



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SIDENI PEREIRA LIMA**

**CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ORGANIZAÇÕES  
DE GOVERNO:  
contribuição à crítica dos enfoques de Escolha Racional**

Salvador  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**SIDENI PEREIRA LIMA**

**CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ORGANIZAÇÕES  
DE GOVERNO:  
contribuição à crítica dos enfoques de Escolha Racional**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientadora:** Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

Salvador/Ba  
2009

Ficha Provisória

---

S555a

Lima, Sideni Pereira.

Configuração Administrativa de Organizações de Governo: contribuição à crítica dos enfoques de escolha racional. / Sideni Pereira Lima.

Salvador: S.P. Lima, 2009.

75f. : il.

Orientadora: Professora Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008.

1. Administração. 2. História das Idéias. 3. Modelagem Administrativa.

I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Mestrado Acadêmico. III. Mendes, Vera Lúcia P.S. IV. Título.

CDD: 658

---

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**SIDENI PEREIRA LIMA**

**CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ORGANIZAÇÕES  
DE GOVERNO:  
contribuição à crítica dos enfoques de Escolha Racional**

Dissertação aprovada para obtenção do grau de Mestrado Acadêmico em  
Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 08 de julho de 2009.

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dra. Vera Lúcia P. S. Mendes - Orientadora**

Doutora em Administração – UFBA  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

---

**Prof. Dr. Eduardo Fausto Barreto**

Doutor em Administração  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

---

**Prof. Dra. Maria Ceci A. Misovsky**

Doutor em Administração - UFRGS  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A meus pais,  
por razões que não caberiam nem mesmo em toda extensão deste escrito.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes, pelo generoso aceite e toda devoção empenhada à atividade de orientação da presente pesquisa; e a todo o Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – NPGA/UFBA, pelo excepcional ambiente por que fui acolhido em minha passagem por seu tradicional Programa de Mestrado Acadêmico.

Em que pesem os desafortunados episódios a turvar os dias de finalização deste estudo, agradeço, evidentemente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pela autorização de afastamento para participação no aludido programa.

De meus viscerais convívios, segue agradecimento infinito à amada família – pais, irmãos e a pequena Sara –, em particular, pela colossal complacência ante minhas freqüentes, ainda que involuntárias, ausências.

A Andrezinho e Elga, afetos maiores dos dias de Salvador, tornados, por graça da vida, novos e estimados amigos.

A Emanuel e Elsie, Eneidinha e João, Clarice e Juliana, em especial, pelo terno abraço com que fui recebido em meu regresso à Brasília.

Aos ocasionalmente distantes, e sempre tão próximos, Ronaldo e Toninho.

Ao generoso Fábio, ao honrado Raulzito e ao desmedidamente altruísta e preceitualmente discreto Kaiser, pela “descarada” beleza de suas almas. À Gi, Anjo de Minhas Letras, com imenso beijo. Aos decididamente bem-vindos Marcelo e Taís, dádivas do presente e esplendorosas flores do porvir. A vocês agradeço os risos, os sambas e, sobretudo, a imensa solidariedade que entre eles se abriga.

A Dinho, Cris e Renato, certas de que o legado de minha geração não se fará, apenas, por longa lista de infortúnios.

Adormece o teu corpo com a música da vida.  
Encanta-te.  
Esquece-te.  
Tem por volúpia a dispersão.  
Não queiras ser tu.  
Quere ser a alma infinita de tudo.  
Troca o teu curto sonho humano  
Pelo sonho imortal.  
O único.  
Vence a miséria de ter medo.  
Troca-te pelo Desconhecido.  
Não vês, então, que ele é maior?  
Não vês que ele não tem fim?  
Não vês que ele és tu mesmo?  
Tu que andas esquecido de ti? [verso-base: Tu que te esqueceste de ti?]

## RESUMO

LIMA, S. P. **Configuração Administrativa de Organizações de Governo:** contribuição à crítica dos enfoques de escolha racional. 2009. 75f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Salvador, 2009.

O presente trabalho traz contribuição à crítica das abordagens de escolha racional para o estudo de problemas de reorganização administrativa de organizações de governo. Seu principal objetivo consiste na interpretação de marcante episódio de aplicação da perspectiva de escolha pública às investigações sobre o tópico. A ênfase de todo o texto recai sobre a relevância de indagações da assim chamada Teoria Democrática – em particular, daquelas relacionadas à noção de “interesse público” – para a compreensão de semelhantes questões. Após alongadas justificativas, são colhidas, pela consideração de intervenções de importantes intérpretes, preciosas indicações da pertinência da abordagem para o adequado estudo do tema. Reconhecidas as significativas lacunas e razoável desatualização dos inventários oferecidos, e a fragilidade das interpretações sobre as opções normativas da ortodoxia contemporânea em Administração Pública, apresenta-se alternativa leitura do correspondente debate. Serve de guia à nova interpretação proposição de Marhsall e Choudhury (1997) sobre a rivalidade, no campo dos estudos políticos, de duas grandes tradições analíticas, comprometidas com concepções absolutamente diversas de “interesse público”. A extrapolação dessa tese permitirá, ainda, a formulação de hipótese sobre o movimento de idéias no seio da própria tradição dos estudos de escolha racional. A dissertação é concluída com a apresentação de indícios de recrudescimento do conservadorismo democrático no interior dessa tradição, com sugestão de aprofundamento das investigações nesse campo e incitação à valorização dos empreendimentos sobre a História das Idéias em Administração Pública.

**Palavras- chave:** Administração. História das Idéias em Administração Pública. Modelagem Organizacional.

## ABSTRACT

LIMA, S. P. **Administrative Configuration of Governmental Organizations:** contribution for a critique to Rational Choice Perspectives. 2009. 75f. Dissertation (Academic Masters on Business) – Business School. Salvador, 2009.

This presents a contribution for a critique of Rational Choice's approach to governmental reorganization problems. Its main purpose is to interpret an important episode on Intellectual Public Administration History. The emphasis rests upon the relevance of democratic theory issues – and especially of “public interest” conceptualizations – for a full understanding about such topics. After the research justifications, by assessment of some leader scholars works', we have some relevant signs about the importance of the proposed approach for reorganization policies studies. For the actualization gaps and usual misunderstandings about Public Administration Orthodoxy's normative choices, it will be offered an alternative interpretation for the debate. Serves as a guide Marshall and Choudhury (1997) thesis concerning the presence of two rival traditions on political studies, evolved with very different conceptions of “public interest”. The same thesis will serve, a step further, to reinterpret the dynamic of ideas gone, over the last decades, inside the Rational Choice Tradition. The work ends with some remarks about democratic conservatism increasing inside this tradition and an invitation for deeper researches on this important field, as well on Intellectual Public Administration History at large.

**Key words:** Administration. Public Administration Intellectual History. Organizational Design.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 A DIETA DO ELEFANTE: MODELAGEM ORGANIZACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>25</b>
2.1 INTERPRETAÇÕES DO DEBATE CONTEMPORÂNEO .....	26
2.2 O DEBATE SOB NOVO PRISMA .....	42
<b>3 AS SEMENTES DO MAL: ESCOLHA RACIONAL, INTERESSE PÚBLICO E CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ORGANIZAÇÕES DE GOVERNO EM PIONEIROS ESCRITOS DE VINCENT E ELINOR OSTROM .....</b>	<b>48</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história social das ciências sociais não é uma especialidade dentre outras. Ela é o instrumento privilegiado da reflexividade crítica, condição imperativa da lucidez coletiva e individual. Sem dúvida ela pode também servir para o ressentimento e a má-fé, quando dela se esperam apenas satisfações sem o perigo da indignação e da denúncia retrospectivas, ou os benefícios assegurados por uma defesa sem riscos de boas causas passadas. Mas, realmente, ela só encontra sua justificação quando consegue atualizar os pressupostos inscritos no princípio dos empreendimentos científicos do passado, os quais perpetuam, freqüentemente no estado implícito, a herança científica coletiva, os problemas, os conceitos, os métodos ou as técnicas (BOURDIEU, 2002, p. 143).

O presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação da denominada perspectiva da Escolha Pública ao estudo das atividades de configuração e redesenho de organizações de governo. Apresenta como questão norteadora a seguinte indagação: qual a relevância de considerações de Teoria Democrática – em particular daquelas relacionadas à noção de “interesse público” para a configuração e redesenho de organizações de governo?

Com recordação de artigo do professor Renato Lessa publicado no ano de 2002, pela expressão “Teoria Democrática” far-se-á referência, ao longo de todo o trabalho, ao campo de estudos que se confunde com a própria teoria política atual e se afirma, sobretudo, pelos esforços de decifração de dois enigmas fundamentais, a saber: a compreensão dos dilemas decorrentes do imperativo de afirmação do princípio da igualdade de direitos (“isonomia”) e da vigência, nas modernas sociedades mercantis, de expressivos níveis de desigualdade sócio-econômica; e a necessidade de superação de tensões derivadas da existência – e eventual expansão – dos “domínios não-públicos de decisão” dos regimes democráticos contemporâneos (LESSA, 2002: 51-54).

Considerado o esquema classificatório proposto pelo professor Luis Felipe Miguel, a adesão à tese de Gary S. Marshall e Enamul Choudhury sobre as concepções de “interesse

público” prevalentes entre estudiosos do campo da Administração Pública vista nas páginas seguintes resulta, por sua vez, em reconhecimento da relevância de críticas fundamentais aos compromissos normativos da vertente liberal-pluralista do pensamento democrático atual (MARSHALL, CHOUDHURY, 1997; MIGUEL, 2005).

A definitiva aproximação do autor desta dissertação em relação ao tema data de período de atuação no que constitui, hoje, o Departamento de Modernização Institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DMI/SEGES/MP, unidade que possui, entre outras atribuições de relevo, a tarefa de zelar pelo aperfeiçoamento e racionalização das estruturas regimentais dos órgãos da administração federal (art. 26 do Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007, e legislação correlata).

Nesse mesmo período, foi iniciada a coleta dos primeiros itens do inventário que forneceu suporte à realização da presente pesquisa. Em decorrência desses esforços, foi possível a identificação, ainda que de modo bastante preliminar, de marcos fundamentais da trajetória das investigações sobre problemas de configuração administrativa do setor governamental e de importantes controvérsias desse singular campo de estudos. O resultado não teria sido alcançado sem o contato com contribuições de autores internacionalmente consagrados, mas pouco citados nas discussões nacionais relacionadas ao tema. Nessa etapa, apareciam com maior destaque os nomes de John Böthe e Kenneth Meier, da *Texas A & M University*; de Barry Bozeman, da *School of Public and International Affairs da University of Georgia*; e de Morten Egeberg, da *University of Oslo* (BOZEMAN, 1982, 1981; MEIER, BÖTHER, 2003, 2000; EGERBERG, 2003, 1999, 1987).

O interesse pela investigação dos condicionantes políticos e dos requisitos éticos das atividades relacionadas à definição do padrão de organização formal das agências governamentais e pela avaliação do grau de adequação dos parâmetros legalmente estabelecidos para o seu cumprimento origina-se, em especial, da observação e participação de episódios posteriores à publicação da Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, que deflagrou oficialmente a primeira reforma ministerial da era do Presidente Lula.

Pelas justificativas apresentadas à época pelos ministros José Dirceu e Guido Mantega, a iniciativa tinha em vista, primordialmente, o aumento da efetividade da ação governamental nas atividades de coordenação política e na gestão dos programas sociais existentes. Pela necessidade de reestruturação de organizações diversas e de redução de suposto “déficit institucional”, argumentava-se, ainda, em favor da criação de 1.332 cargos de livre nomeação

e de outras 1.475 funções gratificadas a serem ocupadas apenas por integrantes do quadro de servidores efetivos do órgão ou entidade em que fossem alocadas (Exposição de Motivos Interministerial CCIVIL/MP nº 1, de 23 de janeiro de 2004).

A publicação da Medida, ocorrida poucas semanas antes da eclosão, na mídia, do escândalo protagonizado por Waldomiro Diniz, foi seguida por acusações de “aparelhamento” da máquina pública e pela constatação da existência de ruidosos conflitos no interior do próprio bloco de governo (HIPOLITO, 2005). Tais acontecimentos não impediram, entretanto, que suas principais determinações fossem validadas, meses depois, pelo próprio Congresso Nacional, com a aprovação da Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

Em meados do ano de 2005, o autor da presente dissertação teve sua atenção despertada por singular e pouco notada entrevista do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em que discorria sobre as peculiaridades da atividade de configuração de corporações de governo e sobre os condicionantes das correntes iniciativas de reorganização do Executivo Federal (CARDOSO, 2005)<sup>4</sup>.

Ao considerar as formas mais adequadas para a condução das estratégicas e sensíveis atividades de articulação política, de modo aparentemente inusitado, o ex-presidente assumiu que as ações de organização administrativa tinham, entre suas funções precípuas, a tarefa de contribuir para a redução do risco de emergência de crises político-institucionais. O posicionamento decorreu de adesão à tese de que as escolhas relativas ao padrão de configuração do Executivo Federal são condicionadas, de modo bastante decisivo, por características do sistema político. Por esse exato motivo, advogava o entrevistado, em particular, em favor da centralização das atividades de negociação com o Congresso Nacional e da observância do perfil de atuação de seus responsáveis diretos. Dentre os trechos mais significativos sobre esses pontos, destaca-se:

E eu tinha a convicção (tenho a convicção!) de que tem que tomar uma decisão. No regime militar, os militares – alguns deles – tiveram um Chefe da Casa Civil que era realmente quem controlava o “dia-a-dia”. Mas é que, naquela época, o “dia-a-dia” não passava pelo Congresso. O Congresso não era uma força, não é? (CARDOSO, 2005).

Quando o Congresso é uma força, a única pessoa que pode dialogar mesmo é o Presidente da República, que tem a representação da sociedade, do país, pelo voto. Então, ele pode se contrapor aos parlamentares, que também têm voto. Se você manda um delegado que não tem voto, é difícil; não é? Mesmo que seja deputado, é difícil. O Presidente tem que, realmente.... No sistema presidencialista, o Presidente,

---

<sup>4</sup> Os trechos do depoimento tidos como mais próximos ao objeto da presente dissertação foram integralmente transcritos, e constam do Anexo do trabalho.

nas horas decisivas, tem que, ELE, ser o coordenador. Agora, nesse caso, eu digo: na Casa Civil, é melhor ter alguém de perfil técnico, gerencial! (CARDOSO, 2005).

Depois, o que sempre eu fiz como coordenador político? Eu sempre botei como se fosse “fusíveis”. Porque o Coordenador Político “SE QUEIMA” no processo de negociar com o Congresso, e aí você troca. A Casa Civil tem que ser alguma coisa mais recuada – a meu ver! (cada um organiza como quer!). Mais recuada, porque o Coordenador Político faz um acordo, a Casa Civil não deixa passar. Diz “NÃO!”, e poupa o Presidente (CARDOSO, 2005).

Argüido sobre os determinantes da crise instalada a partir do caso Waldomiro, o ex-presidente reafirmava o entendimento de que o padrão geral de organização do Executivo Federal é determinado, em larga medida, por características do processo político. Em sua análise do “modelo político” brasileiro, reconhecia, desde o início, o imperativo da realização de alianças, e recorria, adicionalmente, à consagrada noção de “clientelismo”.

Em termos rigorosamente weberianos, o depoimento traz, ao lado de declaração de apreço pelo ideal burocrático de organização do aparelho de Estado, clara referência ao caráter trágico das deliberações sobre a configuração administrativa das entidades que o constituem, fato que teria sua origem precisa na condenável e, no entanto, inevitável presença do clientelismo político. Para amenização desse quadro, recomendava, além da manifestação de intencionalidade quanto à promoção de mudanças, a proteção do que considerava ser o núcleo de funcionamento da máquina estatal. Quanto a essas questões, textualmente, declarava:

O modelo político... tem seus problemas. Qual é... o que você chama de modelo político, é o seguinte: você tem uma eleição majoritária para Presidente, pela Lei! Eu ganhei no primeiro turno duas vezes, mas quem não ganha tem que ganhar no segundo turno, com a maioria... (CARDOSO, 2005).

Tem que fazer as composições. E o Congresso não elege... nenhum partido que tem maioria. [...] Então, você tem que fazer alianças. (CARDOSO, 2005).

Bom! Agora, esse sistema leva, necessariamente, às alianças. Agora, você tem que fazer aliança, a meu ver, primeiro, com um propósito PRO-GRÁ-MÁ-TI-CO. [...] Então, você, para ter uma aliança, você tem que ter RUMO! Tem que dá o rumo ao Congresso, não é? E, em segundo lugar, você tem que escolher que postos você dá. (CARDOSO, 2005).

Quer dizer: certas áreas mais sensíveis têm que ser sob o controle da burocracia ou dos técnicos. A orientação geral pode ser (deve ser!) parte de um partido ou de uma aliança. Você não pode deixar que o “clientelismo” entre aí. Sempre há algum clientelismo, mas você tem que tentar evitar que ele venha para o centro da cena. (CARDOSO, 2005).

Agora, é necessário... é necessário ter alguém que venha de fora. O problema é: não precisa tanto. Em segundo lugar, não pode ser MI-LI-TAN-TE! Você tem que trazer gente que você pode ter até indicações e tal, mas COMPETENTE! Não pode ser militante. E isso não precisa de lei, é só fazer! Não é? [...]. Você conhece História: nos Estados Unidos, durante muito tempo, eles tinham o que eles chamam de lá o

“*Spoils System*”, que não é muito diferente disso, ou seja: cada um (partido) que entra divide o butim do Estado com os outros. A corrupção foi altíssima, não é? – sobretudo nas prefeituras... Depois, eles foram mudando tudo isso, pouco a pouco, porque não funcionava. Para nós, chegou a época de mudar! (CARDOSO, 2005).

Tais posicionamentos não estão, por certo, livres de críticas. O pragmatismo presente em algumas dessas declarações vê-se vulnerável a acusações de excessiva permissividade frente a práticas políticas francamente condenáveis. É curioso, também, que a perspectiva geral que parece ter animado esse depoimento não seja encontrada em escritos publicados, anos antes, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e dedicados à defesa das iniciativas de reforma administrativa levadas adiante em seu primeiro mandato.

Em artigo publicado em edição comemorativa da série *Novos Estudos CEBRAP*, por exemplo, a premissa de inevitabilidade do clientelismo político foi substituída, de certo modo, pelo princípio de universalização do acesso a serviços sociais básicos. De modo semelhante, a tese da subordinação das ações de configuração administrativa às vicissitudes do processo político é totalmente deslocada, restando, dela, a confissão relativamente tímida do imperativo de obtenção de apoio para a consecução das metas de reforma (CARDOSO, 1998).

A argumentação inicia-se, aqui, com diagnóstico de adequação das proposições gerais do movimento político-ideológico referido como “onda rosa”, responsável, segundo Fernando Henrique Cardoso, pelos impulsos de reforma do aparelho do Estado observados, ao longo da década de 1990, em importantes nações do globo. Para o ex-presidente, a difusão do novo ideário teria como antecedente fundamental as profundas transformações nas condições políticas e no estilo de vida contemporâneos, resultantes da aceleração do processo de internacionalização capitalista, da disseminação do emprego de novas tecnologias de comunicação de massa e de suposta entronização da “cidadania” como valor político universal.

As proposições políticas desse movimento, também denominado “terceira via”, repousariam, a um só tempo, sobre o reconhecimento das virtudes do “mercado” como mecanismo relevante de alocação de recursos e, por suas *falhas de operação*, da necessidade de preservação e concepção de modalidades alternativas de regulação social. Em esforço de síntese dessa perspectiva, o ex-presidente asseverou:

Para ser simples e direto, todos eles partem de uma constatação: o mercado é uma realidade inescapável, aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas. Mas não é o mercado que garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar social (a seguridade – saúde, assistência social e previdência) e a coesão da

sociedade. Estes elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública.

Não obstante, “ação pública” não é a mesma coisa que “ação estatal” ou burocrática, nem os objetivos válidos de distribuição de renda e de desconcentração da propriedade são alcançados por meio das “nacionalizações” ou controle estatal de produção (CARDOSO, 1998, p. 6-7).

A centralidade das atividades de configuração administrativa para a construção do núcleo da retórica “rosa” de reforma do aparelho de Estado era anunciada, desse modo, não apenas pela distinção entre as noções de “ação pública” e “ação estatal”, mas, também, por sonora condenação de práticas tradicionais de intervenção governamental. Afirmava-se, ainda, pela indicação das áreas prioritárias para a viabilização dos objetivos reformistas: os setores de infra-estrutura e provisão de serviços públicos; e o campo das políticas sociais (CARDOSO, 1998, p. 9-10).

Quanto a este último aspecto, parece ter sido objeto de ampla desatenção por parte dos pesquisadores nacionais mais próximos à temática o fato de a proposta de substituição das tradicionais organizações governamentais, responsáveis pela regulação da provisão de serviços públicos e pela implementação dos programas sociais existentes, por agências de governo autônomas e por entidades da sociedade civil assentar-se, primordialmente, sobre uma nova conceituação de “cidadania”<sup>5</sup>. Ao tratar deste ponto de capital importância para a presente pesquisa, recorda o autor:

Tony Blair (e seus inspiradores, como Anthony Giddens) chamaram atenção para algo significativo – para a responsabilidade (os deveres) de cada cidadão e não só para seus direitos. A idéia dos *direitos* torna o Estado, o governo, responsável e ativo no processo social, mas pode alienar, se não bem ressaltada, a responsabilidade e a solidariedade de cada um, dos cidadãos.

Por certo, esta ênfase não nos desobriga de ver o cidadão (sobretudo a massa com cidadania incipiente, como no Brasil) como portador também de direitos que não de ser assegurados pelo Estado. Mas quebra as expectativas tradicionais de um Estado que faz (ou deve fazer) e uma cidadania passiva que recebe (e torna-se cliente ou genericamente reivindicante, mas não construtiva) (CARDOSO, 1998, p. 7-8).

É esta dimensão ativa dessa singular noção de cidadania que fornece, no plano essencialmente teórico-argumentativo, a justificativa última para as iniciativas de reforma do Estado preconizadas pelos partidários do novo credo político.

---

<sup>5</sup> Constitui exceção, entre os pesquisadores nacionais em Administração Pública, o posicionamento defendido pela professora Maria Ceci Misoczky em Congresso do *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD* ocorrido no ano de 2000 (MISOCZKY, 2000).

Em intervenções do professor Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vê-se, entretanto, nova inflexão na abordagem do tema, que passa a ser considerado a partir de uma perspectiva eminentemente econômica. Em artigo de coletânea também publicada no ano de 1998, por exemplo, propõe ser a incontornável escassez de recursos econômicos e políticos a determinante mais elementar do excesso de demandas sociais anteposto às possibilidades de atendimento da máquina estatal. Para o autor, por esse simples motivo, tornar-se-iam, desde logo, legítimos e desejáveis os esforços de superação do tradicional modelo de administração governamental, com a conseqüente elevação dos níveis de desempenho de suas organizações constituintes (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 24).

O destaque atribuído pelo ex-ministro à conhecida noção de eficiência enquanto guia essencial para a reconstrução da administração pública contemporânea recorda, de imediato, a longa tradição de estudos estabelecida com a divulgação, nos primeiros decênios do último século, de importantes escritos da Escola Clássica de Administração, e nos remete, dentre tantos outros autores, às contribuições seminais de Frederick Taylor, Luther Gulick e Lyndall Urwick (GULICK; URWICK, 1973). Esse posicionamento surge, no entanto, sem qualquer referência à extensa, polêmica e relevante literatura sobre os requisitos de efetividade das organizações de Estado, bem como ao antigo e incontornável debate sobre suas especificidades de funcionamento (PERRY; RAINEY, 1988; RAINEY; BOZEMAN, 2000; RAINEY; BACKOFF; LEVINE, 1976).

Longe de representar gratuito ataque às concepções reformistas do ex-ministro, a observação encontra amplo respaldo em passagem dedicada à interpretação dos motivos da atual proeminência do tema da reconstrução da administração pública, em que declara:

A explicação é simples: os cidadãos estão-se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. [...]. Os recursos econômicos e políticos são por definição escassos, mas é possível superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. Nesse caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 24).

Além da necessidade de mitigação dos problemas originados pela escassez de recursos econômicos e políticos, haveria, também segundo o ex-ministro, justificativa de ainda maior relevo para a promoção dos aludidos esforços de reforma do Estado: a necessidade de

proteção do patrimônio público contra as ameaças de apropriação por particulares. Neste ponto, mobiliza o autor a conhecida noção de “busca de rendas” (*“rent-seeking”*) – expressão cunhada, em meados da década de 1970, pela economista americana Anne Krueger, mas bastante próxima e entusiasticamente divulgada por importantes nomes da Escola da Escolha Pública (BUCHANAN, TOLLISON, TULLOCK, 1980; KRUEGER, 1974; PASOUR, 1985).

No artigo do ex-ministro Bresser Pereira, a noção de *“rent-seeking”* constitui base essencial para a identificação de uma nova categoria de direitos, denominados “direitos públicos”, a partir dos quais se erige a contundente reivindicação de que a propriedade estatal seja mantida, em seu conjunto, livre de todo e qualquer intento de apropriação privada. A débil afirmação desse novo espectro de direitos e o elevado grau de sofisticação alcançado pela ação de “busca de rendas” forneceriam, para o autor, as justificativas últimas para os atuais esforços de transformação das modernas burocracias estatais. O aprimoramento dos mecanismos de participação em arenas relevantes e a renúncia às atuais estratégias de condução de assuntos governamentais em favor da assim chamada “administração pública gerencial” indicariam, por fim, o caminho mais adequado para o enfrentamento do alegado mal. Em importantes passagens sobre o tema, afirma:

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25).

A administração pública gerencial, [...], parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. [...] O *rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 29).

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está-se construindo um novo Estado. Esse novo Estado resultará de reformas profundas. Tais reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de executar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho” do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança. Neste trabalho, descrevi as características

desta última reforma – a reforma do aparelho do Estado –, uma reforma que propiciará que se estabeleça, no setor público, uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 36).

É essencial destacar que as proposições do ex-ministro o aproxima indubitavelmente da vertente do pensamento político contemporâneo cujas mais remotas origens são encontradas no debate entre federalistas e anti-federalistas americanos e que é responsável pela conhecida – e seguramente controvertida – tentativa de redução do complexo problema da determinação dos requisitos para afirmação da ordem social democrática à mera exigência de constituição de mecanismos adequados de controle administrativo e de garantia de direitos civis elementares. No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, essa tradição vê-se especialmente fortalecida pelo surgimento dos enfoques agrupados, hoje, sob o rótulo de Estudos de Escolha Racional, e que recebiam de um de seus formuladores pioneiros e mais eminentes colaboradores, o economista James M. Buchanan, a oportuna denominação de Teoria Individualística do Processo Político (BUCHANAN, 1966; LESSA, 2002; MARSHALL, CHOUDHURY, 1997; REIS, 2002).

Tendo como traço mais evidente o empenho de aplicação do método hegemônico em pesquisa econômica a investigação de problemas de ação coletiva, esta perspectiva assenta-se sobre um compromisso normativo e epistemológico fundamental. O elogio ao individualismo como postura filosófica e metodologicamente válida se expressa, de um lado, pela recusa ao reconhecimento da própria realidade de fenômenos cuja existência e dinâmica de operação não resultem, imperiosamente, do processo de interação entre agentes singulares e, de outro, pela adoção do pressuposto, também controvertido, da possibilidade de decomposição dos fatos políticos até o nível das escolhas pelas quais foram necessariamente engendrados.

A exigência de testabilidade das proposições sobre o comportamento dos atores políticos e a eleição das variáveis “nível de aderência empírica” e “capacidade preditiva” como critérios para a resolução das controvérsias teóricas existentes levam, a seu turno, à recomendação de severa restrição – quando não de efetivo banimento ou expurgo – de enunciados que envolvam a formulação de juízos explícitos de valor ou especulações morais de matizes diversos.

Desses posicionamentos, deriva, primordialmente, a assunção da irrelevância – ou do caráter presumivelmente secundário – de considerações sobre o processo de socialização dos agentes públicos, bem como sobre o conjunto de valores verdadeiramente compatíveis com o florescimento da ordem democrática, para o entendimento da dinâmica de funcionamento das modernas instituições políticas (BUCHANAN, 1966; KUSCHNIR; PIQUET CARNEIRO,

1999; McCUBBINS; THIES, 1996; PRZEWORSKI, 1999; PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003).

Essas observações remetem, enfim, ao tema e diretrizes metodológicas da presente pesquisa. O trabalho oferece contribuição à crítica de abordagens de grande proeminência entre estudiosos dos problemas de reorganização do setor estatal, o que realiza, sobretudo, pela interpretação de episódio de sistemática aplicação da denominada Perspectiva da Escolha Pública à investigação de semelhantes questões. Para localização do conjunto dos Estudos de Escolha Racional em meio ao debate sobre os problemas de configuração administrativa de organizações de governo, serão consideradas, ao longo do próximo capítulo, os esforços de caracterização levados a termo por importantes autores contemporâneos. Por fragilidades das descrições fornecidas, ofertar-se-á alternativa interpretação do quadro. Também serão discutidos, com notória brevidade, os pressupostos, teses e recomendações tidos como de maior relevância para o entendimento das perspectivas inventariadas. O capítulo seguinte será dedicado à apreciação da perspectiva do casal Vincent e Elinor Ostrom, pioneiros na divulgação da Teoria da Escolha Pública no campo dos estudos administrativos, sobre os tópicos em pauta. Em linha com indicação colhida em escritos essenciais sobre o tema, elege-se como eixo de toda a narrativa as discussões em torno da relevância de questões da assim chamada Teoria Democrática – sobretudo aquelas relacionadas à noção de “interesse público” – para a justa compreensão dos problemas envolvidos.

O texto insurge-se contra o difundido diagnóstico de que a fragilidade essencial dos enfoques correspondentes à ortodoxia contemporânea em Administração Pública encontra-se em sua relutância à consideração de questões de análise política normativa e ao reconhecimento da relevância de semelhantes questões para a compreensão do modo de operação e organização, bem como do problema da determinação dos níveis de efetividade das modernas agências de Estado. O trabalho defende, ao contrário, que essas abordagens compartilham, no campo das discussões democráticas, os mesmos pressupostos normativos da vertente do moderno pensamento político representada pelo conjunto de abordagens comumente referidas como Teorias da Escolha Racional. Colocada em termos de indagação direta, a questão de pesquisa que guia o presente estudo pode ser formulada da seguinte forma: Advogam os partidários da ortodoxia contemporânea em Administração Pública em favor da irrelevância de questões de Teoria Democrática – e, em particular, daquelas relacionadas à noção de “interesse público” – para a compreensão dos problemas de configuração administrativa de organizações de Estado? O satisfatório enfrentamento da

questão exige, portanto, satisfatória caracterização do debate contemporâneo sobre os problemas de configuração administrativa do Estado. Além disso, é suposição essencial da presente dissertação a afirmação da relevância das aludidas questões normativas para o estudo das políticas contemporâneas de modelagem institucional.

O argumento origina-se de extrapolação de tese de Gary S. Marshall e Enamul Choudhury segundo a qual a evolução dos estudos em Administração Pública resultou em progressiva desvalorização das concepções de “interesse público” formuladas a partir das premissas da existência de uma comunidade de significado e da necessidade de interação discursiva entre cidadãos eticamente motivados, e em concomitante ascensão de abordagens que põem em destaque o imperativo da construção de mecanismos efetivos de “controle administrativo”. A adesão à tese de Marshall e Choudhury (1997) sobre as concepções de “interesse público” prevalentes entre estudiosos do campo da Administração Pública resulta, cabe uma vez mais notar, em reconhecimento da relevância de importantes críticas quanto aos compromissos normativos da vertente liberal-pluralista do pensamento democrático atual (MARSHALL, CHOUDHURY, 1997; MIGUEL, 2005).

Na presente pesquisa, a tese de Marshall e Choudhury (1997) servirá, a bem da verdade, como guia para a reinterpretação do movimento de idéias ocorrido no interior da própria tradição dos Estudos de Escolha Racional e, em menor medida, de suas repercussões sobre os modelos gerenciais que nela se inspiram. A prévia leitura de escritos de Matthews McCubbins, Mancur Olson Jr., Adam Przeworski, Vincent e Elinor Ostrom e Jean Tirole permitiu, ademais, um primeiro teste do potencial explicativo dessas proposições (McCUBBINS, 1984; OLSON JR., 1986; OSTROM, 1972; OSTROM; OSTROM, 1971; PRZEWORSKI, 1998; TIROLE, 1994).

Além da relevância de considerações de caráter essencialmente normativo para a compreensão das deliberações sobre a configuração administrativa das organizações de governo – como demonstram os pronunciamentos discutidos acima –, há outras justificativas importantes para a realização do estudo.

A primeira delas provém das usuais lacunas e da notória desatualização dos inventários oferecidos em escritos obrigatórios sobre o tema (AUCOIN, 1997; BOZEMAN, 1982, 1981; deLEON, 1993; EGEBERG, 2003, 1999, 1987; ELMORE, 1978; GOLEMBIEWSKI, 1983; KAUFMAN, 1978; LEVINE; BACKOFF; CAHOON; SIFFIN, 1975; LINDER; PETERS, 1995; MARCH; OLSON; OLSEN, 1983; MOSHER, 1965; PETERS, 1992, 1988; SKELCHER; MATHUR, 2004; WEST, 1997; WISE, 1990). Esse

entendimento não autoriza, por certo, que sejam olvidadas as incontáveis virtudes dessas pesquisas. Em alguns casos, as deficiências originam-se do fato, seguramente banal, da publicação dos estudos ter se dado em período de incipiente difusão de abordagens contemporaneamente bastante conhecidas (DENHARDT, 2004, 1994, 1981; LANE, 1993; WEIMER; VINING, 1996). No que se refere ao conjunto desses trabalhos, mais significativo, portanto, mostra-se o caráter impreciso das interpretações sobre as opções democráticas dos investigadores do campo de investigação em questão.

O exercício faz-se também importante em virtude de insuficiências da produção nacional relacionada ao tema. Para ilustração desse ponto, basta a referência a textos recentes de eminentes pesquisadores brasileiros (CAVALCANTI, 2004; MARINI; MARTINS, 2004; MARTINS, 2004).

Em artigo dedicado ao estudo do problema de “fragmentação” de políticas e da constituição de mecanismos eficazes de coordenação governamental, por exemplo, o professor Humberto Falcão Martins propõe ser o aumento dos níveis de coerência, consistência e sinergia de ações e programas em implementação o principal desafio posto ante à premente tarefa de elevação dos níveis de efetividade do setor estatal. Para o autor, o tema tem sua relevância dada, primordialmente, pelas transformações nas condições gerais de operação das agências governamentais, que resultam, por sua vez, do agravamento dos problemas de escassez de recursos, da aceleração do ritmo de mudanças ambientais e do aumento dos níveis de complexidade e conflito em arenas relevantes (MARTINS, 2004, pp. 1-3).

O recurso a categorias consagradas por expoentes da Escola Contingencialista e a sustentação da viabilidade de abordagem otimizadora do processo de coordenação revelam as fontes preferenciais de sua “teoria multiparadigmática da fragmentação de políticas” (MARTINS, 2004, pp. 3-4). São essas, além da inconfessa inspiração fornecida por modelos gerenciais conhecidos desde a divulgação dos primeiros estudos da Escola Clássica de Administração, as matrizes essenciais para a indicação dos pressupostos e das dimensões fundamentais de análise da proposta de Governo Matricial<sup>6</sup>, formulada pelo autor em conjunto com o consultor Caio Marini (MARINI; MARTINS, 2004; MARTINS, 2004).

---

<sup>6</sup>Tais compromissos aparecem de modo bastante explícito, em importantes passagens de Martins (2004). Na primeira delas, que traz veemente defesa da viabilidade de abordagem otimizadora do processo de coordenação de políticas, lê-se: “Existe um ponto ótimo de fragmentação. A busca da integração mediante o estabelecimento de arranjos de cooperação/coordenação tem um custo, e, obviamente, uma solução maximizadora é aquela cujos custos da coordenação são menores que os custos da fragmentação” (MARTINS, 2004, p. 3). Sobre suas

A identificação das frentes de atuação prioritárias para a consecução do intento de elevação dos níveis de “coerência” percebidos na ação estatal e os esforços de diferenciação dessa categoria frente às noções próximas de “consistência” e “coordenação” não livram o trabalho de certo número de ponderações. É curioso que os enunciados prescritivos do modelo de Governo Matricial derivem, sobretudo, da adesão a teses de duas abordagens particularmente vulneráveis a críticas em razão dos insuficientes níveis de adequação empírica e da minimização da contribuição de servidores e públicos para o êxito (ou fracasso) dos projetos de transformação organizacional em que ocasionalmente se engajam (BOZEMAN, 1981; PETERS, 1992).

Dados esses elementos, é tida como plenamente adequada a interpretação segundo a qual a proposta de Governo Matricial resulta, em última instância, em vigorosa defesa do conhecido princípio da unidade de comando – transmutado, sem grandes repercussões semânticas, em princípio da integração de políticas – e da validade de sua adoção como marco essencial para o redesenho dos arranjos organizacionais em operação em uma ou mais esferas de governo. A afirmação da universalidade desse princípio surge com o entendimento – também formulado com recurso a noções do jargão contingencialista – de que o novo referencial analítico forneceria base satisfatória para a orientação de intervenções em “estruturas mecanicistas” e “arranjos orgânicos” com quaisquer níveis de “racionalidade” e “institucionalização” (MARTINS, 2004, pp. 3-4).

---

pressuposições normativas e o emprego – algo descontextualizado – de categorias do discurso contingencialista tem-se, um pouco mais adiante: “No sentido normativo, atribuir uma condição de problema a uma circunstância de fragmentação equivale a uma aposta na racionalidade, ainda que sujeita a inúmeros constrangimentos. Nesse sentido, a fragmentação, embora possa ser considerada um padrão recorrente e uma conseqüência esperada, representa ineficiência. A fragmentação é tratada tanto como conflito ou ambigüidade, característicos das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, quanto como um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa, ineficácia e reducionismo. Tal consideração é invariável em relação ao grau de racionalidade presumida no sistema; aplica-se a estruturas mecanicistas, baseadas em diferenciados graus de institucionalização de ordenamentos rígidos (segundo os quais a integração decorre, principalmente, das definições prévias de papéis e arranjos de supervisão). Mas também se aplica, sobretudo, a arranjos orgânicos, baseados em padrões instáveis de relações sobre e entre as quais a integração, elemento vital do conjunto nodal da rede, decorre do caráter holográfico das unidades (visão compartilhada e domínio de requisitos mínimos). Dessa premissa normativa advém uma postura segundo a qual a integração é vital, o cimento que une os arranjos racionais, seja qual for o seu grau de institucionalização. Em síntese: a integração é importante (**integration matters**)” (MARTINS, 2004, pp. 3-4). Quanto à estrutura geral do modelo e suas variáveis principais, esclarece: “O modelo analítico proposto para explicar a fragmentação verificada [...] é composto de seis variáveis independentes ou fatores estruturais fragmentadores: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas. No sentido normativo, essas categorias de variáveis independentes são consideradas elementos potenciais de integração/fragmentação, a partir dos quais os processos de formulação e implementação de políticas podem ser dotados de maior convergência, entre si e com as macroestratégias de governo. As categorias se entrecruzam e se interpenetram, e há conceitos que aparecem subjacentes a todas as categorias elaboradas, tais como controle e coordenação” (MARTINS, 2004, p. 4-5).

A inexistência de evidências suficientes para a confortável defesa do aludido princípio, a possibilidade de sustentação de proposição diametralmente oposta e igualmente (in)aceitável – que teria na expressão “princípio da descentralização e participação” uma denominação bastante conveniente – e a necessidade de cautela na identificação de diretrizes aptas à orientação dos esforços de configuração e redesenho de todo e qualquer arranjo institucional permitem, em adendo, assinalar o caráter proverbial do núcleo prescritivo do modelo de Governo Matricial. A crítica, que se pretende o quanto mais cuidadosa, é formulada com lembrança de argumentos de artigo clássico de Herbert A. Simon, no qual o autor recorda o uso eminentemente retórico e persuasivo de semelhantes instrumentos e o caráter irrefutável e anticientífico dos enunciados pelos quais são usualmente expressos (SIMON, 1946).

Alguns desses pontos encontram equacionamento satisfatório em intervenções recentes do professor Bianor S. Cavalcanti e seus esforços de compreensão da dinâmica organizacional do setor público brasileiro. Em artigo surgido, também no ano de 2004, nas páginas da Revista de Administração Pública – RAP, o professor Bianor aponta, de início, a relativa aproximação, no campo específico dos estudos de modelagem administrativa, entre representantes contemporâneos da tradição contingencialista e pesquisadores da vertente interpretacionista dos estudos organizacionais. Da incorporação de formulações originais do americano Karl Weick à investigação dos problemas de configuração administrativa do setor estatal, decorrem, em especial: a renúncia ao afã prescritivo que, com tanta freqüência, tem contagiado os investigadores desse campo; a indicação do caráter simbólico e usualmente conflituoso das deliberações correlatas; e o reconhecimento da importância das questões de *reflexividade* e dos problemas de mensuração com os quais se defrontam, invariavelmente, os estudiosos mais próximos ao tema (CAVALCANTI, 2004).

Ainda assim, não se encontra ao longo de todo o artigo do professor Bianor qualquer menção ao importante debate sobre os limites da incorporação de referenciais de escolha estratégica como marcos válidos para a elaboração de projetos de reestruturação de agências estatais, e dentre os quais se destacam: a reduzida autoridade dos dirigentes públicos para a aprovação unilateral de projetos radicais de transformação organizacional; as inúmeras dificuldades impostas aos corriqueiros esforços de inovação gerencial; e a necessidade de formulação de uma concepção de efetividade compatível com a natureza das organizações envolvidas (AUCOIN, 1997; BOZEMAN, 1981; BOZEMAN; STRAUSSMAN, 1990; LOVELESS; BOZEMAN, 1983, PETERS, 1994; ROBERTS, 1990).

Demonstrações adicionais da relevância e atualidade do tema da presente pesquisa são obtidas pela observação de dois valiosos indícios. O primeiro surge com a constatação da retomada, em período recente, da produção acadêmica sobre problemas de configuração administrativa do setor governamental, movimento que se concretiza, a um só tempo, pelo crescimento do número de trabalhos dedicados à estimação do impacto de modificações nos padrões de organização formal de agências de governo sobre seus respectivos níveis de desempenho; pelos esforços de reabilitação de proposições de autores clássicos – sendo o exemplo mais notável o de teses do pesquisador americano Luther Gulick (1892–1993); e pela formulação e disseminação de novas e importantes perspectivas analíticas (AUCOIN, 1997; BOZEMAN, 1982, 1981; EGEBERG, 2003, 1999, 1987; MEIER; BOHTE, 2003, 2000; PETERS, 1992, 1988). O segundo desses indícios é dado pela instituição, ao final da década de 1980, de comitê de pesquisa dedicado exclusivamente à investigação do tema no âmbito da prestigiada *International Political Science Association – IPSA*<sup>7</sup>. O *Structure and Organization of Government – SOG* tem como principal objetivo a promoção do debate permanente sobre questões relacionadas a organização e a dinâmica de atuação dos Estados nacionais contemporâneos. Para tanto, a associação realiza encontros periódicos, promove ações de incentivo à pesquisa e desenvolve importantes atividades editoriais – com destaque para a publicação da série trimestral *Governance: an International Journal of Policy and Administration*.

Enfim, pesquisas sobre as abordagens relevantes no campo dos estudos de configuração institucional não são, de nenhum modo, desprovidas de interesse prático. Fornecem subsídios valiosos, ainda que insuficientes, para a formulação de projetos de reestruturação de organizações de governo. Favorecem, de igual maneira, a compreensão de questões invariavelmente próximas a deliberações sobre tópicos como: a constituição de sistemas integrados de prestação de serviços; a concepção de mecanismos adequados de coordenação intragovernamental; e a criação de órgãos independentes de regulação econômica e supervisão administrativa.

No capítulo seguinte serão discutidas diferentes interpretações do debate contemporâneo sobre os problemas de configuração administrativa de organizações de governo. Em face das insuficiências desses estudos, será apresentada, também, alternativa à compreensão dos posicionamentos analíticos de maior visibilidade nesse campo. O segundo

---

<sup>7</sup> A *International Political Science Association - IPSA* foi fundada em 1949, com patrocínio da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO*, e seu principal propósito é promover o avanço dos estudos em Ciência Política pelo estímulo à colaboração entre pesquisadores de diferentes países do mundo.

capítulo é dedicado à interpretação de episódio de zelosa aplicação da chamada Perspectiva de Escolha Pública à investigação de semelhantes questões, e à elucidação de controvérsia sobre os compromissos normativos dos teóricos da tradição dos Estudos de Escolha Racional. Por fim, serão apontadas as conclusões mais significativas do estudo.

## 2 A DIETA DO ELEFANTE: MODELAGEM ORGANIZACIONAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

As we discuss theories in reorganization, we will need to be extremely careful to distinguish the theories (implicit or explicit) that have guided practitioners who constructed the reorganizations from those theories that political scientists and other organizational analysts have utilized in their attempts to understand, *ex post*, the changes imposed. In some instances the two bodies of theory may be synonymous, while in other cases there are marked differences. Several of the more abstract theories of the analysts may in fact be useful in informing practical reform efforts, but few appear to be consulted as governments cycle through their progression of reform and then reform again (B. Guy Peters, 1994, p. 107).

Este capítulo tem como objetivo apresentar o debate contemporâneo sobre os problemas de configuração administrativa de organizações governamentais. O empreendimento se justifica pelo imperativo de localização dos chamados Estudos de Escolha Racional em meio à moderna produção intelectual sobre o tema. Pela apreciação de intervenções de importantes autores, busca-se preliminar aproximação ao tópico, sendo esse o objeto de preocupação precípua da primeira seção. Pelas fragilidades das interpretações analisadas, a seção seguinte oferece alternativa às interpretações correntes. Como anunciado na seção introdutória, tem-se como foco da narrativa a questão da relevância de considerações de Teoria Democrática – e, em especial, daquelas próximas à noção de “interesse público” – para compreensão das práticas e reflexões sobre reorganização do setor governamental.

## 2.1 INTERPRETAÇÕES DO DEBATE CONTEMPORÂNEO

No início da década de 1980, por obra do professor e pesquisador americano Barry Bozeman, vem a público, ensaio essencial à compreensão do atual estágio das discussões sobre as atividades de configuração administrativa de organizações de governo. Agraciado com o Prêmio Charles Levine, concedido anualmente aos autores dos melhores artigos surgidos na *American Review of Public Administration*, o trabalho discute os problemas envolvidos na assimilação da concepção preponderante de modelagem organizacional por estudiosos de Administração Pública. Com reconhecimento da notável inclinação desses pesquisadores para a adoção de teorias forâneas e da rara disposição para a formulação de categorias próprias, o autor tem o caso como fonte de ilustração das dificuldades dos exercícios de transposição conceitual, mesmo em episódios marcados pela interação de campos disciplinares especialmente imbricados (BOZEMAN, 1981, p. 107).

Associada aos nomes de Jay W. Lorsch e Peter Clark, a abordagem referida como “modelagem estrutural aplicada” parece identificada por Barry Bozeman a nada mais, nada menos, do que a vertente contingencialista da Teoria das Organizações. Embora reconheça a significativa heterogeneidade das contribuições de seus principais formuladores, o autor entende ser o problema da determinação do padrão de organização formal mais adequado ao funcionamento de corporações públicas e privadas o grande foco e traço comum de suas investigações (BOZEMAN, 1981, pp. 107-108).

Com a lembrança de que tais contribuições originam-se, sobretudo, de esforços de investigação em temas de gestão empresarial e com a mobilização de argumentos de escrito clássico do também americano Dwight Waldo, Bozeman assume significar a recente difusão da noção de “modelagem organizacional”, mais do que efetivo progresso teórico, um retorno a velhos e conhecidos valores. Para este autor, escondida sob rótulos diversos, essa noção teria sido, por exemplo, indispensável à Teoria Clássica das Organizações, e sua divulgação por estudiosos contemporâneos representaria, portanto, mais uma mera etapa da história dos estudos organizacionais, marcada pela alternância de enfoques prescritivos e descritivos em suas posições hegemônicas (BOZEMAN, 1981, p. 108).

São esses argumentos, acrescidos da evidência de escassez de estudos e mesmo experiências inovadoras de reestruturação nas organizações de governo, que levam Barry Bozeman à indagação sobre os motivos da menor influência da perspectiva predominante em

modelagem organizacional sobre as pesquisas em Administração Pública. Para compreensão desse fato, volta-se o autor à investigação das numerosas restrições à inovação gerencial no setor governamental (BOZEMAN, 1981, p. 108).

De início, é reconhecida por Bozeman a imposição de severos limites à autoridade dos executivos públicos para a aprovação unilateral de projetos radicais de transformação organizacional. A expectativa de que a disseminação de *novos modelos organizacionais* leve à vigência de padrões ainda mais difusos de atribuição de responsabilidades, com a ampliação das ameaças à capacidade de supervisão e controle sobre as agências do Executivo, forneceria, segundo o autor, base essencial para as resistências parlamentares à aprovação de semelhantes iniciativas. Agravaria o quadro o fato do grau de interconexão existente entre organizações de governo ser, em geral, superior ao de suas congêneres privadas<sup>8</sup>, assim como o freqüente descompasso entre as atividades de formulação (e planejamento estratégico) e as ações de caráter operacional que ordinariamente executam. No último caso ressalta, em especial, o peso das incontáveis “demandas políticas” e a diminuta extensão dos mandatos dos dirigentes estatais (BOZEMAN, 1981, pp. 109-110).

Ainda segundo Barry Bozeman, também constituiriam francos obstáculos ao êxito de iniciativas inovadoras de reestruturação governamental fatores relacionados à estrutura de incentivos e a própria relevância desses projetos. Em contraposição à premissa tida como essencial aos defensores dos *novos modelos organizacionais*, e segundo a qual episódios de acirramento de conflitos intra-organizacionais representariam fontes privilegiadas de acesso a informações – e de incremento de desempenho institucional –, recorda o autor a existência de formidável intolerância ao dissenso nas organizações governamentais contemporâneas. Os graus relativamente estáveis dos recursos que gerenciam e a costumeira inviabilidade da provisão dos bens e serviços ofertados por corporações privadas seriam, por sua vez, os determinantes fundamentais da baixa taxa de mortalidade e da menor relevância do monitoramento de seus respectivos espaços de atuação. Tomados em conjunto, esses seriam os condicionantes principais da baixa motivação para engajamento em projetos radicais de transformação organizacional no setor estatal (BOZEMAN, 1981, p. 110).

---

<sup>8</sup> De capital importância para a argumentação em favor da elaboração e divulgação de abordagens que permitam o satisfatório enquadramento dos problemas de configuração administrativa do setor público, esta proposição é sustentada, essencialmente, pela lembrança da usual subordinação dos objetivos das organizações de Estado àqueles comumente fixados para as grandes áreas de atuação governamental em que se situam. Desse fato, decorreria, em particular, a maior atenção de teóricos (e práticos) em Administração Pública às chamadas “políticas de reorganização”, em detrimento do enfoque, supostamente mais restritivo, das abordagens típicas de modelagem estrutural (BOZEMAN, 1981, pp. 109-110).

Barry Bozeman propõe, adicionalmente, que as exigências de inovação de produto são, também para grande número de organizações de governo, bastante reduzidas. Tal característica decorreria, uma vez mais, da relativa estabilidade das condições gerais de operação dessas organizações, bem como do fato dos alargamentos de seus respectivos domínios de atuação serem determinados, prioritariamente, por questões de “desenvolvimento de clientela” e não por imperativos de garantia de demanda para produtos novos. Entende o autor, em simultâneo, que as informações de maior importância para o bom desempenho dessas entidades não seriam aquelas que se referem a alterações nos padrões tecnológicos vigentes, mas, de outro modo, as que permitem a identificação das demandas políticas relevantes. Sendo os *novos modelos organizacionais* mais efetivos na geração de informações técnicas, conclui haver, também aqui, redução dos incentivos para engajamento em projetos arrojados de transformação organizacional (BOZEMAN, 1981, p. 111).

A apresentação dos rudimentos de conservadora abordagem para suporte a deliberações em questões de configuração administrativa do governo – perspectiva cuja exposição pormenorizada encontra-se, aliás, demasiado distante dos objetivos do presente trabalho – é antecedida, em Bozeman (1981), por ponderações sobre o caráter invariavelmente incerto das intervenções correlatas. A radicalização do “conservadorismo antecipatório” de Peter Clark é justificada pela indicação das usuais fontes de transtornos para aqueles devotados à antecipação de impactos de projetos reestruturantes, e especialmente representadas pela impossibilidade de predição da intensidade e sentido das alterações nos padrões vigentes de distribuição do poder; pela recordação dos problemas de “reflexibilidade” tão frequentemente citados em discussões de Metodologia das Ciências Sociais – e ilustrados, no caso dos estudos administrativos, pelos episódios de “profecia auto-realizável”, “efeitos Hawthorne” e outros; e pela constatação da ocorrência de defasagens de tempo que tornariam particularmente custosas a confirmação de vínculos de causalidade entre as medidas de remodelagem adotadas e os resultados efetivamente produzidos. Por todos esses motivos, reconhece o autor que, excetuados os casos em que os resultados da ação organizacional encontram-se em aberto e em permanente conflito com as metas previamente acordadas, a adoção de postura de intensa cautela seria o mais apropriado (BOZEMAN, 1981, pp. 111-112).

O texto contém, por fim, um conjunto de advertências sobre os seguintes tópicos: a participação em deliberações sobre reestruturação estatal; as relações entre subjetividade e empiricismo; o problema da elaboração de planos eficazes de avaliação; e a compatibilização

entre os objetivos dos projetos de reestruturação administrativa e aqueles estabelecidos para as grandes áreas de ação governamental que os abrigam.

Para Bozeman, os inconvenientes da fixação de regras universais ou demasiadamente rígidas para participação em deliberações sobre a constituição ou reconfiguração de corporações governamentais resultariam, em princípio, da multiplicidade de trajetórias e pluralidade de objetivos e carências dessas instituições, da impossibilidade de generalizações quanto ao perfil de participação requerido e das incertas repercussões sobre o desempenho das organizações em reforma. O autor reconhece, também, as dificuldades e incertezas associadas à existência de “agendas ocultas”, e de assimetrias, lacunas e incompatibilidades entre metas individuais, organizacionais e aquelas estabelecidas para os diferentes campos de atuação governamental. Apesar de todos os contratempos, não deixa de assinalar a importância do mapeamento de interesses e do perfil de atuação dos protagonistas de cada quadro administrativo (BOZEMAN, 1981, p. 114).

Por sua vez, o reconhecimento da impossibilidade de realização de pesquisa rigorosamente objetiva aparece, ao contrário da expectativa vulgar, ao lado da valorização de relatos e evidências sobre experimentos de reestruturação administrativa, recursos que favoreceriam, segundo o autor, a reunião de informações úteis à identificação de metas exequíveis e ao mapeamento de interesses e perfis de atores relevantes. No último caso, ressalta Bozeman o potencial de contribuição das chamadas “técnicas de grupo” ao trabalho de coleta de dados e aos esforços de antecipação dos resultados das intervenções planejadas (BOZEMAN, 1981, pp. 114-115).

As dificuldades da elaboração de planos eficazes de avaliação e de antecipação de efeitos de modificações intencionais nos padrões organizacionais prevalentes são ilustradas por referências à variável “tamanho organizacional”, oportunidade em que o autor aponta o caráter manifestamente inconcluso das investigações sobre as relações entre esse e outros “conceitos de estrutura” e o elevado grau de incidência do seguinte conjunto de problemas: escassez e inadequação dos dados utilizados; incomensurabilidade de medidas adotadas; e falhas de especificação conceitual. Essas dificuldades não justificariam, entretanto, o abandono dos referidos intentos avaliativos, tarefa que, segundo Bozeman, teria como alentos a possibilidade de restrição dos exercícios de “análise agregada de organizações” e a relativa abundância de indicadores para monitoramento e implementação de mudanças (BOZEMAN, 1981, p. 115).

Quanto à compatibilização entre os objetivos dos diferentes projetos de reestruturação administrativa e aqueles estabelecidos para as grandes áreas de atuação governamental existentes, registra o autor a impossibilidade de adoção do critério “contribuição à lucratividade e/ou crescimento” como referência útil à aferição do grau de efetividade das intervenções remodeladoras e as dificuldades da busca de sucedâneo de fácil mensuração (BOZEMAN, 1981, pp. 115-116). A discussão serve, ademais, como pretexto para reafirmação de tese de indiscutível importância, e segundo a qual:

[...] questões de modelagem organizacional no setor público envolvem não apenas a missão e objetivos da organização, mas, nos termos empregados anteriormente, o sucesso da “*policy industry*” da qual esta organização é parte (BOZEMAN, 1981, p. 116).

A cerrada leitura do artigo de Barry Bozeman justifica-se, de um lado, por seu potencial de contribuição para as discussões nacionais sobre os problemas de configuração administrativa do setor governamental e, de outro, por sua extrema proximidade em relação à temática da presente investigação. A argumentação de Bozeman converge, em tudo, para a sustentação de tese sobre a existência de severos limites à disseminação dos chamados *novos modelos organizacionais* no universo restrito das corporações de governo e sobre a impossibilidade de assunção de postura rigorosamente objetiva no estudo de semelhantes questões. Costumeiramente ausente do debate brasileiro neste campo, esse posicionamento faz-se acompanhar por resoluta defesa e empenho de elaboração de abordagens fundadas em caracterização mais realista do modo de funcionamento dessas instituições e que favoreçam, idealmente, a apreensão do real significado das intervenções reorganizadoras<sup>9</sup> (BOZEMAN, 1981, p. 109). A estratégia resulta, entretanto, em relativo deslocamento de considerações de ordem genuinamente normativas, confinadas, a bem da verdade, a comentário sobre a formidável intolerância ao dissenso freqüentemente observada em organizações de Estado. Este elemento, além do caráter excessivamente impressionístico de várias proposições do autor, consiste na principal limitação do estudo, e autoriza, por certo, a busca de marcos alternativos de interpretação.

No ano de 1990 foi a vez de Charles R. Wise lançar, nas páginas da prestigiada *Public Administration Review*, outro trabalho com apreciação do debate contemporâneo sobre questões de configuração administrativa de organizações de governos. O texto é iniciado com

---

<sup>9</sup>Em virtude de peculiaridades do modo de operação das modernas agências de Estado – com destaque para o notável grau de interconexão existente entre corporações de um mesmo setor e o imperativo de subordinação dos objetivos e metas de organizações singulares àqueles da “indústria de política” a que estão invariavelmente submetidas –, entende o autor que a formulação dos aludidos enfoques depende, crucialmente, da sustentação de concepções alternativas de “efetividade organizacional” (BOZEMAN, 1981, p. 109).

alerta sobre a validade de diagnóstico enunciado dez anos antes por Frederick Mosher, e resistente até mesmo aos amplos projetos de privatização que o sucederam, de que o governo federal americano havia se tornado um superconglomerado com crescente influência sobre a sociedade civil. Em consonância com esse fato, Wise propõe ser o principal desafio das iniciativas de reestruturação do setor estatal a garantia de efetividade de políticas com implementação em ambientes interorganizacionais complexos (WISE, 1990, p. 141).

Assim como Barry Bozeman, Wise aponta a essencialidade dos estudos sobre similaridades e distinções entre organizações públicas e privadas para a compreensão dos problemas de reconfiguração administrativa do Estado, iniciativas cuja relevância decorreria, essencialmente, das contribuições à elucidação das infundáveis polêmicas sobre a possibilidade de transposição de técnicas e perspectivas analíticas endereçadas, a princípio, a apenas um desses conjuntos institucionais (WISE, 1990, p. 141).

Segundo a interpretação de Wise, o alargamento das discussões sobre os padrões de organização administrativa mais apropriados ao funcionamento do setor governamental corresponderia, a rigor, a inusitada consequência dos recentes movimentos de privatização. Com a advertência de que a perspectiva de seus propositores representa apenas uma única e controvertida posição do debate, o autor sugere que a incorporação de indagações sobre as atividades a serem conduzidas pelo Estado e sobre os critérios a serem observados nas deliberações correlatas contribuiu, também curiosamente, para a retomada do interesse pela questão da identificação de funções de caráter público e pelo problema da efetividade dos arranjos organizacionais do setor estatal (WISE, 1990, p. 141).

Em contexto marcado por expressivas restrições de recursos e intensa vigilância sobre a contribuição de organizações públicas e privadas para alcance do conjunto dos interesses societários, a questão crucial não estaria, para Charles Wise, na conveniência da delegação de determinada função a agências públicas ou privadas, mas, de outro modo, em “qual configuração de organizações, públicas e privadas, é necessária e quais arranjos entre elas provêm a relação de maior efetividade para o cumprimento da função requerida” (WISE, 1990, p. 142). Decorre desse fato a percepção do autor de que a consideração das grandes áreas de atuação governamental existentes e a análise dos padrões prevaletentes de articulação com atores e instituições relevantes são requisitos essenciais dos estudos sobre configuração administrativa do setor estatal, sendo igualmente incontornável a incorporação de suposto de que a efetividade de suas agências constituintes depende, decisivamente, da capacidade de influenciar os entes privados com os quais interagem (WISE, 1990, p. 142).

Em seção dedicada à discussão da própria relevância das investigações sobre os problemas de reorganização governamental, Wise (1990) faz uma breve retrospectiva do movimento de idéias no interior desse singular campo de estudos. Recorda, primeiramente, as décadas de proscrição das pesquisas sobre os padrões de configuração dos Estados contemporâneos, o que resulta, segundo o autor, da ampla acolhida de críticas do movimento comportamentalista e do pressuposto de irrelevância de inquirições sobre os condicionantes institucionais das atividades de formulação e implementação de políticas. Destaca, ao lado disso, a freqüente oposição de estudiosos da Administração Pública a semelhantes diagnósticos, e o convívio nem sempre amistoso de partidários de perspectivas concorrentes (WISE, 1990, p. 142).

De modo bastante próximo às proposições de Bozeman (1981), Wise assinala o caráter manifestamente incompleto do “modelo mecanicista” seminalmente proposto por luminares da Escola Clássica de Administração e aperfeiçoado, em alguma medida, a partir de contribuições do movimento comportamentalista. Dele, sublinha, a par dos problemas de imprecisão conceitual e insuficiente nível de adequação empírica, a atribuição de excessiva ênfase a específicos dilemas de gestão intra-organizacional (WISE, 1990, p. 142).

A retomada do interesse por questões de configuração administrativa de organizações de governo dever-se-ia, ainda segundo Wise (1990), não apenas às desilusões com os modelos analíticos disponíveis e com programas pretéritos de reestruturação, mas, também, à disseminação de novas e relevantes evidências sobre o impacto de ações de reorganização administrativa sobre os níveis de efetividade de suas agências constituintes. Sobre o caráter distintivo dos novos esforços de investigação, alerta, em especial, o autor:

This is not a return to the preoccupations of the earlier era; it is not a debate over the optimal span of control versus the levels in a hierarchy. The field is now proceeding from a different conceptual base – one that has evolved and one that is in the process of digesting the perspectives of allied fields and disciplines. Gulick himself recognized the necessity of employing nonmechanistic models in restructuring government organizations (WISE, 1990, p. 143).

A apresentação do debate contemporâneo neste campo de estudos faz-se, em Wise (1990), com o reconhecimento da existência de razoável número de abordagens teóricas, e a indicação de proeminência de duas grandes tradições analíticas, portadoras de concepções essencialmente conflitantes sobre os problemas de reestruturação e reorganização estatal e vinculadas, respectivamente, à Economia e à Sociologia. No primeiro caso, o autor confere especial destaque à Teoria da Escolha Pública, ao mesmo tempo em que atribui ao enfoque

analítico referido como “teoria interorganizacional” uma posição de destaque no campo da Sociologia das Organizações.

Charles Wise entende a Teoria da Escolha Pública como um enfoque de caráter notadamente microeconômico, que teria na “teoria da falha de mercado” a base essencial para a construção de seu edifício analítico. Os indivíduos constituiriam sua unidade básica de análise, e seriam vistos como “auto-interessados, racionais e tomadores de decisão maximizadores” (WISE, 1990, p. 143). Além disso, possuiriam acesso a certo “número de diferentes coletividades aptas a prover serviços públicos que respondem a várias comunidades de interesse” (WISE, 1990, p. 143).

O último suposto favoreceria, ainda segundo Wise, a adoção de “mecanismos de quasi-mercado”, supostamente aptos, pela geração de pressões competitivas, à dilatação dos níveis de eficiência da provisão de bens e serviços com graus variados de compartilhamento de produção ou consumo. A conseqüente elevação dos níveis de autonomia e participação na determinação da qualidade e quantidades dos bens e serviços ofertados resultaria, ao lado disso, em inequívoco fortalecimento da ordem democrática (WISE, 1990, p. 143).

Para o autor, a instituição de corporações de governo identificar-se-ia, a seu turno, com a alternativa de estabelecimento de “monopólios exclusivos e geridos por uma hierarquia de representantes”, com o setor estatal percebido, em sua integralidade, como coleção de numerosas indústrias de serviços públicos (WISE, 1990, p. 143). A contestação da presença de monopólios burocráticos públicos dever-se-ia, na percepção de Wise, ao suposto comprometimento do desempenho estatal, seja por queda dos níveis de eficiência ou por recrudescimento da atuação colusiva. A constituição de “arranjos de provisão múltiplos”, pela redução de barreiras de acesso à participação de empreendedores privados, justificar-se-ia, em simultâneo, pelas capacidades purgativas do processo de concorrência, sendo os eventuais conflitos entre ofertantes arbitrados, a qualquer tempo, pelas cortes judiciais existentes (WISE, 1990, p. 143).

Com auxílio de contribuições do inglês Christopher Hood, Charles Wise aponta quatro conseqüências principais da adoção da Teoria da Escolha Pública como marco exclusivo para o ordenamento de atividades de provisão de serviços públicos. São elas: a predileção pelos empreendimentos em pequena escala; a disseminação de “contratos de desempenho”; a recomendação da instituição de “estruturas múltiplas de provisão de serviços públicos”; e a preferência pela atuação de entes privados e autônomos, em detrimento das “burocracias públicas” (WISE, 1990, p. 143).

Wise (1990) destaca, também, virtudes e limitações da abordagem da escolha pública. Dentre as primeiras, assinala: o reconhecimento do caráter múltiplo das “escolhas institucionais” passíveis de mobilização para resolução de dilemas específicos de configuração administrativa e o alerta sobre a necessidade de justificação dos cursos de ação eventualmente seguidos; o entendimento de que os sistemas de prestação de serviços públicos são constituídos por conjunto de numerosas organizações e de que não há qualquer razão *a priori* para que a produção correspondente seja confiada somente a burocracias governamentais; e a percepção de que as agências estatais são elementos de uma complexa “economia política” e de que as regras e mecanismos de incentivo sob os quais operam influenciam, decisivamente, a dinâmica de funcionamento desses entes. Quanto às limitações da Teoria da Escolha Pública, o autor aponta: a recusa à formulação de arcabouço analítico único, universalmente aplicável e apto ao fornecimento de orientações gerais para deliberações sobre a constituição e reconfiguração de agências públicas; a aceitação de concepção democrática empiricamente imprecisa e normativamente insustentável – o que decorreria, advoga, dos pressupostos individualistas sobre os quais a abordagem se assenta –; a entronização das cortes judiciais existentes como instâncias privilegiadas de resolução de conflitos, em detrimento das instituições de governo representativo; e as dificuldades de aplicação do enfoque nos níveis estadual e federal de ação governamental (WISE, 1990, p. 144).

No que se refere à Teoria Interorganizacional, o autor lamenta que, excetuadas poucas investigações, os avanços nos estudos sobre modelagem organizacional tenham sido prejudicados, até período relativamente recente, pela sistemática omissão das relações organização-ambiente. Dentre os esforços mais significativos de incorporação dessa dimensão, Charles Wise destaca as contribuições de pesquisas sobre o universo das organizações privadas vindas a público durante os anos de 1960 e 1970. Delas, sublinha, de modo também próximo às considerações de Barry Bozeman, a tese segundo a qual os padrões formais de organização e os níveis de efetividade de agências públicas e privadas são determinados, prioritariamente, por características de seus respectivos espaços de atuação (WISE, 1990, p. 144).

Passando às limitações desse enfoque, Wise salienta, assim como Bozeman, o caráter particularmente conflituoso das deliberações sobre problemas de reestruturação do setor governamental. Ao lado disso, recorda os desafios engendrados pelo fenômeno da elevação geral dos níveis de turbulência ambiental e suas repercussões sobre as investigações acerca

dos requisitos de efetividade das agências de governo. Por essas duas razões, em oportuna síntese desse ponto, assevera conclusivamente o autor: “não há princípios simples para as relações organização-ambiente, assim como não há para as relações organizacionais internas” (WISE, 1990, p. 144).

Charles Wise nota, por outro lado, a ocorrência de importantes progressos em pesquisas relativas à dinâmica das relações interorganizacionais. Ao revisar a trajetória desses estudos, Wise assinala a elaboração, por William Evan, da noção de “conjunto organizacional”, cuja maior contribuição estaria em propiciar a identificação e análise das instituições participantes do “ambiente particular de uma organização focal” (WISE, 1990, p. 144). De Roland L. Warren sublinha, a par de seminal formulação do conceito de “rede” – ou “campo estruturado” –, a adoção de premissa segundo a qual as formas de interação estabelecidas entre organizações singulares são condicionadas, em alguma medida, pelo padrão de configuração da própria rede ou campo em que se situam. Em meados da década de 1970, Michel Crozier e Jean Claude Thoenig defenderiam, a partir de estudo de caso, que essas redes constituem, em verdade, sistemas relativamente estruturados. Poucos anos depois, Jeffrey Pfeffer e Gerald Salancik proporiam, por fim, que “uma organização é todo o conjunto de atividades mutuamente estruturantes em que se encontra permanentemente engajada” (WISE, 1990, p. 145).

Em que pesem as limitações do enfoque, Wise tem a Teoria Interorganizacional como fonte de valioso auxílio para deliberações sobre questões de configuração administrativa do Estado. Ainda que refratário à elaboração de quadro de referência para a “análise sinóptica dos campos e redes interorganizacionais”, o autor assume como suas maiores contribuições: a assunção das noções de campo ou rede organizacional como indicativas da escala prioritária de análise e intervenção e requisito elementar de estudos e projetos de reorganização estatal; e o fornecimento de auxílio para os esforços de antecipação de repercussões, identificação de limites e desvelamento do próprio significado dos cursos de ação eventualmente seguidos (WISE, 1990, p. 145).

O original aporte de Charles Wise ao estudo do tema dá-se, de um lado, pelo reconhecimento da tripla dimensão dos projetos de reorganização administrativa do governo – o que se expressa, mais amiúde, pelos aspectos econômicos, gerenciais e de interesse público desses empreendimentos. Decorre, de outro, da indicação da relevância da atribuição de respostas satisfatórias ao seguinte conjunto de problemas: caracterização do padrão de interação estabelecido entre agências governamentais e as demais instituições do campo em

apreço; identificação dos produtos e resultados almejados; determinação do padrão de configuração da “rede organizacional” mais favorável ao alcance dos objetivos estabelecidos; e especificação dos padrões de configuração das corporações de Estado mais ajustados às metas de reestruturação do campo em questão (WISE, 1990, p. 145).

A abordagem de Charles Wise – cujo detalhamento exaustivo foge, uma vez mais, aos propósitos do presente estudo – supõe, ainda, o reconhecimento de que a “responsabilidade gerencial dos administradores públicos” desdobra-se em duas dimensões básicas de análise, referidas, alternativamente, como “gestão institucional” e “gestão transorganizacional”, e sobre o que esclarece:

This approach incorporates the notion that management responsibility of public administrators is really twofold: (1) institutional management (management within a single organization) and (2) transorganizational management (management across organizational boundaries). The focus of the latter is on managing interdependencies among an array of different types of organizations – profit, nonprofit, and governmental. This does not exclude institutional management – it requires governmental institutions to possess the capacity to play effective roles in the system. It recognizes that government organizations operate through a variety of intermediate structures. This contrast with a single organization perspective based on a hierarchical production model (WISE, 1990, p. 145).

Pelo fornecimento de indicações úteis à análise de diferentes configurações de serviço público e pelo auxílio à identificação e compreensão dos padrões de interação organizacional prevalentes, Wise (1990) reconhece a existência de certa compatibilidade entre os Estudos de Escolha Pública e a Teoria Interorganizacional. No entanto, alerta que a disseminação de mecanismos de quasi-mercado não permite, em quaisquer circunstâncias, a elevação dos níveis de eficiência e responsabilização de corporações atuantes em um mesmo contexto administrativo (WISE, 1990, pp. 145-146). Na verdade, quanto a este último ponto, propõe, de outro modo, o autor:

The strategy is not to assume that the incentives will operate to produce greater efficiency, but to determine how they will operate according to such variables as the number of potential providers, ability to define and monitor provider performance, etc. (WISE, 1990, p. 146).

A relativa proximidade entre o enfoque publicista de Barry Bozeman e a abordagem tridimensional de Charles R. Wise não constitui óbice à constatação de que as contribuições deste possibilitam duplo alargamento das discussões sobre problemas de configuração e reestruturação do setor governamental. A incorporação dos Estudos de Escolha Pública e a libertação da Teoria Interorganizacional dos escaninhos demasiado estreitos da tradição contingencialista propiciam, de um lado, apresentação um pouco mais verossímil do

correspondente debate. As proposições de Wise (1990) também torna evidente a relevância de questões de análise política normativa para as investigações e prática de reorganização administrativa de corporações de governamentais. Ponto de capital importância para as finalidades da presente pesquisa, este posicionamento torna-se particularmente visível em sua crítica às concepções democráticas subjacentes à Teoria da Escolha Pública. A identificável incompletude e relativa desatualização do estudo impõem-lhe, entretanto, moderada miopia, feita, sobretudo, por notório silêncio sobre sensíveis e recentes alterações em proposições democráticas dos partidários do movimento de escolha racional. O comentário remete, uma vez mais, ao tema das fragilidades de correntes interpretações sobre as debilidades normativas dessa tradição, e será objeto de considerações da seção seguinte.

Percurso bastante diverso foi trilhado por outro estudioso dos problemas de configuração administrativa do setor estatal. Em competente artigo dedicado à apreciação das perspectivas do correspondente debate para o presente século, o canadense Peter Aucoin adota como ponto de partida a constatação da existência, ao final dos anos de 1990, de amplo consenso sobre o futuro do modelo burocrático de organização. Expresso pelo prognóstico, bastante difundido, de iminente extinção dessa peculiar forma de organização do trabalho, trata-se, segundo Aucoin (1997), de posicionamento que teria nos textos fundadores da vertente analítica referida como “paradigma pós-burocrático” o seu principal instrumento de veiculação (AUCOIN, 1997, p. 290).

Sucessos editoriais como *Breaking through bureaucracy*, de Michael Barzelay e Babak Armajani, e *Reinventing government*, de David Osborne e Ted Gaebler, seriam, para Aucoin (1997), os grandes responsáveis pela difusão desse ideário no campo da Administração Pública. A tese da inevitabilidade do desaparecimento da burocracia sustentar-se-ia, nesses trabalhos, sobre a percepção de seu manifesto anacronismo ante as condições de um mundo globalmente integrado. Notoriamente evidenciado pelos problemas de burocratização e desatualização normativa, e pelas dificuldades de coordenação e deliberação tão frequentes entre agências governamentais, o diagnóstico forneceria, segundo os seus divulgadores, justificativa suficiente para a busca de modelos alternativos.

Em confronto direto com os adeptos da perspectiva pós-burocrática, propõe Peter Aucoin que os problemas de fragmentação, ineficiência e irracionalidade das modernas organizações de governo não são patologias inerentes ao modelo burocrático, mas decorreriam de práticas inadequadas de gestão e reconfiguração administrativa. Ao lado disso, a instituição de sistemas de regras formalmente expressos e a declaração de adesão a um

conjunto de valores compatíveis com uma ética defensável do serviço público forneceriam, por sua vez, valiosos indícios da contribuição burocrática ao florescimento da “direção democrática” e ao alcance de metas relevantes de controle e responsabilização político-administrativa (AUCOIN, 1997).

Por todos esses motivos, Peter Aucoin tem a presença de organizações burocraticamente estruturadas como condição necessária – embora não suficiente – para a constituição de um “bom governo”. Os argumentos também constituem sustentáculos essenciais para o enunciado de predição absolutamente diversa, a saber: a da sobrevivência, ao longo do corrente século, do modelo burocrático de organização do Estado (AUCOIN, 1997, p. 291). É a partir dela, e sobre esse tópico específico, que assevera, conclusivamente, o autor:

In order for bureaucracy to contribute to good public management, and thus to good governance, it must obtain a reasonable fit with transformations in the political system, the challenges and opportunities extant in the socioeconomic order, and the changing character of the public workplace with respect to both technological developments and the expectations of those who work therein. There is thus no contradiction in stating that public management must remain bureaucratic but, at the same time, be practiced in ways that enable, even require, public servants to exercise greater authority, accept increased responsibilities, and be subject to enhanced accountability. The challenge in organizing public management for the twenty century is not to banish bureaucracy; it is to design bureaucracy in ways that best adapt the requirements of hierarchy, specialization and standardization to the ends of democratic direction, control and accountability, as well as the ends of effective public policy, productive public management and responsive public service. (AUCOIN, 1997, p. 291-292).

Quanto a suas origens históricas, Aucoin (1997) entende o paradigma pós-burocrático como peculiar reação aos movimentos privatistas que marcaram os debates das décadas de 1970 e 1980 e que teria na Teoria da Escolha Pública sua preferencial fonte de inspiração. Para Aucoin (1997), o principal ponto de divergência entre os dois enfoques estaria, em verdade, em suas contrastantes interpretações sobre as razões da lamentável atuação das modernas agências de Estado. Afirma que enquanto a incompetência e a indolência de seus servidores seriam, para os adeptos da Escolha Pública, as fontes essenciais dos insatisfatórios níveis de desempenho, os teóricos pós-burocráticos têm insistido, mais recentemente, ser nos “sistemas” – e não nos responsáveis por sua operação – que reside a real causa da desalentadora disfunção. A busca de abrigo contra as hostilidades da Escola da Escolha Pública é tomada, ao lado disso, como justificativa maior para o grande êxito de divulgação das proposições pós-burocráticas para o enfrentamento dos atuais problemas de organização e reestruturação de organizações de governo (AUCOIN, 1997, pp. 292-293).

A principal distinção entre a Teoria da Escolha Pública e o paradigma pós-burocrático repousaria, assim, sobre o pressuposto pós-burocrático de que os problemas de gerenciamento das modernas corporações de governo constituem inevitável consequência de sua ordinária forma de estruturação (AUCOIN, 1997, p. 292). Do mesmo modo, propõe o autor que, subjacente à perspectiva vulgar dos problemas de configuração administrativa do setor governamental, encontra-se a pretenciosa premissa de que “os sistemas, como estruturas formais, determinam sozinhos o comportamento e o desempenho organizacional” (AUCOIN, 1997, p. 293).

Vários argumentos são apresentados por Aucoin (1997) em sua crítica aos esforços pós-burocráticos de absolvição dos servidores públicos. Ele defende, sobretudo, que os *déficits* de efetividade de incontáveis agências de governo não resultam apenas de debilidades dos sistemas em que necessariamente se enredam, mas são também decorrentes dos insatisfatórios níveis de desempenho e perfil de atuação dos que as animam.

Para sustentação dessa tese, dois conjuntos de evidências são mobilizados. O autor reconhece, de um lado, a existência de diferenciais significativos de desempenho entre funcionários públicos, sendo eles passíveis de cometimento de erros de natureza técnica e engajamento em comportamentos ilícitos. Ao lado disso indica a possibilidade – também bastante evidente – de influenciarem, pelo exercício da autoridade executiva que lhes é usualmente delegada, ou por atividades de aconselhamento político, as ações e rumos dos diferentes governos.

Quanto à recomendação de substituição do “sistema burocrático” por modelo radicalmente distinto, denominado “sistema empreendedor”, Aucoin (1997) afirma que não há evidências favoráveis à corroboração do pressuposto pós-burocrático de que os comportamentos e níveis de desempenho prevalentes no setor estatal são determinados apenas por aspectos de sua estrutura formal. A baixa taxa de mudança das grandes corporações públicas e a subordinação destas ao conjunto do sistema político constituiria, para o autor, restrições adicionais à estratégia de banimento do modelo burocrático de organização do Estado (AUCOIN, 1997, p. 294).

Tendo em vista suas vulnerabilidades analíticas e as imprecisões das descrições comportamentais fornecidas, o autor conclui ser a perspectiva pós-burocrática dos problemas de configuração administrativa do Estado portadora de função eminentemente política e retórica, devotada, especialmente, à mobilização de forças para a promoção de mudanças. Ao

contrário da alardeada promessa de incremento dos níveis de produtividade e efetividade das agências governamentais, alerta Aucoin terem sido a desordem e, eventualmente, a corrupção os resultados freqüentes de experimentos pós-burocráticos de reestruturação das modernas estruturas de organizações de governo (AUCOIN, 1997, p. 294-295); e recorda, ademais, que:

Both the political and socioeconomic exigencies of the times and the changing dynamics within public management demand increased attention to teamwork and horizontal coordination, flatter management structures and integrated delivery, and more delegation and decentralization. But the first set of conditions does not eliminate the requirement of hierarchy; the second does not do away with specialization; and the third does not imply an absence of standards. In the design of new organization forms to meet these challenges, great care must be taken not to diminish effective democratic direction, control and accountability over the state apparatus and its coercive powers. To the extent that these characteristics of good government are diminished by changes to public bureaucracy, they can hardly constitute prospects to be welcomed. (AUCOIN, 1997, p. 295).

Apesar da dura avaliação do programa de pesquisa pós-burocrático, Aucoin (1997) reconhece a existência de três grandes desafios para a reabilitação da abordagem burocrática dos problemas de reorganização administrativa das organizações de governo. São eles: a instituição de sistemas integrados de prestação serviços; a implementação de políticas horizontais; e a devolução da “autoridade de gestão” aos agentes relevantes. Do enfrentamento desses desafios, emergiriam, segundo o autor, tendências aparentemente contraditórias, aliás, em insuspeita harmonia com o caráter seguramente controverso das prescrições dos contemporâneos estudos em Administração Pública (AUCOIN, 1997, p. 295).

Em sua seção conclusiva, Aucoin (1997) responsabiliza o movimento pós-burocrático pela geração de grave dano semântico: a atribuição de pejorativa conotação a um “termo essencialmente técnico para descrever organizações desenvolvidas com base em certos princípios de gestão” (AUCOIN, 1997, p. 304). Ao lado disso, reafirma ser condição necessária, embora não suficiente, para o florescimento e consolidação da “boa gestão pública” a compreensão e observância de importantes princípios subjacentes à forma de organização burocrática – hierarquia, especialização e padronização –; sendo este o preciso motivo que leva o autor à confissão de adesão ao “ideal burocrático” em modelagem organizacional, ressalvado, no entanto, o imperativo de adaptação às exigências do novo contexto sócio-político e do reconhecimento de que o desempenho das modernas agências de Estado não depende apenas da concepção e implementação de louváveis iniciativas reestruturantes (AUCOIN, 1997, p. 304-305).

A intervenção de Aucoin (1997) possibilita, também, oportuna e parcial atualização do debate. Os extensos comentários sobre o “paradigma pós-burocrático” ofertam apreciação da

perspectiva de maior popularidade sobre os problemas de gerenciamento das corporações de Estado contemporâneas. O recurso à noção de “burocracia constitucional” – mobilizada originalmente por Henry Parris como recurso à interpretação do movimento de constituição do moderno serviço público britânico (PARRIS, 1969) – e a sustentação de tese sobre a contribuição dos princípios subjacentes à ordem burocrática para o alcance de metas relevantes de direção e responsabilização democráticas propiciam, por outro lado, o aprofundamento das discussões sobre as implicações normativas de deliberações sobre mudanças no padrão de configuração administrativa do setor estatal. A caracterização do debate segue, entretanto, bastante imprecisa. Mostra-se igualmente inadequado o vigoroso silêncio quanto aos compromissos democráticos dos partidários da corrente dominante dos estudos em Administração Pública, tópico que remete, oportunidade mais, ao tema central da presente investigação.

Os posicionamentos assumidos por Barry Bozeman, Charles Wise e Peter Aucoin sugerem a vigência, entre integrantes da ortodoxia contemporânea em Administração Pública, de amplo acordo quanto à irrelevância de questões da assim chamada Teoria Democrática – e, mais especificamente, daquelas relativas à noção de “interesse público” – para compreensão das práticas de configuração administrativa do setor governamental. Muito embora a colossal distância a separar as descrições fornecidas por esses três autores, têm-se as dificuldades de compreensão da real natureza das opções normativas dos partidários do movimento de Escolha Racional como fonte primeira do lamentável equívoco. Também contribuem para o desafortunado resultado a visível desatualização e a manifesta incompletude dos inventários que serviram de base para realização de cada um desses estudos.

É precisamente contra essa tese que a presente pesquisa se insurge. Argumenta-se, de modo diametralmente oposto, em favor da existência, entre os teóricos contemporâneos, de amplo consenso quanto à importância de questões de análise política normativa para a compreensão dos problemas de reorganização do setor governamental e do desenho das organizações governamentais. Registra-se, ademais, os múltiplos significados atribuídos à noção de “interesse público”, eleita, em linha com indicações colhidas nas discussões precedentes, como eixo privilegiado da narrativa aqui delineada.

Para comprovação da tese, trará a próxima seção alternativa interpretação para o aludido debate. O capítulo seguinte oferecerá, pela interpretação de marcante episódio de aplicação da Perspectiva da Escolha Pública ao estudo das atividades de reorganização administrativa do Estado, modesta contribuição à elucidação de controvérsia sobre os

pressupostos analíticos e compromissos normativos dos Estudos de Escolha Racional. Ter-se-á, por fim, as conclusões do estudo.

## 2.2 O DEBATE SOB NOVO PRISMA

Elaborados a partir de inventários notoriamente insuficientes, quando tomados em conjunto, os trabalhos de Barry Bozeman, Charles Wise e Peter Aucoin não deixam de formar mosaico razoavelmente aproximado das discussões contemporâneas sobre os problemas de configuração administrativa do setor estatal. A descrição assim obtida careceria, no entanto, de aprimoramentos. O recurso a levantamentos procedidos em séries internacionais de renome e outras fontes bastante dispersas possibilitou, afortunadamente, o preenchimento de expressivas lacunas. A construção do Quadro 1, abaixo, exigiu, em adendo, a indicação de autores freqüentemente mobilizados e a necessária classificação do material coletado.

<b>PERSPECTIVAS DE ANÁLISE</b>	<b>PRINCIPAIS AUTORES</b>
<i>Enfoques formalistas (não-culturalistas)</i>	
<i>Estudos de Escolha Racional</i>	Mancur Olson Jr.; James M. Buchanan; Gordon Tullock; Vincent e Elinor Ostrom; Matthews McCubbins; Adam Przeworski; Jean Tirole; e outros.
<i>Perspectiva Pós-burocrática</i>	Michael Barzelay e Babak Armajani; David Osborne e Ted Gaebler; Al Gore Jr.; e outros.
<i>The A &amp; M University's Group Approach</i>	Kenneth Meier, John Böthe e pesquisadores associados; Tom Hammond; e outros.
<i>Enfoques não-formalistas (culturalistas)</i>	<b>PRINCIPAIS AUTORES</b>
<i>Institucionalismo Sociológico</i>	James G. March e Johan P. Olsen; Paul DiMaggio e Walter W. Powell; Morten Egeberg; Nils Brunsson; e outros.
<i>Abordagens do Processo Político</i>	B. Guy Peters; e Harold Seidman.
<i>Enfoque Publicista</i>	Barry Bozeman; e Charles R. Wise.

**Quadro 1 – Inventário de Perspectivas Contemporâneas (1980-2006)**

Fonte: Elaboração do autor mediante mapeamento bibliográfico.

Em linha com discussões tidas na seção precedente e com as diretrizes de pesquisa enunciadas no capítulo introdutório, os significados atribuídos à tão referida quanto enigmática noção de “interesse público” serão as referências centrais a permitir o agrupamento de autores e a oposição entre distintas tradições analíticas. Servem de base para essa classificação as proposições de pouco notado artigo de Gary S. Marshall e Enamul Choudhury sobre o emprego dessa noção por estudiosos de Administração Pública. Dele, importa, sobretudo, a retenção de argumento sobre a presença, no âmbito dessa disciplina, de patente oposição entre os partidários de concepções de “interesse público” formuladas a partir de premissas sobre a existência de uma comunidade de significado e sobre a necessidade de interação discursiva entre cidadãos eticamente motivados e os adeptos de abordagens cujo acento principal recai, de outro modo, sobre o imperativo da construção de mecanismos adequados de controle administrativo. Neste último caso, convém destacar, em especial, a constrangedora redução do complexo problema da determinação dos requisitos para florescimento e afirmação da ordem social democrática às meras exigências de constituição de mecanismos apropriados de controle administrativo e de garantia de direitos civis elementares (MARSHALL; CHOUDURY, 1997).

As adjetivações “formalistas” (“não-culturalistas”) e “não-formalistas” (“culturalistas”), aplicadas aos dois grandes grupos de abordagens apresentados, provêm de intervenções de B. Guy Peters, Adam Przeworski e pesquisadores associados, e referem-se ao reconhecimento ou, de outro modo, à assunção da irrelevância de considerações sobre o processo de socialização dos agentes públicos e da disseminação de valores compatíveis com o desenvolvimento da ordem democrática para a compreensão dos problemas de reestruturação dos modernos aparelhos de Estado (PETERS, 1994; PRZEWORSKI; LIMONGI; CHEIBUB, 2003).

As discussões travadas na seção precedente nos dispensam, felizmente, de adicionais comentários sobre bom número dos enfoques apontados. Dentre as abordagens formalistas, resta, entretanto, a consideração das proposições remodeladoras e dos compromissos normativos da corrente referida como *The Texas A & M University's Group Approach*. Da vertente culturalista, espera-se, por outro lado, breve caracterização das perspectivas do “Institucionalismo Sociológico” e do que se rotula “Abordagens do Processo Político”.

Com denominação alusiva à vinculação de alguns de seus principais autores a projeto de pesquisa abrigado pela divisão de estudos políticos da *Texas A & M University*, a remanescente escola formalista corresponde, com grande probabilidade, ao mais ativo grupo

contemporâneo – em volume de trabalhos editados – devotado à investigação de problemas de configuração administrativa de organizações públicas. Oportuna síntese de seu programa de investigação é encontrada, dentre outros escritos, no artigo *Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance*, de Kenneth J. Meier e John Bohte, surgido, anos atrás, na série *Administration & Society* (MEIER; BÖTHER, 2000).

Como o próprio título sugere, o trabalho reflete o esforço de reabilitação de investigações fundadas sobre a premissa de relevância de atributos formais de organizações públicas e privadas para a determinação de seus respectivos níveis de desempenho. Seminalmente proposta por expoentes da Escola Clássica de Administração, essa perspectiva teria sido relegada a categórico abandono por “devastadora” crítica proferida, em meados da década de 1940, pelo laureado Herbert A. Simon (MEIER; BOHTE, 2000, p. 115; SIMON, 1946).

Particularmente tributários das postulações do americano Luther Gulick (1892–1992) sobre as repercussões de oscilações da variável “amplitude de controle” (ou “amplitude de supervisão”) sobre o comportamento e desempenho das organizações do mundo contemporâneo, devotam-se os membros do *Texas A & M University Group* à proposição de modelos consagrados à determinação dos padrões de interação estabelecidos entre diferentes “atributos estruturais” e ao acúmulo de evidências para validação ou revisão de princípios gerenciais específicos. Ao lado disso, tomam a inexistência de fatos comprobatórios da manifesta irrelevância desse método de estudo para a compreensão do modo de operação das modernas agências de Estado como principal justificativa para promoção de semelhantes empreendimentos investigativos (MEIER; BOHTE, 2000, p. 115-121).

A representação das organizações governamentais como “sistemas abertos” e a incorporação de suas respectivas estruturas de custo enquanto elementos essenciais de análise permitem notória e oportuna atualização da abordagem, mas não eliminam, por certo, traço seguramente indesejável. A atribuição de excessiva ênfase à variável “amplitude de supervisão” e o reconhecimento de parentesco com a chamada Teoria da Agência são indícios suficientes para denúncia – de modo absolutamente próximo ao que se afirma para o conjunto dos Estudos de Escolha Racional – de indisfarçável tendência à assimilação da complexa noção de “interesse público” ao demasiadamente restrito conceito de “controle administrativo” (MARSHALL; CHOUDHURY, 1997; MEIER; BOHTE, 2000, p. 115-121).

Dentre as perspectivas não-formalistas, tem-se, de início, o conjunto de autores abrigado sob a rubrica “Institucionalismo Sociológico”, obtida por adesão a esquema classificatório proposto por Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor para estudo das formas de manifestação do neo-institucionalismo político. Quanto às implicações da abordagem para a investigação de problemas de reestruturação do setor estatal, valiosas anotações são encontradas em artigo de B. Guy Peters integrante da coletânea *Modern Organizations*, editada por Ali Farazmand no ano de 1994 (HALL; TAYLOR, 2003; PETERS, 1994).

Com concepções significativamente diversas sobre os determinantes da ação organizacional, presumem os sociólogos institucionalistas ser o comportamento das atuais agências de Estado o resultado de complexo processo de definição e compatibilização de metas e “padrões de ‘apropriação’” coletiva, histórica e normativamente determinados. Do decidido distanciamento em relação aos modelos proposicionais e ambientais do processo de mudança organizacional, segue-se, além disso, entendimento de que o êxito de iniciativas relevantes de reorganização administrativa depende, em alguma medida, da modificação de “valores operativos” dos atores afetados (PETERS, 1994, p. 117-118).

A longínqua evocação da algo desgastada noção de “cultura organizacional” não obscurece, entretanto, o resolutivo abandono de premissas quanto ao acentuado grau de mutabilidade e manipulabilidade de sistemas manifestamente simbólicos para incremento dos níveis de eficiência e produtividade prevalentes. De outro modo, assinala Peters (1994) o estupendo grau de inércia a que sistemas de valores e símbolos encontram-se usualmente submetidos, de onde proviria, importa sublinhar, o manifesto ceticismo dos sociólogos institucionalistas quanto às possibilidades de modificação de padrões, procedimentos e rotinas há muito estabelecidos (PETERS, 1994, p. 118-119).

A predileção por estratégias “*bottom-up*” de investigação da dinâmica axiológica das organizações e a concomitante renúncia ao enfoque de “integração de valores” convergem, nas investigações da Sociologia Institucional, para o reconhecimento da existência de conflitos pela definição de metas e do próprio significado da atuação organizacional como fenômenos absolutamente rotineiros. A atribuição de importância e sentido aos programas de reforma administrativa ocasionalmente deflagrados constituiria, também para os sociólogos institucionalistas, objeto de agudas e corriqueiras disputas. Ponto que remete às discussões sobre o problema da dominação e legitimidade da ação organizacional torna particularmente inadequada a pressuposição de generalizada adesão às iniciativas reestruturantes e indica,

além disso, a possibilidade de que pressões reformistas brotem como resultado espontâneo das interações entre os atores envolvidos (PETERS, 1994, p. 118-119).

Os esforços de identificação de mecanismos relevantes de resistência e adaptação à mudança são acompanhados, ainda no que se refere aos estudos da Sociologia Institucional, pela indicação das conseqüências notadamente incertas de processos pretensamente racionais de transformação administrativa e pela reafirmação da relevância dos aspectos essencialmente normativos e simbólicos da atuação das modernas organizações de Estado (PETERS, 1994, p. 119-120).<sup>10</sup>

É diminuta a distância que separa esta última escola das chamadas “Abordagens do Processo Político”, cujo acento principal repousa, em todos os casos, sobre a tese de subordinação das ações de configuração administrativa aos mecanismos vigentes de deliberação político-institucionais. Além do próprio B. Guy Peters, integra o grupo Harold Seidman, autor de intervenções clássicas e inclinação nitidamente empiricista que propôs como parâmetros indispensáveis à apreciação dos tipos institucionais existentes as seguintes variáveis: *status*; aprovação pública; acesso a autoridades executivas e congressuais; competição por recursos financeiros e de pessoal; flexibilidade operacional e financeira; distribuição de poder; e “responsabilização pública” (PETERS, 1988, p. 20; SEIDMAN, 1981, p. 33-34; SEIDMAN; GILMOUR, 1986).

O enquadramento de Barry Bozeman entre os autores publicistas deu-se, enfim, não apenas pelas proposições de *Organization Design in Public Bureaucracy*, de 1981, mas, sobretudo, por conjunto de intervenções posteriores. Portadoras de original interpretação do problema da efetividade de organizações públicas e privadas, incumbidas da defesa da relevância da noção de “interesse público” para a investigação de problemas centrais da teoria e prática em Administração Pública ou da apreciação das chamadas “perspectivas dos valores públicos”, tais escritos asseguram-lhe posição de inquestionável destaque entre os críticos contemporâneos da exacerbada influência do individualismo econômico no alargado campo dos estudos políticos (BOZEMAN, 2007, 2002, 1982, 1981; JØRGENSEN; BOZEMAN, 2007).

Acima de qualquer outro propósito, pretendeu o presente capítulo prover indicação acurada da localização do conjunto dos Estudos de Escolha Racional em meio à moderna literatura sobre as atividades e problemas de reestruturação administrativa do setor estatal.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, Mendes (2000) afirma que a ideologia política tem sido importante fator na introdução de mudanças nas organizações governamentais.+

Uma primeira aproximação ao tópico fez-se pela apreciação de valiosas interpretações do debate. O exercício possibilitou, de início, a reunião de novos e significativos indícios sobre a importância de considerações de análise política normativa para a compreensão de incontornáveis questões de teoria e prática de reorganização estatal, dados, tal como indicado na seção 2.1., pelas suposições de Barry Bozeman sobre a formidável intolerância ao dissenso frequentemente observada em organizações de Estado, pelas críticas de Charles R. Wise às concepções democráticas subjacentes à Teoria da Escolha Pública e pela tese de Peter Aucoin sobre a contribuição de princípios basilares de organização burocrática para a consecução de meritórias metas de direção e responsabilização político-administrativa.

Analisadas em conjunto, e com o benefício de levantamentos procedidos em fontes bastante diversas, essas intervenções favoreceram, ainda, a construção de quadro-síntese com indicação das correntes analíticas de maior proeminência nesse campo de estudos, e a denúncia de tese sobre a vigência, entre integrantes da ortodoxia contemporânea em Administração Pública, de difundido acordo quanto à irrelevância de questões de Teoria Democrática para reflexão e prática de reestruturação das organizações de governo.

Em linha com diretrizes anteriormente enunciadas, os diferentes significados atribuídos a essa noção foram tomados, na seção 2.2. como parâmetros básicos para o agrupamento de autores e indicação de oposições entre distintas tradições analíticas. Para além da visível desatualização e considerável incompletude dos inventários que serviram de base à realização dos estudos de Barry Bozeman, Charles Wise e Peter Aucoin, propôs-se, então, que a principal deficiência desses trabalhos encontra-se na incompreensão dos posicionamentos normativos dos partidários do movimento de Escolha Racional.

A sustentação do diagnóstico de oposição, no campo específico dos estudos de reestruturação estatal, de duas tradições normativamente distintas somente foi possível com evocação de tese sobre as concepções de “interesse público” prevalentes entre estudiosos de Administração Pública contida em artigo de Gary S. Marsall e Enamul Choudhury publicado a pouco mais de uma década. Resultou desse exercício o entendimento, absolutamente essencial, de que o conjunto dos Estudos de Escolha Racional representa, segundo a mais generosa interpretação, apenas a mais conhecida vertente da moderna literatura sobre configuração administrativa de corporações estatais. A extrapolação do argumento de Marshall e Choudhury (1997) permitirá, por fim, a interpretação de marcante episódio de aplicação da Perspectiva da Escolha Pública à investigação de temas de reorganização administrativa, o que contribuirá, espera-se, para a apreciação do movimento de idéias ocorrido, em período recente, no seio da própria Tradição da Escolha Racional.

### **3 AS SEMENTES DO MAL: ESCOLHA RACIONAL, INTERESSE PÚBLICO E CONFIGURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ORGANIZAÇÕES DE GOVERNO EM PIONEIROS ESCRITOS DE VINCENT E ELINOR OSTROM**

A administração pública tradicional foi praticamente eliminada da ASPA [*American Political Science Association*] por obra e graça de uma única e diabólica influência, a de Herbert Simon, que transformou o campo de estudos pelo rebaixamento de seu discurso. Simon reduziu o fenômeno burocrático à menor unidade possível, a decisão, e introduziu a racionalidade para vincular as decisões ao sistema – não a um sistema qualquer, mas ao sistema econômico. Seu doutorado foi obtido em ciência política, mas o prêmio Nobel foi ganho em economia (Theodore Lowi, 1994, p. 8).

Marco de inauguração da Escola da Escolha Racional, os chamados Estudos de Escolha Pública exibem como traço mais evidente o empenho de aplicação do método hegemônico em pesquisa econômica à investigação de problemas de ação coletiva. Surgida ao final dos anos de 1940, por motivos que se farão claros ao final do presente capítulo, essa tradição recebeu de um de seus formuladores pioneiros e mais eminentes colaboradores, o economista James M. Buchanan, a oportuna e deliberada denominação de Teoria Individualística do Processo Político (BUCHANAN, 1966; MUELLER, 1976).

Registro de sua proliferação no campo dos estudos políticos, o artigo *Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration*, de Vincent e Elinor Ostrom, esmera-se, em particular, pela diferenciação das estratégias investigativas de seus adeptos frente aos princípios da Escola Clássica de Administração. Complementações provenientes de *The Design of Public Organization Arrangement*, publicado por Vincent Ostrom no ano de 1972 – e que reproduz, curiosamente, numerosos trechos do escrito precedente –, permitirão, em adendo, a necessária síntese da perspectiva dos (autodenominados) modernos economistas políticos para os problemas de configuração administrativa do setor estatal (OSTROM, 1972; OSTROM; OSTROM, 1971).

Estabelecida sobre postulados defendidos por Woodrow Wilson ainda no final do século XIX – e aperfeiçoados, em alguma medida, ao longo das décadas seguintes –, a tradicional abordagem para os problemas de administração pública teria sido consolidada, também para o casal Vincent e Elinor Ostrom, pela assunção da excelência da forma burocrática de organização do trabalho e por intransigente defesa de princípios organizacionais específicos (OSTROM, 1972; OSTROM; OSTROM, 1971; SIMON, 1946). As iniciativas de reforma propugnadas pelos partidários da Escola Clássica de Administração iniciam-se, invariavelmente, pela identificação de problemas associados à proliferação de agências estatais, à fragmentação de poder decisório, à verificação de sobreposições jurisdicionais e duplicação de funções e à persecução de interesses particularistas, e resultam, com impressionante constância, em tautológicas recomendações de integração e ampliação da escala de atuação das corporações existentes e de elevação dos correlatos níveis de centralização da autoridade burocrática (OSTROM, 1972, p. 158-159).

Entendido como oportuna resposta às críticas dirigidas por Herbert A. Simon ao caráter proverbial e anticientífico dos princípios advogados por expoentes da Escola Clássica de Administração, o recurso à perspectiva microeconômica e neoclassicista entusiasticamente proposta pelos adeptos da escolha pública justifica-se, segundo Vincent e Elinor Ostrom, intento de antecipação dos impactos de diferentes arranjos institucionais sobre a provisão de determinados bens e serviços. A defesa de abordagem atomística e pretensamente não-transcendental dos fatos administrativos e o empenho de caracterização das “estruturas de eventos” relevantes para deliberações sobre modificações dos padrões organizacionais vigentes indicariam, em linhas gerais, as inovações em relação ao programa de pesquisas de seus antecessores clássicos (OSTROM, 1972, p. 159-164; OSTROM; OSTROM, 1971, p. 204-206).

A sustentação do *individualismo metodológico* como postura epistemológica e normativamente válida resulta – de modo próximo à interpretação de Charles R. Wise – na percepção dos agentes políticos e administrativos como racionais, otimizadores, legalistas e auto-interessados pelos adeptos da perspectiva da escolha pública. Adotam, ao lado disso, hipóteses bastante precisas sobre três estados informacionais básicos – certeza, risco e incerteza –, indicativos dos montantes e modalidades desses recursos acessíveis, em tempo e lugares específicos, a cada agente representativo, e sobre as implicações desse fato para os correspondentes processos de tomada de decisão (OSTROM, 1972, p. 160-161; OSTROM; OSTROM, 1971, p. 205-206; WISE, 1990).

No edifício analítico dos teóricos da escolha pública, a noção de “estrutura de eventos” refere-se, a seu turno, à variedade de contextos confrontados por atores políticos e administrativos no desempenho de suas funções. Definida, prioritariamente, pelo atributo da “divisibilidade” – entendido como o “grau em que eventos podem ser submetidos ao controle de agentes individuais pela posse, troca ou uso” –, o uso da categoria “estrutura de eventos” remete, nos trabalhos de Vincent e Elinor Ostrom, às noções derivadas de *bem público*, *externalidade* e *regime de propriedade* (OSTROM, 1972, p. 162).

Enquanto os *bens privados* são caracterizados pelos elevados níveis de divisibilidade e rivalidade observados em seus respectivos processos de produção e consumo, fato que, segundo os teóricos da escolha pública, tornaria a provisão em condições de mercado o método mais adequado para distribuição social desses artefatos ou serviços, os chamados *bens públicos* exibiriam, ao contrário, acentuados níveis de indivisibilidade, razão principal das enormes dificuldades para imposição de sanções a consumidores ocasionalmente faltosos quanto ao pagamento de contrapartidas pelos benefícios auferidos. Entre esses dois extremos, ter-se-ia, ademais, uma infinidade de *bens de tipo intermediário*, com produção marcada por significativos “efeitos de transbordamento”, ou “externalidades”, apenas parcialmente sanáveis por apelo ao princípio da exclusão (OSTROM, 1972, pp. 162-163).

Quanto ao regime de propriedade, especial ênfase é atribuída, pelos adeptos da teoria da escolha pública, ao caso dos “*recursos de propriedade comum*”, caracterizado pelo compartilhamento de oferta e pela separação do uso de determinado insumo. Oportunamente ilustrado por episódios de utilização de recursos hídricos, segundo Vincent Ostrom, apresentaria como principal dificuldade a impossibilidade de mobilização do princípio da exclusão em circunstâncias em que a demanda existente excede, em alguma medida, a oferta disponível, o que traria riscos de deterioração das condições comunitárias de uso, dado o emprego predatório do insumo por alguns indivíduos (OSTROM, 1972, p. 163).

A evocação da categoria “estrutura de eventos” e das correlatas noções de *bem público*, *externalidades* e *regime de propriedade* é indicativa da abdicação, pelos partidários da Perspectiva da Escolha Pública, de clássica premissa sobre a validade incondicional de princípios organizacionais específicos. Para os adeptos do movimento, circunstâncias administrativas particulares sugerem, ao contrário, a adoção de singulares “*estruturas de deliberação*” – ou seja, conjuntos de regras e sistemas decisórios específicos e deliberadamente constituídos. Sendo assim, propõem os teóricos da escolha pública que a adoção de distintos arranjos organizacionais resulta, em verdade, em variados efeitos, e

julgam, desse modo, forjada base indispensável à formulação dos conceitos de “debilidade institucional” e “falha institucional”, a partir dos quais se postula:

The essential problem in the theory of organization is to anticipate or predict the consequences which will follow when self-interested individuals choose maximizing strategies in relation to particular sets of decision rules or organizational arrangement when applied to particular structures of events. The optimum choice of organizational arrangement would be that which minimizes the costs associated with institutional weakness or institutional failure. (Buchanan, 1969). (OSTROM, 1972, p. 163).

Ostrom (1972) identifica quatros estruturas básicas de deliberação, apreciadas, essencialmente, a partir de expectativas quanto às escolhas usualmente realizadas em quadros que envolvem a oferta de bens públicos ou o uso compartilhado de recursos. São elas: a “tragédia dos comuns”; a organização burocrática; os empreendimentos públicos autogovernáveis; e os arranjos multiorganizacionais (OSTROM, 1972, pp. 164-176).

A primeira estrutura de deliberação equivale ao caso denominado “tragédia dos comuns”. Correspondente, segundo Vincent Ostrom, às circunstâncias administrativas em que indivíduos otimizadores e auto-interessados realizam escolhas livres de quaisquer imposições, exigiria, em síntese, que cada indivíduo buscasse acesso ao bem público ofertado ou insumo compartilhado aos menores níveis de custos, valendo-se, sempre que possível, do emprego de estratégias de escamotagem de informações e do recurso à atuação predatória (OSTROM, 1972, pp. 164-166).

Dadas essas condições, as conclusões de Vincent Ostrom referentes à distribuição de bens públicos são, em verdade, bastante diretas: os agentes não teriam quaisquer incentivos para honrar suas respectivas parcelas dos custos de provisão e, assim sendo, a maioria desses produtos teria sua oferta inviabilizada sempre que a coleta de fundos ocorresse em bases estritamente voluntárias. Para os contextos em que há uso compartilhado de recursos o referido autor reafirma, mesmo com o reconhecimento de contribuição para a redução dos custos de empreendimento percebidos em situações mercadológicas específicas, a existência de razoáveis motivos para supor que, sempre que a demanda agregada exceder a oferta do insumo compartilhado, elevações do consumo individual causarão prejuízos para toda a comunidade de usuários (OSTROM, 1972, pp. 164-165).

O modelo de organização burocrática surgiria, ainda segundo os estudiosos da escolha pública, pelo simples abandono da premissa de “escolha individualística”. De modo absolutamente convergente com a caracterização oferecida por estudiosos da Escola Clássica de Administração, têm sua configuração como decorrente da constituição de extensa cadeia de

comando responsável pelo estabelecimento de padrões mais ou menos explícitos de divisão de atribuições entre dirigentes e subordinados. Dentre as virtudes associadas a essa tradicional forma de organização do trabalho, aponta Vincent Ostrom: a inibição do recurso a estratégias oportunistas de atuação; e a possibilidade de implementação de programas específicos para provisão de bens públicos e desenvolvimento de estruturas compartilhadas de utilização de insumos (OSTROM, 1972, p. 166).

Pela inoperância do princípio da exclusão, a provisão de bens públicos por intermédio dessas instituições estaria, também segundo os adeptos da teoria da escolha pública, sujeita a numerosas dificuldades. A percepção dos servidores governamentais como agentes particularmente sensíveis a oscilações de suas oportunidades de ascensão profissional resulta, para alguns de seus principais expoentes, em diagnóstico de excessiva subserviência e irremediável tendência à distorção e omissão de informações. Decorreria esse fato da necessidade de obtenção de recomendações favoráveis de gerentes e dirigentes políticos, e acarretaria, pela geração de expectativas usualmente equivocadas sobre os estados de coisas vigentes, a erosão das condições prevaletentes de controle administrativo. Ainda segundo esse diagnóstico, tornar-se-iam as modernas organizações de Estado especialmente débeis em suas aptidões para adaptação a mudanças e relativamente insensíveis aos problemas de “deseconomias de escala” originados por custos de gerenciamento inevitavelmente crescentes. Seria igualmente favorecido o funcionamento, no seio das grandes agências governamentais contemporâneas, de “empreendimentos burocráticos autônomos”, portadores de metas e objetivos próprios e passíveis, até mesmo, de engajamento em atividades ilícitas (OSTROM, 1971, p. 166-167).

Para Vincent Ostrom, a contabilização negligente e distorcida dos custos de produção e comercialização dos itens ofertados contribuiria, adicionalmente, para redução dos níveis de bem-estar social alcançados com recurso exclusivo ao princípio de organização hierárquica, e a inexistência de canais apropriados para manifestação de interesses e revelação de preferências por parte de consumidores e usuários e para registro de alterações nas condições de demanda traria, por fim, o risco de deflagração de dinâmica semelhante àquela da “tragédia dos comuns”, com a degradação do bem público em pauta e sua eventual conversão em “mal público” (“*public bad*”) (OSTROM, 1971, pp. 168-169).

Pelos argumentos até aqui expostos, os adeptos da teoria da escolha pública depositam sobre as estruturas de deliberação remanescentes toda a esperança pela superação dos problemas de provisão de bens públicos e uso compartilhado de insumos verificados em

contextos de escolha individualística e grandes organizações burocráticas. A partir da simples referência às singularidades desses produtos e recursos supõem esses estudiosos a fragmentação da representação societária em miríade de *comunidades de interesses* dedicadas ao atendimento de demandas particulares e constituídas por consumidores de bens públicos e usuários de insumos específicos. Diante desse quadro, entendem que o alcance de níveis satisfatórios de eficácia regulatória dependeria, ainda que favorecido por ampla disposição à proposição e observância de sistemas consensuados de regras de deliberação coletiva, da instituição e recurso a mecanismos adequados de coerção social (OSTROM, 1971, p. 170).

A defesa dos denominados “empreendimentos públicos autogovernáveis” realizada pelos partidários do movimento de escolha pública é acompanhada, comumente, por atenuação de ênfase – particularmente atribuída pelo pioneiro Gordon Tullock – aos transtornos advindos da formação dos já mencionados grupos burocráticos autônomos. Quanto a este ponto, em especial para Vincent Ostrom, os problemas de corrupção e insubordinação gerados por tais grupos autônomos seriam reduzidos a patamares bastante toleráveis desde que atendido o seguinte conjunto de condições: os servidores públicos devem se reportar diretamente às comunidades que lhes incumbe assistir; as cotas para financiamento dos custos de provisão incorridos devem ser definidas a partir dos benefícios individualmente auferidos ou alguma regra de equidade alternativa; o acesso aos bens públicos ofertados ou insumos compartilhados deve ser disciplinado por regras estabelecidas pelos respectivos grupos de interesse, consideradas metas oportunas de incremento de bem-estar coletivo. Ao lado disso, o recurso a “estruturas externas de deliberação” far-se-ia, apenas, pelo imperativo de confrontação de renitentes conflitos locais, dificilmente sanáveis por apelo às estruturas de deliberação vigentes, ou, de outra sorte, pela necessidade de mitigação de danos impostos a comunidades de interesses distintas (OSTROM, 1971, p. 170-173).

O derradeiro motivo e a constatação dos variados graus de compartilhamento de uso e interdependência do consumo de bens públicos e insumos diversos deságuam em vibrante defesa da estratégia de constituição de “arranjos multiorganizacionais”, eleitos, então, mecanismos preferenciais para superação de dificuldades ainda presentes em experimentos públicos autogovernáveis. As virtudes deste último modelo de organização econômica advêm segundo Vincent Ostrom, das possibilidades de aferição de ganhos oriundos da exploração de episódios de fragmentação de autoridade e da instituição de jurisdições sobrepostas (OSTROM, 1971, pp. 173-176).

A comercialização de bens públicos e o compartilhamento de insumos na presença de *externalidades* sugeririam, ainda segundo Vincent Ostrom, a constituição de arranjos de múltiplas agências atuantes em distintas jurisdições administrativas e instituídas de modo que as mais próximas à comunidade de referência teriam como atribuição precípua a provisão direta dos itens demandados. Às corporações com escalas mais alargadas de operação caberia, a seu turno, a oferta de produtos intermediários e serviços complementares indispensáveis à atuação das organizações locais (OSTROM, 1971, pp. 174-175).

A ocorrência de “economias de escala” representaria, também para Vincent Ostrom, convite à celebração de “contratos de serviços” que garantiriam, às agências sediadas nos menores níveis de governo, o acesso a ganhos de produtividade auferidos por unidades de melhor desempenho. Em situação reversa – ou seja, diante de *deseconomias de escala* – os referidos contratos viabilizariam, de outro modo, a aquisição de produtos e insumos gerados à escala ótima de produção por corporações dos níveis mais abrangentes de atuação governamental (OSTROM, 1971, p. 175).

A partir desta perspectiva, em conclusivas considerações sobre o modelo de arranjos multiorganizacionais, sumariza Vincent Ostrom:

The industry characteristics of multi-organizational arrangements functioning in a public service economy can only be realized where diverse public agencies are able to develop different economies of scale in response to varying communities of interest. Overlapping jurisdictions and fragmentation of authority thus are necessary conditions for public services industries to exist. Centralization cannot be conceived as the converse of decentralization in the sense that we speak of centralization *versus* decentralization. In responding to problems of diverse economies of scale, elements of both centralization *and* decentralization must exist simultaneously (OSTROM, 1971, p. 176).

Mesmo que controversa, a qualificação desses arranjos como verdadeiras “indústrias de serviços públicos” constitui, em si mesma, importante traço de distinção em relação à perspectiva da Escola Clássica de Administração, e testemunha a participação dos adeptos da Teoria da Escolha Pública de consenso contemporâneo sobre a necessidade de libertação das investigações e práticas de reorganização governamental dos limites, por demais estreitos, dos exercícios de análise intra-organizacional. A Teoria da Escolha Pública também provê, importa reconhecê-lo, resposta de razoável consistência lógica aos apelos de Herbert A. Simon quanto à necessidade de circunscrição dos diagnósticos sobre a validade dos diferentes princípios organizacionais aos contextos administrativos a que se referem (SIMON, 1946, pp. 135-139).

O recurso à noção de “estrutura de eventos” e a evocação das geminadas noções de bem público, externalidades e regime de propriedade atestam os débitos da produção atual de estudos de escolha racional em relação a clássicas intervenções de teóricos da escolha pública. Em que pese os expressivos esforços de diferenciação, parece impossível negar a estes a primazia da identificação de numerosos problemas e da formulação de importantes noções – referidas ao enfrentamento de condições informacionais específicas, à existência de direitos contratuais e regimes de propriedade particulares e a adoção de estratégias predatórias e oportunistas de intervenção político-administrativa, e tornadas indispensáveis à análise organizacional contemporânea (PRZEWORSKI, 1998, pp. 39-46).

Descontado o grau seguramente mais elevado de sofisticação matemática alcançado pelos *modelos principal-agente* – forma usual das atuais intervenções de estudiosos de escolha racional no campo dos estudos políticos –, o singelo e pouco observado fato favorece a constatação de ser rigorosamente o mesmo o arcabouço conceitual básico a sustentar as teses formuladas pelas duas gerações de autores. Permite também supor jazer em outro ponto a distinção entre pioneiros e tributários dos estudos de escolha pública.

Argumenta o presente trabalho que o movimento de idéias ocorrido, ao longo das últimas décadas, no interior da Tradição da Escolha Racional, resultou, em verdade, em progressiva desvalorização de concepção de interesse público formulada com recurso a premissas sobre a existência de frágil *comunidade de argumentação* e sobre a necessidade de interação discursiva entre agentes relevantes, e em concomitante ascensão de abordagem que põem em relevo o imperativo da construção de mecanismos efetivos de *controle administrativo*.

Importante indício em favor desta tese é obtido, como anunciado, em releitura de episódio de sistemática aplicação da Perspectiva da Escolha Pública ao estudo de problemas de configuração administrativa de organizações públicas visto em escritos de Vincent e Elinor Ostrom vindos a público no início dos anos de 1970. Quanto aos posicionamentos normativos desses autores, chama primeiramente atenção – o que constitui evidência desfavorável às interpretações eminentemente privatistas da Teoria da Escolha Pública – o reconhecimento da relevância e inevitabilidade da regulação estatal, e sobre o que Vincent Ostrom peremptoriamente argumenta:

Optimal use of public facilities, when each use is not fully compatible with each other use, requires the development of a system of rules and regulations establishing capabilities and limitations in the discretion which persons can exercise in using common facilities made available to them. The development of such rules and

regulations is relevant both to the scheduling of production processes and to the ordering use patterns by potential users and consumers. These rules and regulations like any set of decision rules are not *self-generating*, *self-modifying*, nor *self-enforcing*. Thus, we are confronted with the basic problem of *who* shall enact and enforce rules of conduct to govern relations among individuals who use common properties or public facilities in relation to what sets of interests? Administrative rules and regulations are not a matter of political indifference to the users of public goods and services (OSTROM, 1972, p. 169).

Assinalo, ao lado disso, que as referências ao fenômeno da formação de *comunidades de interesses* devotadas ao atendimento de demandas específicas contidas em intervenções do casal Vincent e Elinor Ostrom decorrem, ao que tudo indica, de concessão a acusações de sistemática omissão da noção de “interesse público” dirigida aos pioneiros do movimento de escolha pública<sup>11</sup>. Desprovida de qualquer apelo emancipatório e limitada, em suas funções, à representação dos anseios materiais de conjuntos particulares de indivíduos, preserva esta categoria, ainda que sob frágeis e camuflantes vestes, o germe de comunitarista e bastante peculiar concepção de “interesse público”. Dependente, nesta formulação, de precedente abordagem ao “problema da *escolha constitucional*”, o conceito de “interesse público” vê-se, então, tragicamente identificado com o *interesse de longo prazo* de agentes econômicos e políticos. Segundo luminares da Teoria da Escolha Pública, seria este, enfim, o único motivo para que seja tomado, errônea e correntemente, como indicador de pujança do componente altruísta e não-utilitário do comportamento humano (BUCHANAN, 1966; DOWNS, 1962; OSTROM, 1972, pp. 170-173).

Definidos como processos de fixação de regras para instituição das estruturas decisórias responsáveis pela regulação de futuros processos de tomada de decisão e para a distribuição de capacidades deliberatórias entre integrantes de uma mesma *comunidade de interesses*, os *ritos de escolha constitucional* estariam, para os adeptos da Teoria da Escolha Pública, igualmente submetidos aos numerosos transtornos advindos do enfrentamento de condições de razoável *incerteza*. Para os partidários do movimento, seria esse o principal motivo para o comportamento de decidida cautela de agentes econômicos e políticos e a relativa estabilidade dos sistemas de regras vistos neste plano de deliberação específico. A vigência de significativos níveis de incerteza favoreceria, do mesmo modo, certa inclinação ao consenso e a constituição de *comunidades de discussão* dedicadas à realização de episódicos exercícios argumentativos. Dar-se-ia tudo, entretanto, apenas por dificuldades de

---

<sup>11</sup> Cabe menção às críticas dirigidas por Gerhard Colm, Martin Diamond e A. Bergson ao clássico *An Economic Theory of Democracy*, um dos marcos de nascimento da Teoria da Escolha Pública, escrito por Anthony Downs e vindo a público no ano de 1957. As considerações de Anthony Downs às objeções formuladas aparecem, alguns anos depois, no artigo *The Public Interest: Its Meaning in a Democracy*, e resultam em reconhecimento de deficiências do modelo originalmente proposto (DOWNS, 1962, 1957).

mensuração dos benefícios e custos associados à escolha, **em tais circunstâncias**, dos mais rentáveis cursos de ação. (BUCHANAN, 1966, p. 41-43; OSTROM, 1972, pp. 171-173).

A interpretação sobre os posicionamentos democráticos contidos em pioneiras intervenções do casal Vincent e Elinor Ostrom no campo dos estudos de modelagem institucional oferecida pelo presente trabalho não dista, importa notar, daquela fornecida por Charles R. Wise para o conjunto dos Estudos de Escolha Pública. Ressalta-se, no entanto, o não reconhecimento por este autor do recrudescimento, ao longo dos anos de 1980 e 1990, das posições conservadoras – talvez totalitárias – de expoentes da Tradição da Escolha Racional. O diagnóstico é corroborado por constatação da ampla difusão, nesse mesmo período, dos denominados *modelos principal-agente*, pelos quais as relações entre Estado e sociedade civil são convertidas em imensa cadeia de burocratas, cidadãos e políticos, e os problemas de configuração administrativa do setor governamental são reduzidos, categoricamente, ao imperativo de constituição de mecanismos adequados de *controle administrativo* (PRZEWORSKI, 1998, pp. 41-47; WISE, 1990, p. 143).

Quanto ao último aspecto, observo não ser por acaso que Adam Przeworski, pesquisador polonês radicado nos Estados Unidos e autor de interessante resenha sobre a aplicação dos *modelos principal-agente* aos problemas de reorganização estatal, é, também, o principal arauto do “minimalismo” democrático contemporâneo. A recente inflexão no debate dá-se, ao que tudo indica, pelos esforços de incorporação da conhecida noção de “busca de rendas” (*rent seeking*) – expressão cunhada, em meados da década de 1970, pela economista americana Anne Krueger –, a discussões sobre a essência do “interesse público” (KRUEGER, 1974; PASOUR, 1985; PRZEWORSKI, 1999, 1998; PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003; PRZEWORSKI; MARTINEZ; CHEIBUB; LIMONGI, 1997, p. 131).

O movimento não se encontra, uma vez mais, livre de implicações. Expresso por defesa, tornada recorrente e agressiva, da irrelevância de considerações sobre o processo de socialização dos agentes públicos e sobre os valores compatíveis com o florescimento da ordem democrática para o entendimento da dinâmica de funcionamento das modernas instituições políticas. Contrasta, também, com evidências de dependência dos níveis de efetividade das modernas corporações de Estado com relação à difusão de valores cívicos fundamentais.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cynical descriptive conclusions about behavior in government threaten to undermine the norm prescribing public spirit [...]. Cynics are therefore in the business of making prophecies that threaten to become self-fulfilling. If the norm of public spirit dies, our society would look bleaker and our lives as individuals would be more impoverished. That is the tragedy of “public choice.” (Steven Kelman, 1987, pp. 93-94).

A presente dissertação pretendeu trazer modesta contribuição à crítica das abordagens de escolha racional para o estudo das atividades de configuração administrativa de organizações de Estado. Teve como objetivo primordial a reinterpretação de episódio de sistemática aplicação da Perspectiva da Escolha Pública à investigação dos aludidos problemas. A ênfase de todo o trabalho foi depositada sobre a questão da relevância de discussões de Teoria Democrática – e, em especial, aquelas relacionadas à noção de “interesse público” – para a justa compreensão das questões envolvidas.

Ao longo da seção introdutória, foram apresentadas alongadas justificativas para o empreendimento. A recordação de recentes iniciativas nacionais de intervenção nesse campo forneceu indícios importantes para afirmação da relevância de investigações sobre os condicionantes políticos e requisitos éticos das atividades de fixação dos padrões de organização formal das agências de Estado, e permitiu, ademais, a indicação da centralidade de ações de configuração administrativa para os atuais projetos de reforma do aparelho estatal.

As evidentes limitações da produção nacional relacionada ao tema, assim como as significativas lacunas e equívocos interpretativos vistos em intervenções de obrigatório conhecimento, autorizam, por certo, a realização de novos estudos. O empreendimento conta, em verdade, com o benefício do inegável ressurgimento da pesquisa internacional nesse campo, o que se verifica, mais precisamente, pelo crescimento do volume de pesquisas de

caráter eminentemente empírico, pela formulação e divulgação de novos marcos de análise e pela instituição de inéditos fóruns de debate.

A crítica às contribuições de Barry Bozeman, Charles R. Wise e Peter Aucoin foi sucedida pela apresentação de alternativa leitura do debate contemporâneo sobre os problemas de reorganização administrativa do setor estatal. Por ela, constatou-se ser a tradição dos estudos de escolha racional – e isso na mais generosa hipótese – representante de apenas uma vertente da produção teórica sobre o tema. O diagnóstico foi somente possível com recurso à proposição de Gary S. Marshall e Enamul Choudhury de que a atual configuração do campo dos estudos em Administração Pública resulta em inequívoca cisão entre duas tradições bastante distintas, marcadas pela adesão a concepções de “interesse público” fundadas, de um lado, sobre o pressuposto da existência de uma *comunidade de significado* e da relevância da interação discursiva entre atores eticamente motivados e, de outro, sobre o imperativo de constituição de mecanismos adequados de *controle administrativo* (MARSHALL; CHOUDHURY, 1997).

A extrapolação dessa tese possibilitou curiosa leitura de importantes escritos de Vincent e Elinor Ostrom devotados à demonstração dos benefícios da aceitação da Teoria da Escolha Pública como marco privilegiado de análise e referência imprescindível à formulação e apreciação de projetos de reorganização do setor estatal. Nessas intervenções, datadas do início dos anos de 1970, vê-se, em particular, resquícios de *comunitarista* e peculiar concepção de “interesse público”. Apresentada sob o abrigo da noção de “*comunidades de interesses*”, tal concepção mostra-se, no entanto, desprovida de qualquer apelo emancipatório e limitada, em suas funções, à representação dos anseios materiais de conjuntos particulares de indivíduos. Ao lado disso, demonstrou-se que, na formulação de Vincent e Elinor Ostrom, o emprego da noção de “interesse público” depende, ainda, de precedente abordagem do “problema da *escolha constitucional*”, e de extensas considerações sobre seu enfrentamento em condições de razoável *incerteza*.

Ressalta-se que a vigência de expressivos níveis de *incerteza* favorece, segundo luminares da Teoria da Escolha Pública, certa inclinação ao consenso, e a constituição de *comunidades de diálogo*, marcadas por episódicas contendas argumentativas. Da usual incompreensão desses fatos, brotaria, ainda para os adeptos da Perspectiva da Escolha Pública, o equivocado diagnóstico sobre a relativa pujança do componente altruísta e não-utilitário do comportamento humano.

A origem da singular formulação de Vincent e Elinor Ostrom é encontrada em concessão a acusações de sistemática omissão da noção de “interesse público” dirigida aos pioneiros do movimento de escolha racional. As restrições impostas ao emprego dessa categoria por expoentes contemporâneos desta tradição constitui indício de transformação dos posicionamentos normativos dos pesquisadores aderentes – perceptível em intervenções de autores como Matthews McCubbins, Jean Tirole e o próprio Adam Przeworski, dentre outros. Entende-se, por fim, que apenas o aprofundamento das pesquisas sobre semelhantes tópicos trará luz à compreensão da inusitada combinação entre liberalismo econômico e conservadorismo político promovida por seus atuais expoentes.

## REFERÊNCIAS

AUCOIN, Peter. The design of public organizations for the 21 century: why bureaucracy will survive in public management. **Canadian Public Administration**, v. 40, n. 2, summer. 1997.

BOURDIEU, Pierre. A causa da ciência: como a história social das ciências pode servir ao progresso das ciências. **Política & Sociedade**, n. 1, set. 2002.

BOZEMAN, Barry. Organization structure and the effectiveness of public agencies. **International Journal of Public Administration**, n. 4, p. 235-296. 1982.

\_\_\_\_\_. Organization design in public bureaucracy. **American Review of Public Administration**, v. 15, n. 2, sept. 1981

BOZEMAN, B; STRAUSSMAN, J. **Public Administration Strategies**. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

BRESSER PEREIRA, L.C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. BRESSER PEREIRA, L.C. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BUCHANAN, James M. Uma teoria individualística do processo político. In: EASTON, David (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (eds.). **Towards a Theory of Rent-Seeking Society**. College Station: Texas A&M University Press, 1980.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Fernando Henrique Cardoso**: depoimento. Rio de Janeiro: Intervídeo, exibida em 24 de junho de 2005. Entrevista concedida ao programa Conexão Roberto D'Ávila.

CAVALCANTI, Bianor S. Da modelagem à improvisação: reinterpretando a modelagem organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 4, jul./ago. 2004.

DAVIS, Charles R. **Organization Theories and Public Administration**. Westport, Connecticut: Praeger, 1996.

DELEON, Linda. As plain as 1,2,3 ... and 4: ethics and organization structure. **Administration & Society**, v. 25, n. 3, nov. 1993.

DENHARDT, Robert. **Public organization theories**. 4<sup>th</sup>. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2004.

\_\_\_\_\_. Critical Theory revisited. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 4, n. 3, jul. 1994

\_\_\_\_\_. Toward a critical theory of public organization. **Public Administration Review**, v. 41, n. 6, nov./dec. 1981.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo : Edusp, 1999 [1957].

DOWNS, Anthony. The Public Interest: Its Meaning in a Democracy. **Social Research**, vol. 29, n. 1, p. 1-36, 1962.

EDDY, William B. **Handbook of organization management**. New York: Marcel Dekker, 1983. (Public Administration and Public Policy, 19).

EGEBERG, Morten. How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Red.): **Handbook of Public Administration** London: SAGE Publications, 2003.

\_\_\_\_\_. The impact of bureaucratic structure on policy making. **Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 155-170, 1999.

EGEBERG, Morten. Designing public organizations. In: ELIASSEN, Kjell A.; KOOIMAN, Jan (Eds.). **Managing public organizations: lessons from contemporary european experience**. London: SAGE, 1987.

EMMERT, Mark A.; CROW, Michael; SHANGRAW, Jr., R.F. Public management in the future: post-orthodoxy and organization design. In: BOZEMAN, Barry (Ed.). **Public Management: the state of the art**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.

GOLEMBIEWSKI, Robert. Structuring the public organization. *In*: Eddy (1983).

GULICK, Luther; URWICK, Lyndall (Ed.). **Papers on Science of Administration** New York: A.M. Kelley, 1973.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 53, p. 193-223, 2003.

HIPPOLITO, Lucia. **Por Dentro do Governo Lula**: anotações num diário de bordo. São Paulo: Futura, 2005.

KAUFMAN, Herbert . Reflections on Administrative Reorganization. In: STILLMAN, II, Richard. **Public Administration**: concepts and cases. 2 nd. Boston: Houghton Mifflin Company, 1978.

KELMAN, Steven. “Public Choice” and “Public Spirit”. **Public Interest**, v. 80, p. 80-94, 1987.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, jun. 1974.

KUSCHNIR, Karina; PIQUET CARNEIRO, Leandro. As dimensões subjetivas da política: Cultura Política e Antropologia da Política. **Estudos Históricos**, n. 24, 1999.

LANE, Jan-Erik. Economic Organization Theory and Public Management. In: ELIASSEN, K.; J. KOOIMAN (Eds.). **Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience**. London: Sage, 1993. p. 73-83.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSIONOTTO; FUKS (2002).

LEVINE, Charles H.; BACKOFF, Robert W.; CAHOON, Allan R.; SIFFIN, William. Organizational design: a post Minnowbrook perspective for the ‘New’ Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, jul./aug. 1975.

LINDER, Stephen H. and PETERS, B. Guy. The two traditions of institutional designing: dialogue versus decision?. In: WEIMER, David L. (Ed.). **Institutional Design**. Boston: Kluwer Academic, 1995. p. 133-158.

LOVELESS, Stephen; BOZEMAN, Barry. Innovation and the public manager. EDDY, William B. **Handbook of organization management**. New York: Marcel Dekker, 1983. (Public Administration and Public Policy, 19).

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **Boletim de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB/ANPOCS**, n. 38, p. 3-14, 1994.

MARCH, James G.; OLSON, Johan P.; OLSEN, Johan P. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us about Government. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, jun. 1983.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, España. **Anais...** Madrid, España, 2004. p. 2-5.

MARSHALL, Gary S.; CHOUDHURY, Enamul. Public Administration and the Public Interest: re-presenting a lost concept. **American Behavioral Scientist**, v. 41, n. 1, p. 119-131. 1997.

MARTINS, Humberto Falcão (2004). Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, España. **Anais...** Madrid, España, 2004. 2-5 nov.

McCUBBINS, Mathew D.; THIES, Michael. Rationality and the Foundations of Positive Political Theory . **Rebaisan [Leviathan]**, v. 19, p. 7-32, 1996.

MEIER, Kenneth J.; BÖHTE, John. Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design. **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 61-70, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ode to Luther Gulick: span of control and organizational performance.* **Administration & Society**, v. 32, n. 2, p. 115-137, 2000.

MEIRELES, Cecília Meireles. **Cânticos**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2003.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação Gerencial na Administração Pública: um estudo na esfera municipal no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Administração Pública). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Boletim de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB/ANPOCS**. São Paulo, p. 5-42, 2005.

MISOCZKY, María Ceci Araujo. **A relação entre cidadania ativa e administração pública municipal na configuração de uma formação político-organizacional**: os casos do Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte e do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Disponível em: < <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038108.html>>. Acesso em: 03/08/2008. (XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 2000)

MOSHER, Frederick. Some notes on reorganizations in public agencies. In: MARTIN, Roscoe C. (Ed.). **Public Administration and Democracy**. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1965.

OLSON, Mancur. Toward a More General Theory of Governmental Structure. **American Economic Review**, v. 76, n. 2, p. 120-125, may. 1986.

OSTROM, Vincent. The Design of Public Organization Arrangements. In: WUNDERLICH, G. and GIBSON, W. L. (Eds.). **Perspective of Property**. College Station, PA: Institute for Research on Land and Water Resources, The Pennsylvania State University, 1972.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. **Public Administration Review**, n. 31, p. 203-216, mar./apr.1971.

PASOUR, E. C., Jr. The public interest and rent seeking. **Public Choice**, v. 47, n. 3, 1985.

PETERS, B. Guy. Government Reorganization: a Theoretical Analysis. In: FARAZMAND, Ali (Ed.). **Modern organizations** : Administrative Theory in Contemporary Society. London: PRAEGER, 1994.

\_\_\_\_\_. The machinery of government: concepts and issues. In: CAMPBELL, Colin; PETERS, B. Guy (Eds.). **Organizing governance, governing organizations**. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1988.

PERISSIONOTTO, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

PERRY, James L.; RAINEY, Hal G. The public-private distinction in Organization Theory: a critique and research strategy. **The Academy of Management Review**, v. 13, n. 2, apr. 1988.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN (Eds.). **Democracy's Value**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent X* principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J.A.; LIMONGI, F. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, n. 40/41, 1997.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. e CHEIBUB, J. A. Democracia e Cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, n 58, 2003.

RAYNEY, Hal G.; BACKOFF, Robert W.; LEVINE, Charles H. Comparing public and private organizations. **Public Administration Review**, v. 36, n. 2, mar./apr. 1976.

RAINEY, Hal G.; BOZEMAN, Barry. Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the *a priori*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 447-469, 2000.

REIS, Fábio Wanderley. Democracia, igualdade e identidade. PERISSIOTTI, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

ROBERTS, Nancy. Limitations of Strategic Action in Bureaus. In: BOZEMAN, B. (Ed.). **Public Management: the state of the art**. San Francisco: Jossey-Bass, CA, 1993.

SKELCHER, Chris; NAVDEEP, Mathur. Governance Arrangements and Public Service Performance: Reviewing and Reformulating the Research Agenda. **AIM Research Working Paper Series**. 2004. Disponível em: <<http://aimresearch.org/workingpapers/011ckpaper.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2006.

SEIDMAN, Harold. A Typology of Government. In: SZANTON, Peter (ed.). **Federal Reorganization: What Have We learned?** New Jersey: Chatham House Publishers, 1981.

SEIDMAN, Harold; GILMOUR, Robert. **Politics, Position and Power: from the Positive to the Regulatory State**. New York: Oxford University Press, 1986.

SIMON, Herbert A. The Proverbs of Administration. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Thomson Learning, 1997.

SZANTON, Peter (ed.). **Federal Reorganization: What Have We learned?** New Jersey: Chatham House Publishers, 1981.

THOMPSON, James R.; INGRAHAM, Patricia W. Organizational redesign in the public sector. In: KETTL, Donald F.; MILWARD, H. Brinton (Eds.). **The state of Public Management**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

TIROLE, Jean. The Internal Organization of Government. **Oxford Economic Papers**, v. 46, n. 1, p. 1-29, jan. 1994.

WEIMER, David; VINING, Aidan R. Economics. In: KETTL, Donald F.; MILWARD, H. Brinton (Eds.). **The State of Public Management**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

WEST, William F. Searching for a theory of bureaucratic structure. **Journal of Public Administration Research and Theory – J-PART**, v. 7, n. 4, oct. 1997.

WISE, Charles R. Public service configurations and public organizations: public organization design in the Post-Privatization Era. **Public Administration Review**, v. 50, n. 2, mar./apr. 1990.

**ANEXO A** – Entrevista concedida pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ao Programa Conexão Roberto D'Ávila, exibida em 24 de junho de 2005

---

[...]

*R: Agora, eu estava lendo outro dia um “Globo” [o jornal O Globo] antigo, quando o Senhor estava terminando o seu mandato, o Presidente [Luiz Inácio Lula da Silva] já eleito.*

**FHC:** Sim!

*R: Uma entrevista que o Senhor deu para o Rodolfo Fernandes e para a Helena Chagas. E o Senhor fala o seguinte; textualmente. O Senhor diz que duas figuras fortes no Palácio do Planalto não poderiam conviver, e que se o Presidente Lula não tomasse as rédeas da questão política ele estaria “frito”.*

**FHC:** É. Esse era meu pensamento, que, aliás, eu externei a quem eu pude na época da transição.

*R: O Senhor conversou com ele?*

**FHC:** Conversei com ele... com ele, diretamente sobre isso, eu não me lembro. Eu falei sobre algumas questões... Eu só falava com ele naquilo que ele trazia à baila... ele era o Presidente eleito... Alguns... sobre alguns ministérios ele conversou. Mas eu conversei com o Gushiken, conversei com o Gilberto Carvalho, conversei com o José Dirceu. Mais, aliás, com o José Dirceu do que com os outros. Conversei com o Palocci. Na transição, não é? Bom! E eu tinha a convicção (tenho a convicção!) de que tem que tomar uma decisão. No regime militar, os militares - alguns deles - tiveram um Chefe da Casa Civil que era realmente quem controlava o “dia-a-dia”. Mas é que, naquela época, o “dia-a-dia” não passava pelo Congresso. O Congresso não era uma força, não é?

*R: Claro!*

**FHC:** Bom! Quando o Congresso é uma força, a única pessoa que pode dialogar mesmo é o Presidente da República, que tem a representação da sociedade, do país, pelo voto. Então, ele pode se contrapor aos parlamentares, que também têm voto. Se você manda um delegado que não tem voto, é difícil; não é? Mesmo que seja deputado, é difícil. O Presidente tem que,

realmente.... No sistema presidencialista, o Presidente, nas horas decisivas, tem que, ELE, ser o coordenador. Agora, nesse caso, eu digo: na Casa Civil, é melhor ter alguém de perfil técnico, gerencial! Eu pus só dois: Clóvis Carvalho e Pedro Parente. Nenhum dos dois era político. Nenhum dos dois teve um voto na vida.

*R: E a figura forte, que era o Serjão, estava fora do Palácio, não é?*

FHC: Nunca deixei entrar. Nunca deixei entrar... Sempre a ambição foi de entrar, não é?

*R: Claro.*

FHC: É... ambição discreta; mas era, obviamente. E sempre o Sérgio se chocou contra quem? Contra o Chefe da Casa Civil e contra o Coordenador Político. Mas eu tive a noção de que uma pessoa como o Sérgio podia ser ministro, mas longe, não no Palácio; pela força dele.

*R: Claro.*

FHC: Depois, o que sempre eu fiz como coordenador político. Eu sempre botei como se fosse “fusíveis”. Porque o Coordenador Político “SE QUEIMA” no processo de negociar com o Congresso, e aí você troca. A Casa Civil tem que ser alguma coisa mais recuada - a meu ver! (cada um organiza como quer!). Mais recuada, porque o Coordenador Político faz um acordo, a Casa Civil não deixa passar. Diz “NÃO!”, e poupa o Presidente. Isso que eu estou lhe dizendo, eu disse a quem eu podia dizer, na época. Agora, é claro que eu não sou dono da verdade. O Presidente Lula saberia o que fazer. Eu disse que acabava “frito”. Eu não queria que ele “se fritasse”, não. Não quero que ele “se frite”! Mas corre o risco.

*R: Agora, Presidente: essa crise, que nasceu dentro do PT, dentro do Congresso, nas estatais, não é?... É um pouco, também, por causa do nosso modelo político ou eles se atrapalharam todos?*

FHC: São as duas coisas. O modelo político... tem seus problemas. Qual é... o que você chama de modelo político, é o seguinte: você tem uma eleição majoritária para Presidente, pela Lei! Eu ganhei no primeiro turno duas vezes, mas quem não ganha tem que ganhar no segundo turno, com a maioria...

*R: Tem que fazer as composições.*

FHC: Tem que fazer as composições. E o Congresso não elege... nenhum partido que tem maioria. O partido que mais tem, agora, é o PT: tem 20%. O PSDB teve, no máximo, 20%.

Então, você tem que fazer alianças. Eu as fiz antes da eleição: com o PFL e com PTB, na época (que era o Luiz Eduardo Andrade Vieira). Fizemos as eleições... (um acordo) e ganhamos. Ainda assim, eu chamei o PMDB para poder ter uma maioria, mas eu tinha um propósito: eu queria reformar a Constituição. Precisava de 308 votos, não é?

*R: Eram dois terços.*

FHC: Eram dois terços. Então, bem! Mas eu chamei o PMDB, só que... quem foi o “Ministro do PMDB” quando eu fui eleito? Nelson Jobim e Odacir Klein, não é? É... depois veio, do Nordeste, o Cícero Lucena: aí já foi uma negociação. Mas o Nelson Jobim e Odacir Klein, eu escolhi! Não foi o PMDB quem escolheu, eu escolhi! Do PFL, eu escolhi! O Krause, que era de Pernambuco, e o Stefanos, não é? Eu escolhi! Depois não foi assim... Depois, você tem... no processo de governo, você se desgasta. Mas, no começo, você tem força para escolher (entre os seus...), primeiro, quem são seus aliados; e, entre os aliados, separar um pouco o joio do trigo - pelo menos como você vê joio e trigo, isto é variável, não é? Bom! Agora, esse sistema leva, necessariamente, às alianças. Agora, você tem que fazer aliança, a meu ver, primeiro, com um propósito PRO-GRA-MÁ-TI-CO. Você pode dizer o que quiser de mim, mas eu disse que eu ia fazer privatizações. Eu disse que ia reformar o Estado. Eu disse que ia tentar reformar a Previdência. Eu disse o que eu ia fazer! Eu disse que eu ia manter uma Política de Estabilização da economia. Eu disse o que eu ia fazer na Política Externa. Durante a campanha, eu escrevi um livro. Nas duas campanhas... Eu não fiz tudo que eu disse que faria, mas eu não fiz nada diferente do que eu disse que faria. Bom! Então, você... quando você tem uma orientação, você chama o partido, mas é “para isso”! E eles vão votar nessa direção. Não votam sempre, não! Você tem que forçar, forçar, forçar... Então, você, para ter uma aliança, você tem que ter RUMO! Tem que dá o rumo ao Congresso, não é? E, em segundo lugar, você tem que escolher que postos você dá. Na área econômica, nós não cedemos NADA; nem ao meu partido!

*R: Aliás, esse governo tá continuando, de certa forma...*

FHC: Na parte da Fazenda, sim! Não é?

*R: Claro!*

FHC: Mas, no Banco do Brasil, não nomeei ninguém que fosse de partido. No BNDES, ninguém que fosse de partido. No [...] [inaudível], ninguém que fosse de partido. Na Receita Federal, ninguém que fosse de partido. Quer dizer: certas áreas mais sensíveis têm que ser sob

o controle da burocracia ou dos técnicos. A orientação geral pode ser (deve ser!) parte de um partido ou de uma aliança. Você não pode deixar que o *clientelismo* entre aí. Sempre há algum *clientelismo*, mas você tem que tentar evitar que ele venha para o centro da cena. Agora, pelo que nós estamos vendo na televisão, o que se chama aqui de “fisiologismo” foi para o centro da cena, e se percebe o seguinte: para fazer o quê? Quando o governo tem uma proposta de reforma o PSDB e o PFL votam a favor! Não é? Não precisava uma aliança tão... tão grande. Então, eu acho que, aí, há erros estratégicos. Talvez porque estejam pensando não no Congresso, AGORA, mas na ELEIÇÃO do ano que vem. É muito longe para pensar em eleição agora!

*R: Presidente, falando em eleição, não é tão longe assim! Se nós fizermos os cálculos, são doze meses, quatorze meses...*

FHC: Não!... Agora chegou perto, mas eles pensaram isso no começo do governo!

*R: Agora nós estamos em cima, já, praticamente, não é? O Senhor tem dito que não é candidato, mas a gente conhece a História, não é? Como o Senhor seria candidato? Em que situação o Senhor poderia ser candidato?*

[...]

*R: Agora, Presidente, voltando ainda para esse momento que nós estamos vivendo, não é? O Senhor disse que lhe preocupa muito uma divisão do país: as pessoas que são a favor do Presidente, do Governo, e outras que são contra e haja, aí, uma “chavização”... uma “fujimorização”, alguma coisa nesse sentido. O que mais lhe preocupa?*

FHC: O que me preocupa, também, é o seguinte: é a descrença, [que] gera isso; e o dano que essa situação possa causar ao aparelho de Estado, à máquina pública. Porque desestimula muita gente, não é? Já é difícil. Hoje é mais difícil do que nunca você convidar alguém para ser parte de qualquer governo, porque ele está sujeito a uma porção de... imprevistos dessa natureza, não é? Você, de repente, se vê envolvido em situações delicadas. Não é normal que um país como o Brasil tenha, a cada não sei quantos anos, uma crise desse tipo. Não é normal... E nós temos que acabar com isso. Alguma coisa mais profunda existe nas nossas instituições políticas que nós temos que mudar. Por exemplo (que pode mudar)... Isso qualquer governo... não precisa de lei, não precisa de lei... Porque nomear tanto DAS? (quer dizer, essas pessoas que são nomeadas...)

*R: Os cargos... [cargos comissionados]. Mas o Senhor tinha também no seu governo.*

FHC: Eu tinha, mas o que eu fiz? Eu tinha, e usei! E achei bom, sabe por que eu achei bom? Eu era contra, mas depois eu vi: é necessário! Porque é a única maneira que você tem de trazer da sociedade civil força nova para dar ânimo à administração.

*R: O Senhor acha que o PT “aparelhou” muito?*

FHC: É... esse foi o erro. Por exemplo, na Educação: o Paulo Renato foi nomeado ministro. O Paulo Renato é do PSDB, mas ele não foi lá para fazer o trabalho do PSDB. E ele trouxe uma porção de pessoas competentes, abnegadas, que o ajudaram a mudar a educação no Brasil. A máquina sozinha teria mais dificuldades. Mas em outras áreas, por exemplo, eu fui ministro no Itamaraty: não se leva ninguém! Eu fui Ministro da Fazenda: não levei praticamente ninguém, não é?... (de fora). Agora, é necessário... é necessário ter alguém que venha de fora. O problema é: não precisa tanto. Em segundo lugar, não pode ser MI-LI-TAN-TE! Você tem que trazer gente que você pode ter até indicações e tal, mas COMPETENTE! Não pode ser militante. E isso não precisa de lei, é só fazer! Não é? Agora foram criados MAIS cargos: para quê? Milhares... milhares de cargos de livre nomeação. Para quê? Para trazer mais militantes para dentro da máquina? Isso atrapalha, arrebenta a máquina pública. Você conhece História: nos Estados Unidos, durante muito tempo, eles tinham o que eles chamam de lá o “spoils system”, que não é muito diferente disso, ou seja: cada um (partido) que entra divide o butim do Estado com os outros. A corrupção foi altíssima, não é? - sobretudo nas prefeituras... Depois, eles foram mudando tudo isso, pouco a pouco, porque não funcionava. Para nós, chegou a época de mudar!

*R: Quer dizer: uma burocracia estável?*

FHC: Mais estável. Isso não quer dizer deixar essa burocracia rígida. Tem que ter sempre possibilidade de trazer gente de fora, mas tem haver critérios para trazer de fora e, em segundo lugar, **vê** para onde. Certos órgãos, eu diria toda a Administração Fazendária, todos os Bancos de Estado, a Petrobrás, tudo isso, só a cúpula lá em cima, e olhe lá! E olhe lá! Isso não quer dizer que você acaba com a corrupção, porque... não pense você que a própria burocracia não seja passível de ser corrompida ou não haja corruptos na burocracia. Há também!

*R: A questão é a impunidade, não é Presidente?*

FHC: É... a impunidade vem em seguida, não é? Eu acho que o país cansou! Por exemplo: quando eu fui Ministro da Fazenda, tudo era contrário a que nós fizéssemos a estabilização da economia. O FMI não nos apoiou. Foi contra! Disse que “não tem condições!”. Todo mundo dizia que... não tinha condições. Muito bem! Nós fizemos, por quê? Porque o país cansou da inflação. Eu acho que agora o país CANSOU da impunidade; CANSOU do empreguismo; CANSOU da corrupção; CANSOU da incompetência! Então, está na hora! Está na hora de fazer. Eu acho que o candidato do PSDB à Presidência da República deve fazer uma campanha CLARA, dizendo ao país o que ele vai fazer, que ele vai mudar tais e tais pontos. Até mesmo no sistema eleitoral! Eu não tenho aqui no bolso do colete uma fórmula, mas, CERTAMENTE, do jeito que está não pode continuar! E que você vota num candidato, você não sabe nem quem é o candidato; porque são milhares de candidatos! Veja uma coisa: pega São Paulo. São Paulo tem 70 deputados (federais). Cada partido pode lançar uma vez e meia, cerca de 130 deputados (eu não sei nem quantos!). Muito bem!

*R: São milhares de candidatos...*

FHC: Dez partidos. São 13 mil candidatos; que vão pescar o voto (literalmente pescar!) no eleitorado do estado todo! Pode isso?! Quer dizer: você mal votou, esqueceu o nome de quem você votou. Quem recebeu o voto esqueceu a base à qual ele deveria servir. Chega lá, está livre para fazer qualquer acordo. Não pode!

[...]

*R: Eu vou ter que interromper o sociólogo agora, desculpa, mas...*

FHC: É que eu me entusiasmo mais com a Sociologia do que com a Política.

*R: Nós estamos chegando no final, Presidente. Só uma coisinha, para terminar. O Senhor falou do Mandela, falou em símbolo, não é? Os símbolos, às vezes, devem ficar como símbolos, não é?*

FHC: Para serem preservados. Eu acho! Eu acho. Às vezes você arrisca muito quando o símbolo começa a se “rotinizar”.

*R: Obrigado, Presidente!*

FHC: Obrigado a você!

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)