



FGV/EBAP

CADERNOS EBAP

Nº 49

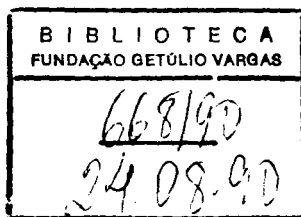
Março de 1990

GESTÃO PÚBLICA INTEGRADA:

Implicações para a Formulação de Teorias,
Modernização Administrativa e Ensino da Administração Pública

Bianor Scelza Cavalcanti

C A D E R N O S E B A P



AC 65129
ED 55014

CADERNOS EBAP

Publicação da ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública.

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

DIRETOR DA EBAP: Bianor Scelza Cavalcanti

CHEFE DO DEPTº DE PESQUISA E PUBLICAÇÕES: Sonia Fleury Teixeira

EDITOR RESPONSÁVEL: Paulo Emílio Matos Martins

COMITÊ EDITORIAL: Corpo docente da EBAP

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Correspondência:

CADERNOS EBAP
Praia de Botafogo, 190, sala 406
Botafogo – Rio de Janeiro – RJ
CEP 22.253

Telefone: (021) 551-1542 – Ramal 146



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

**REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - RAP
A MELHOR REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DO PAÍS**

Desde 1967 o percurso da RAP tem sido marcado pelo enriquecimento da literatura sobre Administração, em geral, e Administração Pública, em especial, e pela consolidação do papel de destaque desempenhado pela FGV e pela EBAP na divulgação de conhecimentos no campo das Ciências Sociais.

INFORMAÇÕES E ASSINATURAS

Fundação Getúlio Vargas

Escola Brasileira de Administração Pública

Praia de Botafogo, 190

Telefones: 551.1542 Ramal 145 ou

551.8051

Livraria Carneiro Felipe

Praia de Botafogo, 188

Telefones: 551.1542 Ramal 353 ou

551.0246

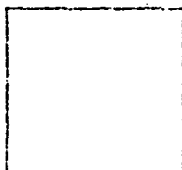
Prezado Leitor,

Estamos atualizando o nosso cadastro para que Você continue a receber gratuitamente os **CADERNOS EBAP** no endereço de sua preferência.

Caso deseje seguir recebendo a referida publicação, solicito o obséquio de fornecer e enviar-nos, com a maior brevidade possível os dados abaixo.

O Editor

Corte aqui



CADERNOS EBAP
Escola Brasileira de Administração Pública da
Fundação Getúlio Vargas
Departamento de Pesquisa e Publicações
Praia de Botafogo, 190, Sala 407
Botafogo - Rio de Janeiro - RJ
22 253

Dobre aqui

CADASTRO: CADERNOS EBAP

Nome:
Instituição:
Endereço: Nº:
Cidade: UF:
País:
Código postal:
Data:/...../.....
Assinatura

I - INTRODUÇÃO

A competência do Estado moderno para a ação administrativa respaldou-se, em boa medida, nas formulações teóricas produzidas ou interpretadas a nível dos entes organizacionais específicos.

A "organização", mais que qualquer outra categoria, assumiu a centralidade das atenções dos estudiosos da Administração Pública, quer como objeto de análise, quer como a ambiência relevante, por excelência, para a compreensão do fato administrativo. No dizer de Wamsley e Zald, as organizações públicas são os fenômenos específicos que dão conteúdo empírico à que entidade analítica abstrata chamada Administração Pública. Elas representam, para a Administração Pública, o que as células representam para a biologia.(1)

Se o positivismo lógico e o racionalismo das tradições científicas dominantes, por um lado, privilegiaram a concretude da organização como objeto de análise, por outro também enfatizaram a abstração do agente público, tomado como ator unitário, nos moldes do homo economicus, a decidir e agir a partir de uma lógica racional-dedutiva(2). Com isso, retardaram-se as possibilidades do desenvolvimento de noção mais abrangente, e, necessariamente complexa, da estrutura e funcionamento do setor público. Este "ator composto" caracteriza-se por ter múltiplas organizações geradoras de decisões e ações, na maioria das vezes, conflitantes entre si.

A prática da Reforma Administrativa reflete, por

sua vez, as concepções teóricas prevalecentes(3). Como resulta - do, o legado dessas reformas tem sido estruturas, normas e procedimentos padronizadores e sistemas centralizadores, concebidos, na melhor das hipóteses, com a ótica do modelo centro-periferia(4).

Mediando as relações entre teoria e prática, e vi-
venciando os processos de produção e transmissão de conhecimentos (pesquisa-ensino-extensão), a comunidade acadêmica começa a re -
ver as bases do ensino da gestão pública, explorando os novos caminhos necessários a uma ação mais efetiva do setor público, ten-
do em vista a complexidade dos problemas com os quais nossas so-
ciedades se deparam(5).

O objetivo deste trabalho é explorar o conceito de
gestão integrada, avaliando suas implicações para a construção
de teorias, para os esforços de modernização e reforma adminis -
trativa do Estado e, finalmente, para o ensino da Gestão Pública.

II - A NATUREZA INTEGRADA DOS PROBLEMAS

A correta definição dos problemas, com que nos de -
frontamos hoje e com que nos frontaremos amanhã, requer uma abordagem integrada.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que as sociedades
modernas caracterizam-se por um significativo grau de capilari -
dade em suas dimensões e processos. Considerada a individualidade
de de um habitante da Baixada Fluminense, no Grande Rio, observase
uma condição de existência integral que rejeita qualquer defi

nição de seu problema como sendo de emprego, de saúde, de segurança pública ou de transporte. Ao contrário, a definição apropriada do problema requer perspectiva integradora que o considere sob o ponto de vista das limitações ao exercício pleno da cidadania.

Da mesma forma, chega-se hoje à consciência de que as ações do setor público voltadas para o Desenvolvimento Rural Regional (DRR) não podem deixar de ser integradas no que se pode chamar de "enfoque multi-setorial".

De acordo com as conclusões de recente seminário realizado no Brasil sob os auspícios da Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional (DSE), do Centro latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e da Fundação Getúlio Vargas, através de sua Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP):

"El enfoque multisectorial es un rasgo típico del DRR. El multifacético complejo de factores que originan la pobreza demanda un amplio despliegue de medidas de estímulo, bajo constante consideración de las necesidades específicas del grupo destinatario. Aquí se incluyen medidas de índole técnica, económica y organizacional (agricultura y pequeña industria/artesano), además de medidas de incentivo de la integración (educación básica, atención médica, etc. para el desarrollo de los recursos humanos) y, por último, medidas al nivel de la infraestructura física para el aprovechamiento del potencial regional" (6).

Em segundo lugar, mas não menos importante, está a questão da crescente escassez dos recursos indispensáveis à vida. Neste sentido, assim como se torna fundamental a consideração integral do indivíduo na sua condição de existência, ou da Região, ao programar-se seu desenvolvimento, faz-se vital o uso integrado dos recursos orientados para a melhoria daquelas condições.

As questões referentes à gestão de recursos hídricos, por exemplo, são didáticas na ilustração deste ponto.

Convém notar que são muitas e variadas as definições acadêmicas do termo Gestão, que são, em geral, associadas aos recursos organizacionais. Tais definições privilegiam, quase sempre, as funções administrativas do Planejamento, Organização, Direção, Coordenação e Controle.

Como ponto de partida, tomo emprestada a definição específica de Gerenciamento de Recursos Hídricos adotada pelo Relatório Final do Grupo de Trabalho que propõe a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos para o Brasil:

"Conjunto de atividades que incluem, no mínimo:

- o planejamento de recursos hídricos;
- a outorga e fiscalização dos usos;
- a coordenação das ações dos órgãos setoriais que atuam ou interferem no setor; e
- a manutenção e operação de um sistema de informações hidrometeorológicas"(7).

O mesmo documento conceitua o Planejamento de Recursos Hídricos como sendo o "processo sistemático de organização e compatibilização dos usos múltiplos das águas, visando à tomada de decisões de caráter físico, operacional e econômico - financeiro, a partir do acompanhamento e da avaliação das ações e repercussões ocorridas"(8).

Segundo, ainda, o informe da I Reunião da Especialistas sobre Cooperação Horizontal na América latina e Caribe , entre os temas mais importantes que se identificaram com relação à Gestão dos Recursos Hídricos cabe assinalar os seguintes: .

- "a. El sistema legal: necesidad de adecuar la infraestructura jurídica para un más adecuado manejo del agua;
- b. La organización institucional: conveniêntica de evitar la dispersión administrativa y la superposición jurisdiccional de los organismos existentes a sociados al manejo del recurso hídrico, problema que se acentua en el caso de cauces interjurisdiccionales;
- c. La asignación del uso: conveniencia de resolver problemas en la asignación del agua, tanto entre sectores como entre usuarios de un mismo sector;
- d. El impacto ambiental: necesidad de prever y controlar las repercusiones ambientales derivadas del uso del agua, tales como la contami

nación hídrica, las externalidades o los efectos en terceras personas etc.;

e. La participación de los usuarios: necesidad de generar instancias de la participación de los usuarios y sectores involucrados en las decisiones y en la gestión en los niveles que le corresponde;

f. Los recursos humanos: conveniencia de dotar a los organismos de administración de recursos humanos capacitados tanto en especialización profesional como en formación gerencial"(9).

Em termos conceituais, parece necessário ter em conta que a Gestão de Recursos Hídricos envolve duas dimensões básicas indissociáveis. A primeira, de caráter técnico-operacional, diz respeito ao controle e uso da água para fins múltiplos (energia, irrigação, transporte, mineração, lazer, pesca, despejo, etc.) e aos problemas físicos, econômicos e sociais decorrentes desta utilização. A segunda, de caráter administrativo-institucional, decorre:

a. da natureza pública do domínio da água, o que faz da Administração Pública ator principal e, de suas organizações, o instrumento fundamental da gestão e;

b. da divisão vertical e horizontal da autoridade e do trabalho, associadas tanto à gestão

como à operação, o que coloca requisitos elevados de coordenação da interdependência.

Nesse sentido, o conceito de Gestão Integral de Recursos Hídricos envolve: (1) a dimensão físico-operacional, sob a perspectiva do uso integrado da água, sendo insuficiente a este enfoque o saber técnico-operacional-científico centrado nas soluções meramente setoriais; (2) a dimensão administrativo-institucional, sob a perspectiva da coordenação da interdependência, o que relega necessariamente a um segundo plano aquele saber administrativo orientado para o contexto interno das organizações. Passam a assumir precedência absoluta, aqui, as questões referentes aos sistemas e processos institucionais, organizacionais e administrativos sob o ponto de vista das relações interorganizacionais e interinstitucionais.

O conceito de Gestão Integrada, no caso exemplificado dos Recursos Hídricos, nos sugere orientações para a elaboração de teorias, para a Modernização Administrativa e para o ensino da Administração Pública.

III - IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE TEORIAS

Em primeiro lugar, sob o ponto de vista de uma Teoria de Gestão Integrada, importa-nos descrever adequadamente os sistemas de formulação e implementação de políticas públicas, no sentido de inferir, desses conhecimentos, orientações normativas para a modernização e reforma administrativa e para o ensino da Administração Pública.(10)

A análise do conteúdo de políticas e sua avaliação à luz dos fatores econômicos influentes nos padrões de alocação de recursos, principalmente aqueles referentes ao mercado, já se constitui em tradição consolidada. Coube, porém, a Hebert Simon(11) revolucionar a teoria econômica ao sustentar o argumento de que as organizações não tomam decisões maximizantes, mas sim satisfatórias. Tal fato nos remete à questão: que fatores outros, que não os de mercado, associados à lógica maximizante, influenciam também as decisões organizacionais? Essa pergunta, certamente só encontra resposta no contexto de um quadro referencial teórico mais amplo que aquele fornecido pela teoria econômica. Sensível à centralidade da questão, tanto alguns economistas e estudiosos de posicionamento mais à esquerda do espectro ideológico, a exemplo de J.K. Galbraith(12), como alguns outros, mais à direita, a exemplo da corrente da "Public Choice" (13), buscaram apoio teórico e, de certa forma, contribuíram significativamente para o corpo de conhecimentos da Teoria das Organizações e da Burocracia.

Paralelamente, as últimas décadas têm assistido, no campo da Ciência Política, os estudiosos reformularam suas concepções originais referentes às decisões de política pública. Constitui característica fundamental dessa reformulação a relevância assumida pelo aparato burocrático do Estado, face às instituições legislativas, como locus preponderante do processo de formulação das políticas públicas. Também foram significativas as revisões que diziam respeito à implementação dessas políticas. Se antes se tomava como certos e neutros os processos de implementação das políticas formuladas, hoje os cientistas políticos, ao se voltarem para a burocracia, descobrem que é na

quela arena que se verifica um verdadeiro processo de reformulação e modificação daquelas políticas(14)

É nesse sentido que reiteramos a sugestão de que sejam ampliadas as bases intelectuais dos estudos voltados para a compreensão da formulação e implementação de políticas públicas, em áreas tais como Desenvolvimento Regional, aproveitamento de Recursos Naturais, ou Desenvolvimento Industrial, para que possamos, na prática, desenvolver o conceito de Gestão Integrada. Wilson Suzigan(15), por exemplo, faz incursões reveladoras no campo da análise organizacional em seu estudo do aparato institucional da política industrial no Brasil, principalmente ao deter-se na análise do Conselho de Desenvolvimento Industrial(CDI). Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto A. Cunha primeiro, e Bianor Scelza Cavalcanti, J.V. Monteiro e J.C.Castanhar posteriormente, saltando para o nível da análise das relações interorganizacionais, privilegiando os temas controle e coordenação, e utilizando instrumentos mais formalizados que Suzigan, também se valeram do enfoque interorganizacional para esclarecer importantes aspectos da formulação e implementação da Política Industrial no Brasil(16).

Axel Dourojeanni e M.Nelson parecem induzir a esta mesma conclusão quando reconhecem que "La gestión integrada de los recursos hídricos en América y el Caribe no va ocurrir de la noche a la mañana. Pese a algunos ejemplos de dicha gestión, su extrapolación universal parece encarar limitaciones institucionales insuperables. Huelga decir que no hay soluciones fáciles. Una conclusión resulta obvia, de poco sirven las recomendaciones que proponen una planificación global, más legislación, nuevos

organismos de coordinación con mayor autoridade, superministérios etc.(17)

Na mesma linha de preocupação, Fernando Tenório observa que "As deficiências administrativas e gerenciais na implementação de programas e projetos de desenvolvimento regional e rural agravam-se quando o processo de coordenação interinstitucional não acompanha a programação das atividades planejadas.(18)

Não obstante o reconhecimento generalizado do papel estratégico do aparato burocrático do Estado, muito pouco se tem feito para analisar sistematicamente a lógica e o impacto dos processos organizacionais e, sobretudo, interorganizacionais na modelagem, instrumentalização e implementação das políticas públicas.

Não é, portanto, adequado, apontar a Teoria das Organizações(19) como fonte suficiente aos nossos propósitos. O problema teórico-metodológico com o qual nos defrontamos decorre do fato de que as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece.

É necessário, então, ter-se em mente que podemos conceber a política como um resultado efetivo de gestão, e não como algo idealizado racionalmente. À política pública, neste sentido, é o resultado da interação dos mecanismos decisórios que vigoram nas organizações (unidades de decisão) pertinentes,

tanto internamente quanto nas relações entre elas. Dessa forma, a análise de uma política pública requer, como passo preliminar, a especificação do conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influencia alguma dimensão da gestão.

Segundo o enfoque das relações interorganizacionais, as interações pertinentes a esse conjunto de organizações podem ser produzidas num continuum que tem em seus extremos duas situações ideais: rede e campo(20).

A situação descrita como uma rede interorganizacional expressa um padrão total de interação em um grupo de organizações que se dispõe a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela-alvo ou setor. As organizações atuando como "rede" estariam orientadas não apenas para seus objetivos próprios, mas também realizando-os através de objetivos coletivos. Manteriam relações sistemáticas, e até mesmo padronizadas, com suas congêneres, no que concerne à atuação sobre a região a ser desenvolvida, ou o recurso a ser gerenciado, ou ainda a economia industrial, para mantermos nossos exemplos, demonstrariam um grande conhecimento uma das outras sobre funções e responsabilidades de cada uma, no que se refere ao problema, e manifestariam um elevado grau de consenso em relação à política em vigor. No contexto ideal de uma rede, as organizações se caracterizam, ainda, por evitar disputas em torno de domínios definidos de maneira ambígua. Em geral, avaliariam positivamente as relações de interdependência existentes.

Na aproximação desta situação de rede residiriam,

portanto, as bases fundamentais para uma Gestão Integrada.

No extremo oposto do continuum de formas de relações interorganizacionais, situar-se-ia o campo. Esses conceitos são usados por permitirem expressar, ambos, a existência de propósitos comuns e a idéia de um cenário de movimentações estratégicas e de conflitos(21). Contrariamente à idéia de rede, a imagem de campo tem a conotação de competição e enfatiza a desestruturação ou, pelo menos, uma estruturação frouxa entre organizações que têm, em comum, o impacto de suas ações sobre a área de política.

A situação de campo, portanto, se caracterizaria pela existência de organizações atuando prioritariamente na promoção de objetivos próprios, mantendo relações assistemáticas com as demais, no que concerne à área-problema, demonstrando um conhecimento reduzido sobre as funções e responsabilidades das outras, manifestando um reduzido grau de consenso em relação à política em vigor, disputando domínios e avaliando negativamente suas relações de interdependência.

O fato de que nosso aparato administrativo público se aproxima, consideravelmente, da situação descrita como "campo" nos explica, em boa medida, quando não a pobreza de nossas políticas públicas dirigidas às áreas-problema(Desenvolvimento Regional, Recursos Hídricos, Recurso Naturais, Desenvolvimento Tecnológico, Desenvolvimento Industrial, etc.), a constante deficiência ou fracasso na implementação dessas políticas.

Vimos, portanto, que, em termos analíticos, pode -

se considerar uma Política Pública(PP) como sendo o resultado da interação de mecanismos decisórios do Setor Público. Para tanto, vimos também que devemos especificar a "organização relevante" ou "ator composto", a que já nos referimos anteriormente, ou seja, o conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influenciam alguma dimensão da área-problema de pública (22).

Se $\{ O'_1, O'_2, \dots, O'_n \}$ representa um conjunto de unidades de decisão dessa organização governamental, então

$$\{ O'_1, O'_2, \dots, O'_n \} \rightarrow PP \quad (1)$$

O conjunto $\{ O'_1, O'_2, \dots, O'_n \}$ fica perfeitamente identificado por seus níveis (hierárquicos) de decisão, bem como pela distribuição das O_i por esses níveis.

A relação (1), acima, permite estabelecer uma importante conjectura analítica que é o fundamento de nossa tese.

As características operacionais $\{ C_1, C_2, \dots, C_r \}$ que vigoram na organização governamental $\{ O'_1, O'_2, \dots, O'_n \}$ induzem um conjunto de atributos de qualidade $\{ a_1, a_2, \dots, a_5 \}$ da Política Pública(PP). Ou seja,

$$\{ C_1, C_2, \dots, C_r \} \rightarrow \{ a_1, a_2, \dots, a_5 \} \quad (2)$$

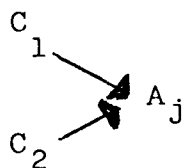
Por características operacionais estende-se os mecanismos decisórios que vigoram no Setor Público. O "grau de centralização da autoridade de decisão", a "extensão em que se superpõem domínios ou agendas de diferentes unidades", e o próprio

"número e disposição das unidades no Setor Público", são exemplos de características $\{ C_i \}$.

Quanto aos atributos de qualidade da PP, são representados pelas diversas dimensões segundo as quais se pode mensurar o "sucesso" de uma PP: entre outros, a "extensão de tempo em que uma estratégia definida permanece em vigor (ou o seu turnover numa PP", o "grau de representatividade e de transparência que reflete dos objetivos e das estratégias da PP", a "durabilidade (ou transitoriedade) dos benefícios que a PP permite obter", os custos do ajustamento da PP" (por exemplo, em termos de maior ou menor recurso ao financiamento externo).

Assim, por exemplo, pode-se relacionar um atributo a_j ("frequência dos reajustes numa estratégia de PP") a pelo menos duas características operacionais do processo decisório da PP em uma ou duas unidades de decisão" e C_2 - "deficiência no fluxo de informações que instrui a formulação dessa PP".

Com efeito, essa circunstância em que



é tanto mais provável quanto maior a turbulência dessa PP no meio externo, e tipicamente compõe a patologia da formulação de políticas em regime de crises econômicas ou políticas.

IV - IMPLICAÇÕES PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA

Por outro lado, a relação (2) permite encaminhar uma consideração de natureza normativa e que é fundamental no design de políticas públicas. Ou seja, dado um elenco de atributos $\{ \bar{a}_j \}$, qual a configuração mais "apropriada" para a organização e os processos de Governo? Isto é,

$$\{ \bar{a}_j \} \quad j = 1, 2, \dots, s \quad \{ C_i \} \quad i = 1, 2, \dots, r \quad (4)$$

A relação (4) é genuinamente uma estratégia de reforma administrativa centrada nos resultados de política, e não, como no passado, na simples racionalização dos meios.

A formalização de Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos, como o que acaba de ser concebido no Estado de São Paulo(23), poderá, no futuro, beneficiar-se, em seu design, dos estudos e pesquisas levados a efeito nesta perspectiva de Gestão Integrada. Este também será o caso do Sistema que se pretende montar, a nível nacional(24), para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos.

V - IMPLICAÇÕES PARA O ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os currículos dos programas de ensino da Administração Pública enfatizam sempre, pelo menos nos países que se dedicaram de forma mais aberta a esse estudo, como os EUA e o Brasil, os conhecimentos gerenciais a nível das organizações específicas. Nesse sentido, questões referentes a estruturas organizacionais, comportamento organizacional, liderança,

etc. estiveram sempre presentes nos currículos de Administração Pública, tomadas de empréstimo, em boa medida, na sua abordagem, da Administração de Empresas.

Tais currículos enfatizaram, também, os processos gerenciais e administrativos que perpassam a Administração Pública em seu conjunto: o planejamento, o direito administrativo, o orçamento, a administração do pessoal, etc.

Contrariamente à noção original weberiana de burocracia, e vencida, definitivamente, a dicotomia política-administração, os programas de ensino da Administração Pública, ao entenderem que, em boa medida, a política pública se formula no seio do aparato burocrático que a implementa, passaram a incorporar o estudo e o ensino da formulação e avaliação de políticas públicas.

Esta evolução, face ao discutido anteriormente, deverá dar lugar a algumas tendências que passamos a relacionar:

1 - Complementação dos programas de formação em Administração Pública, genéricos, com programas de gestão de Políticas Públicas específicas como, por exemplo, em Gestão da Política Tecnológica, Gestão de Recursos Hídricos, Gestão do Meio-Ambiente, Desenvolvimento Regional Integral etc.;

2 - Tais programas terão caráter interdisciplinar em relação aos conteúdos técnicos e administrativos-institucionais;

3 - Terão clientela diversificada proveniente de diferentes organizações que se relacionam à área-problema, de diferentes níveis institucionais (federal, estadual, municipal) e, de diferentes corpos profissionais (engenheiros, advogados, economistas, administradores, médicos etc.);

4 - Tais programas serão, ainda, seletivos em relação a seu conteúdo, de forma a atender os critérios de relevância impostos pelo conceito de Gestão Integrada. Isto é: do saber técnico-operacional da área-problema, privilegiarão aquele que busca respostas para as soluções integradas; do saber administrativo, privilegiarão aquele voltado para o contexto dos processos e relações interinstitucionais e interorganizacionais (25).

5 - Sob o ponto de vista do ensino da Gestão Integrada, portanto, trata-se de qualificar profissionais, usualmente capacitados nos limites de uma visão setorial dos problemas e habituados a lidar com o universo dos modelos decisórios racionais, quantitativos e maximizantes, para a adoção de uma concepção própria da realidade da gestão pública, vale dizer, da realidade dos complexos sistemas político-institucionais, onde prevalecem os interesses conflitivos multi-setoriais e processos decisórios fluidos e fragmentados.

Nesse sentido, à competência no domínio dos modelos (racionalis) determinísticos e estocásticos e das técnicas de otimização dos especialistas setoriais, deve-se somar, através dos novos programas de ensino da Gestão Integrada, a intimidade com o comportamento dos modelos político e burocrático de toma-

da de decisões(26) e a preocupação com as estratégias satisfatórias de solução de problemas e condução de negociações, mais pertinentes à realidade da dimensão administrativo-institucional da Gestão Pública.

VI - CONCLUSÕES

Ao estabelecer um estimulante paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental. Fritjof Capra, em seu "O Tao da Física", no induz a fazer, por conta própria, uma analogia entre a física moderna e as novas estratégias de gestão.

Capra chama atenção para o fato de que a física newtoniana "forneceu uma base firme para a filosofia natural ao longo de quase três séculos"(27). A este paradigma nós devemos quase tudo o que possuímos em termos de desenvolvimento tecnológico. Não obstante o êxito alcançado a nível dos fenômenos passíveis de uma experiência sensorial direta, os problemas com que hoje nos defrontamos, a nível do infinitamente pequeno, das partículas subatômicas, relegam ao anacronismo o paradigma clássico.

É a partir das teorias da relatividade e quântica, estabelecidas no início deste século, que problemas de uma nova ordem ganham a chance de encontrar solução, abrindo novas fronteiras para o saber e o fazer humanos. Da mesma forma, estabelecendo um paralelo, o modelo burocrático, com seus atributos ideais, serviu adequadamente aos propósitos do Estado e da produção privada nos tempos caracterizados pela estabilidade e continuidade do desenvolvimento econômico e social. Seu poder analítico e normativo, no entanto, está hoje bastante reduzido em face dos

níveis de incerteza e ritmo intenso das mudanças em nossas sociedades.

Nesse sentido, um novo paradigma precisa assumir seu lugar. À integração dos problemas não mais se pode contrapor uma organização pública desintegrada pela especialização burocrática e incapacidade de decisão e ação articulada.

Assim, o conceito de Gestão Pública Integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações inter-setoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, sugere novos caminhos para a construção de teorias, para a definição de estratégias de reforma administrativa e para o próprio ensino da Administração Pública.

VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - WAMSLEY, G.L. & ZALD, M.Z. "The Political economy of public organizations". Public Administration Review, Washington, D.C., 33(1): 62-73, Jan./Feb., 1973.
- 2 - Para uma crítica do modelo racional-dedutivo ver o hoje, já clássico, "The Science of 'Muddling Through'", de Charles E. Lindblom. Public Administration Review, Washington, D.C., 19(2): 79-100, Spring, 1959.
- 3 - Para a análise deste problema, tomando-se por referência a América Latina e o Brasil, ver Bernard Kliksberg, A gerência na década de 90. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 22(2): 59-85, Jan./mar. 1988; Motta, Paulo R. Modernização Administrativa: Propostas Alternativas para o Estado Latino-Americano, Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21 (4): 32-61. abr./jun. 1987; Castor, Belmiro V.J. e França. Celio. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 20(3): 3-26, jan./mar. 1986, e Cavalcanti, Bianor S. Organograma da Nova República. República de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 19(2): 2-6, abr./jun.1985.
- 4 - Para uma descrição e crítica do modelo centro-periferia , ver Donald Shon, Beyond the Stable State. New York. Norton Library, 1973.

- 5 - Para compreensão das relações entre os desafios colocados por nossas sociedades e o ensino da Administração Pública ver Bianor S.Cavalcanti, "Democracia e Incertidumbre. Implicaciones para la Enseñanza de la Gestión Pública". Academia: Santiago do Chile, CLADEA, nº 2. 1988. Para acesso às complexas metodologias modernas de prospecção e solução de problemas na área pública, ver o excelente Manuel B. Ortigueira, La Corporación Cibernética. Colégio Universitário de la Rabida, 1984.
- 6 - Edelman, David (comp.). Planificación y Desarrollo Regional Integrado en America Latina. Rio de Janeiro, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD/Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Centro de Desarrollo Económico y Social - DSE/FGV-EBAP, 1986, p. 30.
- 7 - Ministério das Minas e Energia do Brasil/DNAEE. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MME nº661, de 05.06.86, p. 9.(Mimeo).
- 8 - Idem, p.9.
- 9 - Naciones Unidas/CEPAL. "Informe de la Reunión de Expertos sobre Cooperación Horizontal en Matéria de Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe". Santiago do Chile, 18 al 21 de Mayo de 1987. Agosto de 1987.(Os grifos não são do original).

- 10 - As considerações que passaremos a fazer estão contidas e ampliadas no documento EBAP/FGV "Administração da Política Industrial do Brasil - Relatório Final de Pesquisa". Rio de Janeiro, 1985, de autoria de Bianor Scelza Cavalcanti, Jorge Vianna Monteiro e José Cezar Castanhar. (Mimeo).
- 11 - Simon, H. A study of decision making processes in administrative organizations. New York, Wiley, 1958; Organization. New York, Wiley, 1958. A behavioral model of rational choice. Quarterly Journal of Economic. Cambridge Mass. 69(1) : 99-118, Feb. 1955. Ver também o importante trabalho de seus colaboradores R.Cyert e March. James G. A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.
- 12 - Galbraith, J.K. The new industrial state. London, Penguin, 1969 e Economics and the public purpose. New York, Houghton Mifflin, 1973. Ver também J. O'Connor, The fiscal crisis of the state. New York, St. Martin's Press, 1973 e Ralph Miliband. The state in Capitalist Society. New York, Basic Books, 1969.
- 13 - Inserem-se no grupo da "public choice" economistas e cientistas políticos. Ver, por exemplo, G. Tullock, The politics of bureaucracy. Washington, D.C., Public Affairs Press, 1985; Dows, A. Inside bureaucracy, Boston, Little, Brown & Co, 1967; o Premio Nobel, J.M. Buchanan, Politics Without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. IHS Journal, Instituts fur Hohere Studien, Vienna, (3): 1-11, 1979; Niskanen, W. Bureaucracy and representative government. Chicago, Aldine-Atherton, 1971 e Montei

ro, J.V. Economia do crescimento do setor público. Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 15(2): 76-89, abr./jun. 1981.

- 14 - Ver, por exemplo, J.Pressman e A. Wildawsky. Implementation. Berkeley. University of California Press, 1973 e F.E. Rourke, Bureaucracy, Politics, and Public Policy, 2nd ed., Boston, Little, Brown, 1976.
- 15 - Suzigan, W. Política Industrial no Brasil. In: Suzigan, W. (ed.) Política, instituições e desenvolvimento. Série Monográfica nº 28, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.
- 16 - Ver J.V. Monteiro e L.R.Cunha, A formulação da política industrial no Brasil. In Suzigan, W. (ed.) op.cit. e B.S.Ca - valcanti, et alli . Administração da Política Industrial no Brasil. Relatório Final de Pesquisa. Op. cit.
- 17 - Dourojeanni, A. e Nelson, M. "Integrated water resource management in Latin America and the Caribbean: opportunities and constraints", Asociación Internacional de Investigación sobre la Contaminación del Agua, 4^a Conferência Internacional sobre el Manejo de Cuencas Fluvialles, São Paulo, Brasil, 13 al 15 de agosto de 1986, Proceedings, p.227.
- 18 - Tenório, Fernando G. Manual de Coordenação e Gerência de Projetos de Desenvolvimento Rural: Um enfoque no PAPP, Recife, SUDENE/PNUD/Banco Mundial. 1987, p.94.

- 19 - Para uma visão geral da Teoria das Organizações, sob diferentes perspectivas paradigmáticas, ver S. Clegg e D. Dunkerley, Organization, class and control. London, Routledge S. Tegan Paul, 1980; Thompson, James D. Organizations in action. New York, Mac Graw-Hill, 1967; Silverman, David. The Theory of Organizations: A Sociological Framework. New York, Basic Books, 1971, e Habermas, Jürgen, Toward a Rational Society. Boston, Beacon, 1970.
- 20 - Van de Ven, A. & Ferry, D.L. Measuring and assessing organizations. New York, John Wiley & Sons, 1980. Ver especialmente o Capítulo 8: The Interorganizational Field, pp. 296-346.
- 21 - Di Maggio, P. "State expansion and organizational fields" In Hall, R.H. & Quinn, R.E., (eds.) Organizational theory and public policy. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- 22 - Devo a Jorge Vianna Monteiro a elegante formalização dessas idéias.
- 23 - Governo do Estado de São Paulo. Decreto Estadual nº 27.576, de 11.11.87.
- 24 - Ministério das Minas e Energia do Brasil/DNAEE. Sistema Nacional, Op.cit.
- 25 - Para uma visão dessas questões do ensino da gestão referente à área de Recursos Hídricos ver Bianor S. Cavalcanti. Estudo de Avaliação da Oferta e Demanda Potencial de Capacitação em Gestão de Recursos Hídricos na América Latina e Ca-

ribe. Relatório Técnico referente ao Caso do Brasil, feito para a CEPAL no âmbito do Projeto de Capacitação em Gestão de Programas e Sistemas de Recursos Hídricos. Rio de Janeiro, agosto de 1988. (Mimeo). Para uma visão mais globalizante das questões envolvidas no ensino da Administração Pública ver Bianor S.Cavalcanti, Formação do Administrador Público: alternativas em debate. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas 15 (3): 31-53, jul./set. 1981 e A Gestão Pública como Componente do Desenvolvimento Curricular das Escolas de Administração. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 18(4): 235/240, out./dez., 1984.

- 26 - Para uma confrontação dos modelos racional, político e burocrático de decisão ver Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston. Little. Brown a Co., 1971.
- 27 - Capra, Fritjof. O Tao da Física. São Paulo, Cultrix, 1987, p. 48.

Série Cadernos EBAP

- 01 - FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE-1980
Bianor Scelza Cavalcanti
- 02 - EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO - 1980
Ana Maria Campos
- 03 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIA SOBRE A
EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL - 1980
Paulo Roberto Motta
- 04 - ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980
Luciano Zajdsznajder
- 05 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A
PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980
Equipe PROASA
- 06 - EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA
DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASI-
LEIRO - 1980.
Armando Moreira da Cunha
- 07 - PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTI-
CIPATIVO - 1981
Héctor Atilio Possiese
- 08 - A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO
INDIRETA - 1981
Paulo Roberto Motta
- 09 - PARTICIPAÇÃO NA GERÊNCIA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA - 1981
Paulo Roberto Motta
- 10 - O RITUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO: SEUS CONTEXTOS DRAMÁTICO E RE-
PRESENTAÇÕES - 1981
Maria Eliana Labra

- 11 - ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO ATRAVÉS DE SERVIÇOS CONTRATADOS - 1981
Valéria de Souza
- 12 - MINHA DÍVIDA A LORD KEYNES - 1982
Alberto Guerreiro Ramos
- 13 - UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO POLO NOROESTE - 1982
Antônio de Pádua Fraga
- 14 - REPARTINDO TAREFAS E RESPONSABILIDADES NAS ORGANIZAÇÕES: ALGUNS DILEMAS ENFRENTADOS PELA GERÊNCIA - 1982
Ana Maria Campos
- 15 - AS DISFUNÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DO ÁLCOOL EM DECORRÊNCIA DA EXCESSIVA ÊNFASE NA CANA DE AÇÚCAR - 1982
Fátima Bayma de Oliveira
- 16 - SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE SAÚDE: A VISÃO DE UM SANITARISTA - 1982 - Franz Rulli Costa
- 17 - O "JEITINHO" BRASILEIRO COMO UM RECURSO DE PODER - 1982
Clóvis Abreu Vieira
Frederico Lustosa da Costa
Lázaro Oliveira Barbosa
- 18 - FINSOCIAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA GOVERNAMENTAL - 1983
Paulo Emílio Matos Martins
- 19 - AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: A PERSPECTIVA SOCIAL - 1983
Paulo Roberto Motta
- 20 - REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE TECNIFICAÇÃO DA MEDICINA NO BRASIL - 1983
Paulo Ricardo da Silva Maia
- 21 - A CO-GESTÃO NO INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER: UMA ANÁLISE ADMINISTRATIVA - 1983
Paulo Roberto Motta
- 22 - O SINDICALISMO NO GOVERNO DE GETÚLIO VARGAS - 1983
Lucival José Siqueira Costa

- 23 - PLANEJAMENTO , PESQUISA E APRENDIZAGEM - 1983
Luciano Zajdsznajder
- 24 - A INFORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO COMO FORMA DE OBTENÇÃO DE GANHOS SUBSTANCIAIS DE PRODUTIVIDADE - 1983
José Osmir Fiorelli
- 25 - ANÁLISE DA ESTRUTURA FORMAL DAS ORGANIZAÇÕES: CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS - 1983 - Armando Bergamini de Abreu
- 26 - ALGUNS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA AUTOMAÇÃO NO SETOR BAN
CÁRIO - 1983
Samuel Levy
- 27 - O PROGRAMA DE ESTUDOS PROSPECTIVOS SOBRE O IMPACTO SOCIAL DA TECNOLOGIA. UMA PROPOSTA INSTITUCIONAL - 1983
Samuel Levy
- 28 - PESQUISA: RELEVÂNCIA SOCIAL, COOPERAÇÃO E ABERTURA À APRENDIZAGEM - 1983
Anna Maria Campos
- 29 - INVESTIGAÇÕES DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM SAÚDE NO BRASIL - 1984.
Sonia Maria Fleury Teixeira
- 30 - A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - 1984
Luis Carvalheira de Mendonça
- 31 - ATENÇÃO PRIMÁRIA A SAÚDE - RETROCESSO OU NOVOS RUMOS PARA A MO
DERNIZAÇÃO DO SERVIÇO? - 1984
Cleisi Heisler Neves
- 32 - FAMERJ VERSUS BNH: UM ESTUDO DE CASO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS - 1985
Araci Machado
Silvia Porto
Sylvia Constant Vergara
- 33 - A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES URBANOS NO BRASIL - 1985
Carlos E. Rodrigues López
Carmem Lúcia L. Veloso de Castro
Maria Elide Bortoletto

- 34 - NOTAS SOBRE A RELEVÂNCIA DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL- 1986
José Martins da Silva
- 35 - ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (RELATÓRIO FINAL) - 1987
Bianor Scelza Cavalcanti
Jorge Vianna Monteiro
José Cezar Castanhar
- 36 - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: PROPOSTAS ALTERNATIVAS PARA O ESTADO LATINO AMERICANO - 1987
Paulo Roberto Motta
- 37 - RAZÃO E INTUIÇÃO: RECUPERANDO O ILÓGICO NA TEORIA DA DECISÃO GERENCIAL - Junho-1988
Paulo Roberto Motta
- 38 - PARTICIPAÇÃO DIRETA DO EMPREGADO NO PROCESSO DECISÓRIO E NÍVEL DE PRODUTIVIDADE NAS ORGANIZAÇÕES - Jul, 1988.
Ethel Valéria de Oliveira Raiser
- 39 - IMPACTOS DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - OUT , 1988
Maria Eliana Labra
Lenaura de Vasconcellos C. Lobato
- 40 - EMBUSCA DE UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS - Nov. 1988
José Eduardo Coelho Messeder
- 41 - AS ORGANIZAÇÕES E O FUTURO: OS ELEMENTOS UTÓPICOS - Dez, 1988.
Gabriel Antonio Atalia
- 42 - IMPLICAÇÕES DO CONCEITO DE AUTOGESTÃO DA PERESTROIKA DE GORBACHEV - Abril 1989
Eneida Santos Correia Lima
- 43 - DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL: VARIAÇÕES SOBRE O TEMA DE ESTADO E SOCIEDADE - maio, 1989
Rezilda Rodrigues Oliveira
Ricardina Maria Menezes dos Santos

- 44 - GERÊNCIA DE IDÉIAS NOVAS - COMO DESPERTAR A CRIATIVIDADE E VENCER A IMPOTÊNCIA DO DESEJO INOVACIONAL - Junho - 1989
Paulo Roberto Motta
- 45 - RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM ESTAR EM SÃO PAULO - Out. 1989
Maria Cecília Pimentel Bortoletto
- 46 - A ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A DÉCADA DE 90 - nov. 1989
Gilnei Mourão Teixeira
José Eduardo Coelho Messeder
- 47 - ESTUDO ECONÔMICO-FINANCEIRO-ADMINISTRATIVO DO SETOR SIDERÚRGICO - Setembro, 1989
Istvan Karoly Kasznar
- 48 - ANÁLISE DE POLÍTICA URBANA - O CASO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - Dezembro, 1989
Carlos A. de Souza Ribeiro
Heliana Marinho da Silva
Mercy Escalante Ludeña
Silvano José da Silva





N.Cham. P/EBAP CE 49

Autor: Cavalcanti, Bianor Scelza.

Título: Gestão pública integrada : implicações para a



055014

35129

FGV - BMHS

Nº Pat.:668/90