um duplo movimento dialógico: transdisciplinar, em meio ao conjunto das ciências ditas sociais, traduzindo conceitos para apropriar-se de suas respectivas visões da realidade social, consciente das possibilidades e limites de cada campo; e, a partir deste, entre a teoria e a prática, testando conceitos à realidade estudada em busca das categorias explicativas, contextualmente relevantes.

A propósito dessa definição, este artigo objetiva analisar, por meio de um diálogo transdisciplinar, a recorrência explicativa de certas razões de fracasso das políticas públicas, conforme evidenciado em nossas pesquisas (D'Ascenzi, 2015; Lima et al., 2014; D'Ascenzi e Lima, 2011, 2013). Isso se dará mediante uma síntese discursiva que permita aprofundar a análise dessas justificativas a partir da fragmentação delas em elementos conceito-contextuais mais gerais das Ciências Sociais. Além do que, em última instância, tal movimentação dialógica, ao clarificar os limites das análises unidirecionais, permite perceber o alcance real, conceitualmente, intrínsecos aos modelos e instrumentos de gestão hoje hegemônicos, bem como os discursos consagrados ativados sempre que algo do plano não dê certo. Para realmente entender tais casos, as explicações precisariam avançar para além das análises normativo-funcionalistas, em direção à incorporação dos possíveis elementos simbólicos explicativos, uma vez que estejam protagonizando os contextos de ação pesquisados.

O trabalho recoloca a ideia de que, à moda de uma metanarrativa, os modelos funcional-universalistas, que tanto auxiliaram na consolidação da qualidade, alcançada pelo gerenciamento das rotinas administrativas, são de pouca utilidade quando em contextos de mudança das estruturas sociais, tão mais comuns na sociedade pós-moderna.

## 2. A transdisciplinaridade e a aplicabilidade: da teoria à prática

A gestão e a análise de políticas públicas são campos fortemente permeados pela economia e pela administração. Tida, por alguns, como a primeira ciência social, visto que suas primeiras contribuições distam do século XVIII, as Ciências Econômicas acabaram por sofrer forte influência, em termos epistemológicos, das ciências naturais, mais positivas. Por sua vez, muito antes disso, a origem da palavra economia advém do grego, *oikos nomos*, ou administração da casa. Contudo a crescente importância e diversidade possíveis à ideia original foram acarretando a necessidade de toda uma série de especializações funcionais. Assim:

A Administração, tal como a encontramos hoje, é o resultado histórico e integrado da contribuição cumulativa de numerosos precursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas, e empresários que, no decorrer dos tempos, foram cada qual no seu campo de atividades, desenvolvendo e divulgando suas obras e teorias (Chiavenato, 1999, p. 15).

Discorrer sobre tamanha abrangência profissional sem perder o sentido do todo envolve algum esforço de síntese. Algo que, a rigor, seria possível apenas em termos conceituais. Assim fazendo, ainda, pode-se perceber a ligação siamesa entre a administração e a economia. Quanto a isso, a gestão parece continuar fiel à tradição de construir seus modelos a partir da análise de um único elemento conceitual relativo à funcionalidade. Uma epistemologia especialmente “competente”, e mesmo irreparável para alguns, na lida de rotinas quando a estrutura social deva, ideal e seguidamente, reproduzir-se sem alterações qualitativas. Porém um resultado oposto costuma ocorrer quando os elementos conceituais simbólicos sejam necessários às possíveis explicações do contexto estudado frente a situações de mudança social. Nestas,

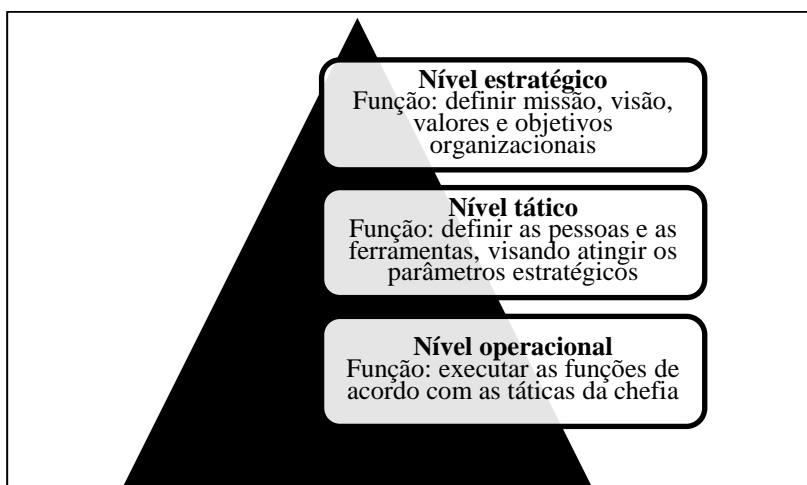
a consensualidade, a normatividade, a estrategicidade, a intencionalidade e, por vezes, até mesmo a linguisticalidade, quando se tratar de novo(s) significante(s) ou significado(s), não têm como ser ignoradas sem implicar um prejuízo considerável. Tamanho “enxerto” traz a necessidade de contribuições seja da sociologia, seja da antropologia social.

Conceitualmente, as “teorias funcionalistas” têm a utilidade ligada a teses expressas por meio de algum tipo de relação de causa e efeito entre grandezas, possibilitando formar cadeias causais unidirecionais. Utilizando-nos de uma linguagem didaticamente mais apropriada, tais construções podem ainda ser expressas matematicamente, como do tipo:  $Y = f(X)$ . Onde a variável “Y” seria uma função dada de outra variável, no caso, “X”; que as alterações em “Y” poderiam ser explicadas, em grande medida, por meio das mudanças originadas em “X”; mas que o oposto não seria verdadeiro. Enfim, tais proposições trazem de sua origem positivista a pretensão universalista de uma lei da natureza, aplicável a todo e qualquer contexto, a partir da herança dos primeiros desenvolvimentos, à época, de uma espécie de física social.

Outra característica relevante diz respeito ao pensamento hoje hegemônico na Administração, a Gestão Estratégica. Trata-se de um conjunto de teorias ou modelos e suas ferramentas, em grande medida, desenvolvidos a partir da Administração por Objetivos. Assim, além de manter a análise limitada ao elemento conceitual da funcionalidade dos contextos da ação organizacional, dando conta da maior parte das rotinas, valeria destacar a inserção de uma dose limitada de normatividade formal, visto que algumas metas deveriam ser cumpridas, iniciando certa preocupação com a exceção e a pormenorização.

Nesse sentido, contudo, suas prescrições rezam pela estrita obediência à estrutura hierárquica, que separa, fortemente, o “andar de cima”, que estabelece todos os parâmetros organizacionais, com relação ao “andar de baixo”, que se responsabiliza pela execução operacional, normativamente, consubstanciando o resultado concreto do planejamento estratégico. Portanto, destacamos que o plano, transformado em práticas, reforça a hierarquia e a centralização de poder nos níveis superiores da administração, enquanto separa quem decide de quem executa, mas também quem quer que seja o alvo, das políticas então formuladas.

Isto é, tem-se que a missão, a visão, os valores e as metas são, todos eles, definidos no nível mais elevado da cadeia de comando, denominado de “estratégico”, após o que é repassado aos níveis hierárquicos inferiores da instituição. Primeiramente, para o nível tático, das chefias departamentais, que teriam certa autonomia variável para definir os modos que julgassem mais eficazes para atingir seu quinhão dos objetivos estratégicos, de resto, originalmente definidos pela direção máxima local. Apenas depois disso, chegar-se-ia ao plano operacional que, por vezes, não precisaria necessariamente conhecer o plano estratégico e, muito menos, os porquês de estarem executando determinada tarefa, ou de uma maneira ou de outra qualquer. Entre quem decide e quem executa, colocar-se-ia a chefia, à guisa de fronteira entre uma coisa e outra. Por tudo isso, a Gestão Estratégica é classificada como um modelo do tipo *top-down*. Graficamente:



**Figura 1 - Fluxo das funções na Gestão Estratégica**

Fonte: elaboração própria

Tal desenho torna fácil perceber que esses modelos separam os atores organizacionais de acordo com suas respectivas prerrogativas de poder, sendo que os formuladores das políticas institucionais não têm contato direto com os executores de suas disposições, nem com os contextos de execução gerados por suas políticas. Esses últimos, por seu turno, formados pela relação entre a “clientela” interna e externa, não participariam dos processos decisórios definidores de suas tarefas e atendimento de necessidades. Mesmo assim, trata-se de um conjunto teórico-metodológico, de nível variável, embora indiscutível, de centralização do processo decisório, que configura a hegemonia junto à Teoria Geral da Administração, visto que amplamente, senão aplicado, intencionalmente perseguido nos setores público e privado.

No “canto oposto” de nosso universo analítico, há uma infinidade de teorias críticas congregadas contemporaneamente sob a denominação de Gestão Social<sup>3</sup>. Naquilo que importa aqui, de tipo *bottom-up*, porque socialmente controladas e participativas em termos decisórios (Ullrich e Carrion, 2015). A elas, dialogicamente, acostumou-se dirigir crítica, justa ou não, o caso não é esse, de pouco avançarem em termos metodológicos, que possibilitasse atingir uma ação prática alternativa na gestão de contextos organizacionais. Uma brecha que pretendemos explorar.

Desse modo, defendemos um papel conceitualmente complementar para tais enfoques, provendo a gestão de elementos necessários à consecução da mudança organizacional, complementarmente à reedição de rotinas. Afinal, sem um lugar ao lado do campo hegemônico, a crítica teórico-metodológica fica no meio do caminho, atendo-se a ajudar a pensar, fazendo perceber os limites do possível, tendo em vista a rigidez dos modelos normativo-funcionalistas. Assim ocorre com uma crítica bastante relevante, que diz respeito às frequentes situações de iniquidade geradas pelos modelos vinculados à Gestão Estratégica, ativadas sempre que as políticas não conseguem atingir seus objetivos, ter-se-iam “grandes planos”, porém mal executados... Ou ainda, que a clientela não saberia utilizar do serviço... Difundindo invariavelmente, desde a visão oficial, os pontos de vista dos autores do plano. Isto é, prescrevem o que deva ser feito, mas também têm a prerrogativa da avaliação dos resultados alcançados. Isso na Administração, que busca aplicar, por meio de modelos, teorias das ciências sociais e comportamentais.

Essa mesma questão pode ser visitada do ponto de vista do campo das políticas públicas, em que é comum o uso da Abordagem Sequencial, ou do Ciclo de Políticas Públicas. Trata-se de uma ferramenta

<sup>3</sup> Ilustrativamente, ver o excelente compêndio organizado em Boulosa (2014).

analítica que apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecessem intervenção administrada, produção de soluções ou alternativas, bem como a tomada de decisão; a implementação referir-se-ia à execução das decisões adotadas na etapa prévia; e a avaliação consistiria na interrogação sobre os processos, produtos, resultados e impacto da política<sup>4</sup>. Na prática, tais etapas confundem-se e sobrepõem-se umas às outras, mas a segmentação é útil à análise.

Contudo, se a formulação é dada pelo campo estratégico, mesmo assim, dado os objetivos deste trabalho, algo deve ser dito sobre a implementação. A aproximação com os modelos de análise de implementação de políticas públicas exige que se trate de uma questão que transpassa o campo: a relação entre o plano da política pública e a sua execução. Parece uma obviedade referir que o planejamento de alguma atividade é, inevitavelmente, seguido por sua implementação. No entanto a execução de uma política pública é um processo problemático, no sentido de que inevitavelmente diferirá das intenções daqueles que a formularam. Inegavelmente, uma janela de oportunidade para a mudança social. Contudo a definição das especificidades da renovação estrutural assim inauguradas permanece, inevitavelmente, aberta.

A semelhança ou o distanciamento da implementação com relação ao plano que lhe deu origem é um objeto de pesquisa dos mais valorizados neste campo. Ou seja, a implementação, comumente, é observada a partir do plano que lhe deu origem. Por isso, falar-se-ia tanto sobre os “problemas de implementação” que, *grosso modo*, expressam a seguinte ideia: o sucesso da política seria resultante da perfeição de seu desenho, mas seu fracasso derivaria da forma como foi executada.

Nessa linha, Cline (2000) apresenta duas definições predominantes para os “problemas de implementação”: a primeira estabelece que a natureza do problema seria administrativo-organizacional e sua resolução dependeria da especificação de objetivos e do controle dos subordinados; na segunda definição, o problema da implementação decorreria de conflitos de interesses. A preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação passaria pela construção de instituições ou mecanismos que criassem um contexto de cooperação para os participantes.

As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas costumam equilibrar-se nesses pressupostos. De fato, a definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes. Ao considerar tudo isso e seguindo Kliksberg (1997), podemos, agora, identificar, ou mesmo propor, uma agenda para a análise e gestão de políticas públicas.

## 2.1 Desenvolvimento de Redes

As redes parecem ter diferentes definições nas Ciências Sociais. Na gestão de políticas públicas, elas tendem a referir-se a uma forma organizacional que se contrapõe à burocrática. Partir-se-ia da ideia de que:

- a) Os objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas são amplos e envolvem muitas variáveis. Essa complexidade faz com que seja difícil alcançá-los de forma isolada, via ação de uma única organização ou ator;
- b) Uma série de organizações promoveria iniciativas visando atingir objetivos que, em seus resultados, podem ser convergentes.

<sup>4</sup> Para uma discussão dos limites da abordagem sequencial, ver Muller e Surel (2002). Majone e Wildavsky (1984) e Browne e Wildavsky (1984) discutem as relações de interdependência entre as fases.

Nesse contexto, a organização em rede potencializaria sinergicamente as ações das diferentes organizações que trabalham de forma independente, mas cujos objetivos são relacionados. A disseminação dessa conformação geraria eficiência coletiva, uma vez que evitaria duplicidades e otimizaria a utilização dos recursos.

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, isso exigiria uma série de novas capacidades estatais: trabalhar em parceria<sup>5</sup>, negociação contínua, coordenação, cooperação, intersetorialidade, etc.

## 2.2 A Valorização da Especificidade

No campo da análise da implementação de políticas públicas, há um debate entre os que defendem o desenvolvimento de pesquisas com desenho comparativo e estatístico; os que preferem os estudos de caso; e aqueles que acham que a diversidade é o melhor caminho para a inovação (Winter, 2014).

Na gestão de políticas públicas, o paradigma emergente (Cohen e Franco, 2007) enfatiza a gerência adaptativa. A defesa desse tipo de gerência estaria assentada em três proposições:

- a) o ambiente tem sido fluído e turbulento;
- b) os objetivos das políticas não seriam assim claros;
- c) a implementação e a gestão costumam promover processos de aprendizagem social, isto é, à medida que os atores lidam com os problemas sociais, em meio à execução das políticas, tais atores passariam a conhecer mais sobre o contexto de mudança, o que permitiria fazer ajustes na ação.

Assim, propõem uma gestão flexível, adaptada ao ambiente, sensível às mudanças do entorno e que utiliza as informações geradas pela execução das atividades para melhorá-las. Uma consequência disso é a geração de mudanças incrementais que, no médio e longo prazo, acabarão produzindo uma política pública bem diferente daquela que consta nos documentos oficiais. Formuladores e avaliadores de impacto não costumam aprovar esse movimento.

Essa visão de gestão incorpora o contexto e suas especificidades. Portanto, as estruturas organizacionais descentralizadas são vistas como mais propícias. Poder-se-ia inserir aqui, também, a valorização da participação da comunidade.

## 2.3 Desenvolvimento de Mecanismos Regulatórios

Diante da inserção de uma pluralidade de atores e da difusão de novas formas organizacionais, a gestão de políticas públicas vem sendo pressionada a modificar sua forma de atuação. Essa mudança tem significado a necessidade do desenvolvimento de uma série de capacidades estatais, nem sempre atendidas:

- a) superação da cultura patrimonial-formalista, com forte predomínio da legalidade estrita no tocante às necessidades funcionais dos serviços públicos, dissociando forma e conteúdo;
- b) elaboração de editais e contratos capazes de guiar a ação dos atores não estatais em direção à funcionalidade dos sistemas e aos objetivos sociais;
- c) fiscalização e controle da utilização dos recursos;

<sup>5</sup> Para analisar a relevância e os efeitos da atuação em parceria do Estado com os agentes econômicos ver Evans (2004) e Tapia (2005).

- d) avaliação dos provedores de serviços públicos;
- e) monitoramento da qualidade dos serviços;
- f) publicização dos processos administrativos.

Efetivamente, apesar de toda uma série de instituições criadas para tanto, as atividades voltadas à regulação<sup>6</sup> e à participação de atores não estatais nas políticas públicas são subdesenvolvidas, se não inócuas, no país. Aqui, até mesmo o elemento funcional é solenemente ignorado. Em algumas políticas sociais, os municípios chegam a comprar serviços sem estabelecer contratos, sem especificar quantidades ou qualidade. É a já famosa “síndrome da caneta que não escreve”.

É preciso restar claro, de uma vez por todas: isso não significa que as estruturas institucionais de regulação não existam, mas, sim, que elas se preocupam exclusivamente com a legalidade estrita e com os órgãos de controle. Ora, como implementar os reparos e as modificações necessárias fazendo prevalecer a estrutura já existente?

Dessa agenda, podemos enfatizar uma questão fulcral: a descentralização. As formas organizacionais em rede e a gerência flexível trazem para a gestão das políticas públicas novos atores, novas racionalidades, o foco no impacto e na legitimidade da ação pública. Tudo isso foi denominado como um paradigma emergente no âmbito das políticas sociais, em superação ao paradigma dominante (Cohen e Franco, 2007). Este caracterizado pela centralização, pelo monopólio do poder executivo, pelo foco na lei e pela estrutura de tipo burocrática.

#### 2.4 Tempo e Espaço sob a Ótica Gerencial

Uma maneira de a gestão lidar com tamanha complexidade, administrando a partir de padrões emergentes, pode ser tentada com a utilização da Etnografia Customizada (D'Ascenzi, 2015; D'Ascenzi e Lima, 2014). Ela propõe a utilização limitada da Administração tradicional aos contextos de rotina quando as estruturas organizacionais devessem permanecer intocadas. A partir das necessidades de mudança estrutural, percebidas desde a aplicação da abordagem local e suas práticas organizacionais, ter-se-ia a primeira aproximação à análise simbólica, tendo as descrições funcionais dos problemas como ponto de partida do diálogo proposto pelo método.

Definido o problema em comum acordo com a direção local, novos elementos conceituais passariam a ser incluídos à medida que aparecessem nos contextos de ação observados. Metodologicamente, tal providência passa pelos procedimentos da observação participante e da descrição densa da Antropologia Social, sendo que a aproximação funcional já restaria pronta, dando início à análise dialógica:

A observação-participante requer amplo acesso às diferentes dimensões da realidade etnografada para a obtenção de informações cujo critério de relevância é definido pelo pesquisador treinado, não sendo dado à *priori*, mas contextualmente. Tal processo de observação deve-se dar em diferentes ambientes e situações, através da permanência prolongada, para a identificação dos fatos sociais relevantes que expressem a cosmovisão e autorrepresentação que a empresa (re)produz: objetos, acontecimentos, entrevistas, conversas, observação *in loco*, registros, assistência a reuniões, rituais, festas, eventos; e também, análise de documentos, peças de comunicação na diversidade de ações corporativas; enfim, tudo que possa configurar a realidade cultural da empresa. Já a descrição densa é o resultado analítico da sistematização dos dados coletados a

<sup>6</sup> Não confundir com regulamentação. Enquanto esta é consubstanciada por meio de atos administrativos e normas formais, aquela se refere ao elemento de funcionalidade dos sistemas.

partir da observação-participante, proporcionando a construção de categorias de entendimento, tanto em gênese quanto em funcionamento ou extinção. (D'Ascenzi, 2015, p. 119).

Nessa interlocução, o conceito de “lugar”<sup>7</sup> é fundamental, indicando o posicionamento contextual do ator social frente a uma dada categoria de entendimento local. Metodologicamente apreendida, aquela visão de mundo é determinável e explicável pela comparação com outras coisas e atores, conforme detalhadamente descritos em Geertz (1978, 2002).

Dado o *locus* de pesquisa viabilizado pelo compartilhamento prévio da autoridade etnográfica com a gestão, encontramos as condições necessárias à construção da categoria organizacional, significativa ao processo de renovação estrutural que a pesquisa queira entender. Desenhado a partir das descrições, em discursos e comportamentos locais encontrados, nosso objeto de estudo seria então segmentado e analisado. Suas cores sendo representadas, potencialmente, por até seis elementos conceituais ligados ao contexto de trabalho ali organizado: funcionalidade, intencionalidade, linguisticidade, consensualidade, normatividade e estrategicidade<sup>8</sup>.

Ou seja, percebido a partir de entendimentos e de interações, o objeto, em significado e significante, restaria, primeiramente, compartilhado entre gestão e pesquisador, ensejando nova etapa de investigação. Nela, a categoria seria analisada e tipificada como um conjunto de representações de entendimento local<sup>9</sup>, e assim modelado em redes sociais parciais perante elementos conceituais dos contextos de ação observados durante o procedimento da observação-participante, tendo em vista as necessidades de análise daquela diversidade particular. Isto é, teríamos um conjunto limitado de representações coletivas de uma dada grandeza relevante que se reproduz em diferentes níveis de cooperação e conflito, enquanto resultado relacional a ser entendido a partir de sua visualização em rede<sup>10</sup>.

Dada nossa fé esclarecida quanto à diversidade, que sempre continuará existindo, cada elo é então considerado e problematizado como numa relação de gênero. Esta entendida a partir de representações minimamente compartilhadas frente à estrutura social ativada, no sentido de viabilizar a relação concreta, em sua organização e em sua manutenção no tempo, entre sujeitos que ora sujeitam ora são sujeitados. Poderíamos, ainda, analisar tal afinidade em termos de recorrência e/ou ausência de entrecosques de significado cada vez que a categoria fosse ativada. Em termos puramente conceituais, tal investigação buscaria perceber: até que ponto a relação de adjacência, que representa o pertencimento à interpretação organizada da categoria, mantém-se? A partir de quais necessidades de significação iniciaria o “conflito”<sup>11</sup> e/ou o remanejamento do elo da rede? Em que medida e como as diferentes redes se relacionam? (D'Ascenzi, 2015).

### 3. Limites objetivos dos enfoques funcionalistas: as tais causas...

As análises baseadas em categorias funcionalistas rapidamente conhecem seus limites quando se voltam para objetos que envolvem, ou estão envolvidos, em processos de mudança social, como é o caso das políticas públicas. Nesses casos, os achados e as conclusões acabam apontando para elementos externos, ou seja, não previstos nos modelos de análise. Com isso, não conseguem produzir proposições factíveis.

<sup>7</sup> Em ampliação ao conceito de território (Saquet, 2014).

<sup>8</sup> Inspirado em Fraser (1987), desenvolvido em D'Ascenzi (2015).

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre “representações coletivas”, ver a partir de Durkheim e Mauss (1981).

<sup>10</sup> Seguindo Barnes (2010), desenvolvido em D'Ascenzi (2015, p. 161-162).

<sup>11</sup> Colocamos o termo entre aspas para chamar atenção que seu entendimento está associado a uma escala de intensidade variável, que englobaria: um mero comentário de confirmação ou dúvida, o antagonismo associado a claras disputas de conteúdo, etc. Afinal, a ativação de uma estrutura social não implica em mudança da mesma, apenas abre a possibilidade.



Nossas pesquisas empíricas puderam atestar pelo menos 3 (três) “causas” de insucesso no atingimento de metas, proferidas nos momentos “da verdade”, quando dos processos de avaliação. De fato, apuramos tal recorrência, assim, explicitando as mesmas explicações para os mais diferentes contextos, públicos e privados. Três delas apareceram em todas as ocorrências de insucesso registradas em nossos trabalhos de campo.

**a. Os problemas das políticas públicas seriam causados por falta de vontade (Liderança ou Cultura)**

A primeira explicação recorrente para as debilidades das políticas, comum inclusive em trabalhos acadêmicos, é a falta de vontade: falta de vontade política, falta de vontade dos trabalhadores etc. Ou seja, a variável explicativa para um processo coletivo ensejado pela política pública seria um atributo individual instrumentalizado. Do ponto de vista organizacional, temos uma questão aqui.

A rigor, segundo um enfoque exclusivamente funcionalista, uma organização que dependesse do voluntarismo para atingir seus objetivos, por definição, não seria capaz de tal consecução. Porque uma organização, nesse ponto de vista, deveria ser um conjunto de indivíduos que empreendesse atividades coordenadas com vistas a um fim definido hierarquicamente. Esse objetivo organizacional deveria ser buscado pela coordenação das atividades individuais, não dependendo da “boa vontade” de quem quer que fosse. Para resolver esse problema insolúvel, criou-se a figura do líder, alguém que “dê o sangue” ou que “vista a camisa”. Bem por isso, sempre especificado *a posteriori*. Então, a vontade, por si só, é uma variável explicativa frágil e que apenas recoloca outros problemas.

**b. Os problemas das políticas públicas seriam decorrentes de falhas de comunicação**

A segunda, um pouco mais elaborada, atribui os problemas às falhas de comunicação. Nesse caso, as dificuldades de implementação das políticas seriam consequência da falta de clareza quanto aos objetivos e/ou processos definidos no plano. Isto é, entre os recursos necessários, faltaria divulgação, informação ou treinamento básico.

Essa visão não atenta para os conflitos de interesses e pressupõe que o indivíduo em uma organização alinhar-se-ia automaticamente às ideias do formulador. Com isso, entre outros fatores relevantes, não considera as diferentes matrizes cognitivas que embasam o comportamento dos atores sociais. Isto é, a diferença na linguagem, na forma de perceber o problema, nas práticas consideradas consagradas e, mesmo, naquelas decorrentes do processo de profissionalização: todo um sistema de crenças que ajuda a entender por que as pessoas agem de um jeito e não de outro. Nesse tipo de narrativa os indivíduos são percebidos como seres passivos, num possível paradoxo em relação à “causa” anterior.

**c. Os problemas das políticas públicas seriam causados pela descontinuidade**

A terceira “causa” mobiliza uma ideia originada tanto na competição político-partidária quanto na profissional, departamental, etc., que chega a imputar as ineficiências das políticas institucionais à falta de continuidade política, de resto necessária à alternância democrática ou contextual, conforme o caso.

Não se quer dizer que não ocorram interrupções ou mudanças nas políticas em virtude das trocas de governo ou de comando. A questão é que a intensidade disso, também, depende de outros fatores, por vezes, mais relevantes: a conjuntura econômica, os resultados das avaliações, o grau de institucionalização da política, os recursos de poder dos beneficiários, a capacidade de pressão dos trabalhadores que nela trabalham etc. Isto é, a mudança institucional é lenta e incremental.

Na verdade, essa terceira explicação recorrente funciona como uma profecia autocumprida. Já acompanhamos casos, de organizações de saúde e de educação que simplesmente interromperam a execução de projetos após a mudança partidária no governo. Fizeram isso sem que houvesse qualquer iniciativa do novo governo de interferir no projeto.

Na verdade, a crítica a essa questão pode abrir outra linha de reflexão: da relativa autonomia dos executores na condução das políticas públicas. Os trabalhos sobre burocracias de nível de rua vêm apontando que o controle político-administrativo sobre esses agentes é problemático (Lipsky, 1980), pois eles têm instrumentos para moldar a política independentemente das “vontades” do partido no poder.

Nesse caminho, podemos supor que as trocas de comando afetariam os níveis organizacionais de formas distintas, sendo a burocracia de alto escalão, em geral, indicada politicamente, faz sentido conjecturar que seria mais sensível a tais mudanças. Já a burocracia de nível de rua, tendo seus referenciais mais fortemente baseados no grupo profissional, nas relações com os beneficiários, na necessidade de lidar com um contexto de escassez de recursos e abundância de demanda; tenderia a ser menos afetada pelas mudanças de comando, pois a dinâmica de sua atuação seria menos dependente da autoridade organizacional e mais atrelada ao contexto local.

### 3.1 As causas e suas consequências

Essas três questões nos revelam algumas coisas sobre o espírito da gestão de políticas públicas em geral. Primeiramente, é interessante essa atenção para o que falta (vontade, comunicação, continuidade). E isso pode indicar que as debilidades de gestão adviriam de questões que estão fora dela. Os problemas seriam decorrentes do que falta. Então, a hipótese é: se tivéssemos vontade, se nos comunicássemos melhor e se houvesse continuidade de governo, não teríamos problemas na implementação das políticas.

Uma das questões que dificultam lidar com esse estado de coisas é a dicotomia entre política e administração. Nesse sentido, é influente a ideia de que a formulação e a implementação das políticas são fases distintas de um processo no qual uma encerraria a atividade política; enquanto a outra, a etapa de execução de atividades previamente definidas na formulação do plano.

Isso afasta da formulação as considerações sobre as condições do contexto de implementação da política. Mais ainda, obscurece as decisões tomadas durante o processo de implementação com o objetivo de ajustar a política à realidade. Também, encobre os conflitos de interesses que emergem a partir da implementação, da mobilização de determinados recursos, das exigências de criação e operação de novas tarefas, etc.: conflitos entre burocracias, entre elas e os beneficiários, entre as corporações.... Isso implica que muitas forças se manifestam, principalmente, durante a implementação com o intuito de moldar os processos e produtos por meio dos quais as políticas ganham vida.

A dicotomia simplifica essa dinâmica; ela a nega, na verdade. Ao fazer isso, faz crer que os problemas de implementação podem ser resolvidos com técnicas de gestão ou por meio de reestruturações organizacionais. Obviamente, estas seriam adequadas caso tratássemos do encaminhamento de rotinas, mas não quando envolvem mudanças sociais, logo, o principal objetivo de qualquer política pública.

O problema decorrente é justamente o enraizamento de um “diagnóstico”, automático, que é acionado para todas as situações sem resposta ou encaminhamento adequado, assim, permitindo a criação de discursos que eximam os atores. Um “diagnóstico” automático vem sempre acompanhado de uma “solução” automática. Por exemplo: nos serviços de saúde, a pressão constante das corporações pelo aumento do número de trabalhadores é a solução para o diagnóstico de que há mais demanda por serviços do que recursos disponíveis; ou, então, o diagnóstico de que a política não funciona adequadamente porque há falhas nas comunicações entre os departamentos que a executam, pedindo,

como solução, o aumento da produção de papel na forma de ofícios, resoluções normativas, explicações por escrito, reuniões de treinamento, cartazes nas paredes, nas portas, nos quadros de aviso etc.; para o diagnóstico de descontinuidade de políticas devido às trocas de governo, será que isso é mais problemático do que viver numa ditadura? Ou o problema adviria da falta de consolidação de instituições democráticas e de políticas de Estado?

Um encaminhamento adequado e sustentável passaria por análises que incorporassem os elementos intrínsecos aos processos sociais de qualquer política: conflitos de interesses, objetivos pouco claros, metas e processos produtivos que são modificados ao longo da implementação, além de outros mais, sempre que presentes no contexto que se pretenda intervir. Como tais, devem ser endogeneizados pelos modelos, adequando-os à realidade e suas especificidades. Isto é, a separação formulação-implementação deve ser superada nas abordagens analíticas, visto que não existe nas práticas sociais, senão na normatividade formal.

#### 4. Considerações finais

Frente às tendências sociais de aceleração dos contextos de mudança e da descentralização da gestão, tem-se, pelo menos, duas conclusões conceitualmente válidas.

De um lado, os modelos funcionalistas não têm como estender suas conclusões para além das atividades rotineiras levadas a cabo pela organização; de outro, que embora a normatividade seja um elemento necessário à construção da autonomia, os processos decisórios desprovidos de algum nível de heterogeneidade de atores sociais mantêm-se intrinsecamente centralizados, sem condições mínimas, do ponto de vista conceitual, para poderem ser classificados como participativos ou democráticos<sup>12</sup>. Portanto, a própria eficiência da descentralização, enquanto processo decisório, vai depender, em grande medida, da qualidade da autonomia dos atores envolvidos. Conquanto seja interessante notar que, contextualmente, mesmo a tentativa de aplicação de um modelo de tipo *top-down* possa ter efeitos descentralizadores numa cultura política como a nossa, em que o campo estratégico busca apropriar-se tanto da tática quanto da mente dos executores, sob o “argumento” de que tudo que “ele” toque seja estratégico: o contexto, sempre o contexto<sup>13</sup>. Até aqui nada de novo, senão confirmar algumas teses consolidadas a partir de um caminho disciplinar diferente.

Nossa contribuição é no sentido de que inserir o conflito às análises vai além de apontar o dedo em riste para alguém ou de sua citação retórica, mas envolve introduzir, no modelo, outros elementos conceituais presentes nos contextos de ação dados, como o nível de consensualidade, que englobem e expliquem os conflitos relevantes às explicações; a normatividade ditada pela cultura; a estrategicidade não declarada; e, até mesmo a intencionalidade oficiosa, inicial ou derivada, desde que ditados pelo contexto; desvendando a linguisticalidade polissêmica relevante, desde que necessária à análise.

Contudo, conforme pudemos perceber, os modelos da Gestão Estratégica não têm como lidar diretamente com tais elementos conceituais, ensejando violência a partir da criação de subterfúgios meramente discursivos dos atores sociais com poder de agência para tanto. Portanto, não vemos sentido numa possível crise de identidade quanto à adjetivação presente em Gestão Social, senão a ocupação de um espaço político-disciplinar até então vazio, mas cuja relevância vem-se tornando crescente.

<sup>12</sup> Ver Dagnino (2002).

<sup>13</sup> Ver Geertz (2002) ou Sahlins (2003).

## Referências

- BARNES, John A. Redes sociais e processo político. In: FELDMAN-BIANCO, B. (Org.) Antropologia das sociedades contemporâneas – Métodos. São Paulo: Unesp, 2010. p.171-204.
- BOULLOSA, R. F. (Org.). Dicionário para formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.
- BROWNE, Angela; WILDAVSKY, Aaron. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.) Implementation. Berkeley: University of California, 1984. p. 232-256.
- CHIAVENATO, I. Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo: Makron Books, 1999. 494p.
- CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais. Brasília: ENPAP, 2007. 292p.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Análise da Implementação do Método da Roda no Sistema de Saúde de Campinas, SP. Revista Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 67-78, jan./abr. 2013.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Cultura & inovação em organizações: limites teórico-metodológicos na prescrição de rotinas administrativas. Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, Teresina, v. 1, n. 2, p. 136-154, jan./jun. 2014.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v.1, n.7, p. 41-51, jan./jun. 2011.
- D'ASCENZI, L. Cultura e Inovação em Organizações. Curitiba: Appris, 2015. 245p.
- DAGNINO, E. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- DURKHEIM, E.; MAUSS, M. Algumas formas primitivas de classificação. Contribuição para o estudo das representações coletivas (1903). In: MAUSS, M. *Ensaio de sociologia*. São Paulo: Perspectiva, 1981. p. 399-455.
- EVANS, P. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 404p.
- FRASER, Nancy. Que é crítico na Teoria Crítica? In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (Orgs.) Feminismo como crítica da modernidade. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1987. p.38-65.
- GEERTZ, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 234p.
- GEERTZ, C. O saber local. Petrópolis: Vozes, 2002. 366p.
- KLIKSBERG, B. O desafio da exclusão. São Paulo: FUNDAP, 1997. 210p.
- LIMA, L. L. et al. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014.
- LIPSKY, M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage, 1980. 275p.
- MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. (Orgs.) Implementation. Berkeley: University of California, 1984.
- MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002. 156p.

SAHLINS, M. Ilhas de História. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 218p.

SAQUET, M. A. Território. In: BOULLOSA, R.F. (Org.) Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 176-179.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

ULLRICH, D.; CARRION, R. Gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento sul-sul à luz dos postulados e princípios da gestão social. Caderno CRH, Salvador, v.28, n.75, p.657-669, set/dez. 2015.

WINTER, S. C. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) The SAGE handbook of Public Administration. London: SAGE, 2014. p. 237-250.