GESTÃO PÚBLICA INTEGRADA: IMPLICAÇÕES PARA A FORMULAÇÃO DE TEORIAS, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

Bianor Scelza Cavalcanti**

1. Introdução; 2. A natureza integrada dos problemas; 3. Implicações para a formulação de teorias; 4. Implicações para a reforma administrativa; 5. Implicações para o ensino da administração pública; 6. Conclusões.

Exploração do conceito de gestão integrada. Avaliação de implicações para a construção de teorias, para os esforços de modernização, para a reforma administrativa do Estado e para o ensino da Gestão Pública.

Palavras-chave:
Gestão integrada; relações interorganizacionais; processo decisório; coordenação intersetorial.

1. *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 àquela entidade analítica abstrata chamada Administração Pública. Elas representam, para a Administração Pública, o que as células representam para a Biologia.[1]

* Este artigo não teria sido escrito sem o apoio do Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, Espanha. Publicado originariamente em *Estudios sobre Economía de las Corporaciones Locales, VII.* Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, España, (37):355-82, 1989. Publicado ainda na série *Cadernos EBAP,* Rio de Janeiro, EBAP/FGV, (49):25, 1990.

** Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190/505-A - 22253 - Rio de Janeiro, RJ.)

[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.

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 esposaram a abstração do agente público, tomado como ator unitário, nos moldes do *homo economicus*, como capaz de 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 resultado, 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 vivenciando os processos de produção e transmissão de conhecimentos (pesquisa-ensino-extensão), a comunidade acadêmica começa a rever as bases do ensino da gestão pública, explorando os novos caminhos necessários a uma ação mais efetiva do setor público, tendo em vista a complexidade dos problemas com os quais nossas sociedades 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 administrativa do Estado e, finalmente, para o ensino da Gestão Pública.

2. *A natureza integrada dos problemas*

A correta definição dos problemas, com que nos defrontamos hoje e com que nos defrontaremos amanhã, requer uma abordagem integrada.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que as sociedades modernas caracterizam-se por um significativo grau de capilaridade em suas dimensões e processos. Considerada a individualidade de um habitante da Baixada Fluminense, no Grande Rio,

[2] Para uma crítica do modelo racional-dedutivo, ver o já clássico, hoje, The science of "muddling through", de Charles E. Lindblon. *Public Administration Review*, Washington, D. C., *19*(2):79-100, Spring, 1959.

[3] Para a análise desse problema, tomando-se por referência a América Latina e o Brasil, ver Kliksberg, Bernardo. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio 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 Getulio Vargas, *21*:(4):32-61, abr./jun. 1987; Castor, Belmiro V. J. & França, Celio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *20*(3):3-26, jan./mar. 1986; e Cavalcanti, Bianor S. Organograma da Nova República. *Revista 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 Shon, Donald. *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 Cavalcanti, Bianor S. Democracia e incertidumbre. Implicaciones para la enseñanza de la gestión pública. *Cladea*, Academia, Santiago de Chile, n. 2, 1988. Para ter acesso às complexas metodologias modernas de prospecção e solução de problemas na área pública, ver o excelente Ortigueira, Manuel B. *La corporación cibernética*. Colégio Universitário de la Rabida, 1984.

observa-se uma condição de existência integral que rejeita qualquer definição 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 multissetorial".

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 Getulio Vargas, através de sua Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP):

"El enfoque multisetorial es un rasgo tipico 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 destinatário. Aquí se incluyen medidas de índole técnica, econômica y organizacional (agricultura y pequeña industria artesanía), 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 nível 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. Nesse 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 desse ponto.

Convém notar que são muitas e variadas as definições acadêmicas do termo Gestão, 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

[6] Edelman, David, comp. *Planificación y desarrollo regional integrado en América 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.

— a manutenção e operação de um sistema de informações hidrometeorológicas."[7]

O mesmo documento conceitua o planejamento de recursos hídricos como 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 de Especialistas sobre Cooperação Horizontal na América Latina e Caribe, entre os mais importantes itens identificados 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: conveniencia de evitar la dispersión administrativa y la *superposición jurisdicional de los organismos* existentes associados 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 contaminación 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 dessa 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;

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 esse enfoque o saber técnico-operacional-científico centrado nas

[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 n. 661, de 5.6.86, p. 9. mimeogr.

[8] Ibid. 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 de Chile, 18-21 mayo, 1987. ago. 1987. (Os grifos não são do original.)

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.

3. *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 a 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 encontrará resposta no contexto de um quadro referencial teórico mais amplo que aquele fornecido pela teoria econômica. Sensíveis 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

[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. mimeogr.

[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, Cyert, R. & 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 O'Connor, J. *The fiscal crisis of the State.* New York, St. Martin's Press, 1973; e Miliband, Ralph. *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, Tullock, G. *The politics of bureaucracy.* Washington, D.C., Public Affairs Press, 1985; Dows, A. *Inside bureaucracy.* Boston, Little, Brown, 1967; o Prêmio Nobel, Buchanan, J.M. Politics withouth romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. *IHS Journal*, Institut für Hohere Studien, Vienna, (3):1-11, 1979; Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government.* Chicago, Aldine-Atherton, 1971; e Monteiro, J.V. Economia do crescimento do setor público. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *15*(2):76-89, abr./jun. 1981.

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, aos estudiosos reformularem suas concepções originais referentes às decisões de política pública. Constitui característica fundamental dessa reformulação a relevância assumida pelo aparato burocrático do Estado, em face das 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 tomavam como certos e neutros os processos de implementação das políticas formuladas, hoje os cientistas políticos, ao se voltarem para a burocracia, descobrem que é naquela arena que se verifica um verdadeiro processo de reformulação e modificação daquelas políticas.[14]

É nesse sentido que reiteramos a sugestão para 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 essa mesma conclusão quando reconhecem que "La gestión integrada de los recursos hídricos en America 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 autoridad, superministerios etc."[17]

[14] Ver, por exemplo, Pressman, J. & Wildawsky, A. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973, e Rourke, F.E. *Bureaucracy, politics, and public policy*. 2. ed. Boston, Little, Brown, 1976.

[15] Suzigan, W. Política industrial no Brasil. In: Suzigan, W. ed. *Política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1978. Série Monográfica n. 28.

[16] Ver Monteiro, J. V. & Cunha, L. R. A formulação da política industrial no Brasil. In: Suzigan, W., ed. op. cit. e Cavalcanti, B. S. et alii. *Administração da política industrial no Brasil* — relatório final de pesquisa. op. cit.

[17] Dourojeanni, A. & 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. Conferencia Internacional sobre el Manejo de Cuencas Fluviales. São Paulo, Brasil, 13-15 ago. 1986, *Proceedings*, p. 227.

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 intricados 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. A política pública, nesse 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 umas 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

[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 Clegg, S. & Dunkerley, D. *Organization, class and control*. London, Routledge S. Kegan Paul, 1980; Thompson, James D. *Organizations in action*. New York, MacGraw-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, 1980. Ver espec. cap. 8: The interorganizational field, p. 296-346.

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 dessa 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, Recursos Naturais, Desenvolvimento Tecnológico, Desenvolvimento Industrial, etc.), a constante deficiência ou o fracasso na sua implementação.

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

Se $\{O_1', O_2', \ldots, O_n'\}$ representa um conjunto de unidades de decisão dessa organização governamental, então

$$\{O_1', O_2', \ldots, O_n'\} \rightarrow \text{PP} \qquad (1)$$

O conjunto $\{O_1', O_2', \ldots, O_n'\}$ fica perfeitamente identificado por seus níveis (hieráquicos) de decisão, bem como pela distribuição das O_i por esses níveis.

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

[21] Di Maggio, P. State expansion and organizational fields. In: Hall, R. H. & Quinn, R. E. ed. *Organizational theory and public policy*. Berverly Hills, Sage Publications, 1983.

[22] O autor agradece a Jorge Vianna Monteiro a elegante formalização dessas idéias.

As características operacionais $\{C_1, C_2, \ldots, C_r\}$ que vigoram na organização governamental $\{O_1', O_2', \ldots, O_n'\}$ induzem um conjunto de atributos de qualidade $\{a_1, a_2, \ldots a_5\}_s$ da Política Pública (PP). Ou seja,

$$\{C_1, C_2, \ldots, C_r\} \rightarrow \{a_1, a_2, \ldots a_5\}_s \qquad (2)$$

Por características operacionais entendem-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 política pública, 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 em *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 ("freqüência dos reajustes numa estratégia de PP") a pelo menos duas características operacionais do processo decisório da PP: C_1 — "concentração 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

$$\begin{matrix} C_1 \\ \\ C_2 \end{matrix} \qquad A_j \qquad (3)$$

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.

4. *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 $\{a_j\}$, qual a configuração mais "apropriada" para a organização e os processos de Governo? Isto é,

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

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 nessa perspectiva de Gestão Integrada. Esse também será o caso do Sistema que se pretende montar, a nível nacional,[24] para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos.

5. *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 Administtração 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.

Essa evolução, em face do 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 administrativo-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 aos 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]

[23] Governo do estado de São Paulo. Decreto estadual n. 27.576, de 11 de novembro de 1987.

[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 Cavalcanti, Bianor S. *Estudo de avaliação da oferta e demanda potencial de capacitação em gestão*

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 multissetoriais e processos decisórios fluidos e fragmentados.

Nesse sentido, à competência no domínio dos modelos (racionais) 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 tomada 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.

6. *Conclusões*

Ao estabelecer um estimulante paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental, Fritjof Capra, em seu *O tao da física*, nos 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 esse paradigma 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 do ritmo intenso das mudanças em nossas sociedades.

de recursos hídricos na América Latina e Caribe. 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, ago. 1988. mimeogr. Para uma visão mais globalizante das questões envolvidas no ensino da Administração Pública, ver Cavalcanti, Bianor S. Formação do administrador público: alternativas em debate. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio 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 Getulio Vargas, *18*(4):235-40, out./dez. 1984.

[26] Para uma confrontação dos modelos racional, político e burocrático de decisão, ver Allison, Graham T. *Essence of decision*: explaining the Cuban missile crisis. Boston, Little, Brown, 1971.

[27] Capra, Fritjof. *O tao da física*. São Paulo, Cultrix, 1987. p. 48.

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 pela 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 intersetoriais, 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.

Summary

INTEGRATED PUBLIC GESTION: INFERENCES TO BE CONSIDERED FOR THE DESIGNING OF THEORIES, ADMINISTRATIVE MODERNIZATION AND TEACHING OF PUBLIC ADMINISTRATION.

The present study aims at exploring the concept of integrated gestion, with an appraisal of its implications on the formulation of theories, on efforts for public modernization and administrative reform of the State and, ultimately, on the teaching of public management.