

História da administração pública: especificidades e possibilidades de abordagem

Caio César Vioto de Andrade

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Franca - São Paulo - Brasil

caio.vioto@yahoo.com.br

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo tratar das especificidades da história da administração pública e indicar alguns caminhos e possibilidades de abordagem do tema, através do diálogo com a nova história política, com o contextualismo linguístico, com a literatura sobre formação de *agenda* e com o neoinstitucionalismo. Diante disso, pretendemos refletir sobre os objetos da história da administração pública, como o Estado e os atores políticos, considerando sua heterogeneidade, bem como a autonomia relativa da administração pública em relação à política. Por fim, traçaremos um breve panorama sobre a trajetória da administração pública no Brasil ao longo do século XX, com o intuito de exemplificar e elucidar as possibilidades de tratamento do tema.

Palavras-chave: História da Administração Pública. História Política. Instituições.

Introdução

Neste artigo pretendemos indicar algumas possibilidades de tratamento da história da administração pública, de modo a refletir sobre suas especificidades, bem como sobre suas relações com a história política, principalmente, mas também com a ciência política e com a própria área de administração pública. Dada a incipiência do tema, não pretendemos e nem temos condições de sugerir teorias ou métodos muito amplos e consolidados. Diante disso, nosso objetivo é contribuir indicando alguns caminhos de abordagem.

Uma das principais referências sobre o assunto é o artigo de Frederico Lustosa da Costa e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016), que trata da incipiência do tema e das diferenças entre história da administração pública e história política, salientando a autonomia relativa da primeira. Além dessas considerações, intentamos desdobrar a temática em três linhas de possibilidades de abordagem: história e cultura política; linguagens políticas; e instituições.

Na primeira, a partir de autores como Remond (2003), Berstein (1998) e Rosanvallon (2010), pretendemos colocar a história e a cultura política numa perspectiva de maior *duração*, salientando a forma pela qual as sociedades, em especial nos momentos de crise, colocam respostas políticas aos problemas concretos, e sobre como as ideias e o pensamento político se

relacionam com as experiências e problemas políticos reais, no sentido de como são percebidos pelos atores políticos, nas circunstâncias dentro das quais estão inseridos.

Sobre a questão da linguagem, trataremos o tema a partir do contextualismo linguístico, de Skinner (1996) e Pocock (2003), que observam como se dão as relações entre os “atos de fala” dos autores e atores políticos em uma determinada comunidade de debates, chamando a atenção para a interação entre a intencionalidade dos discursos e as convenções linguísticas existentes em uma sociedade num determinado período. Como complemento, faremos uso das considerações da autora Ana Cláudia Capella (2006) sobre o papel das ideias na formação das *agendas* de reformas e da linguagem na administração pública.

Por fim, trataremos da análise neoinstitucionalista, a partir de autores como Douglass North (2018) e da recente obra *Brazil in Transition* (ALSTON et al., 2016), que permite colocar o tema numa perspectiva de trajetória, observando as mudanças de crenças dos principais atores políticos e econômicos nos momentos de crise, que abrem *janelas de oportunidade*, permitindo mudanças institucionais (das regras do jogo), na medida em que ocorre a ação catalisadora das *lideranças* políticas.

Sobre os pressupostos teóricos metodológicos para a história da administração pública, Costa (2016, p. 220-226) salienta a necessidade de adequar as abordagens acerca do tema a fim de evitar as mesmas críticas outrora dirigidas à história política (elitista, subjetivista, voltada para fatos isolados etc.). Assim como a história política, que “ressurge” enquanto “território historiográfico” a partir da obra de Remond (2003), o autor procura ressaltar alguns “vícios” presentes em estudos sobre a história da administração pública, para evitá-los e, ao mesmo tempo, destacar as especificidades da área.

Entre esses equívocos de abordagem, o autor coloca a *reificação*: confusão entre Estado, governo e administração pública, tratando o primeiro, especificamente, não como “forma política abstrata”, mas como objeto palpável e dotado de capacidade de ação; o *evolucionismo*: a visão linear do processo de modernização e transformação do Estado, que desconsidera as permanências de um modelo diante da predominância de outro. Como exemplo, cita a análise de Bresser-Pereira (2001), que descreve os estágios patrimonialista, burocrático e gerencial do Estado e da administração pública; o *anacronismo*: a utilização de ideias e conceitos de uma época para a análise de outra; e a *simplificação*: a visão do Estado como um todo monolítico.

Outro conjunto de propostas do autor para salientar as especificidades da história da administração pública seria: a incorporação dos avanços da historiografia contemporânea, principalmente da chamada *nova história*, na qual a noção de fato histórico é abandonada em favor das noções de longa duração e se valoriza a interação com outras ciências sociais; a

necessidade da diferenciação entre história da administração pública e história política, no sentido de que a primeira pertence a um campo autônomo, que remete ao fato de que a administração também é política, seus agentes operam politicamente, configurando uma instância relativamente autônoma do poder; a concepção do Estado como um objeto polimorfo, formado pelas câmaras legislativas, aparato judicial, burocracia pública, ordenamento jurídico, forças militares e policiais etc., não podendo ser analisado como um todo monolítico.

Diante disso, Costa (2016) aponta quatro “imperativos metodológicos”, baseados no autor francês Pierre Rosanvallon (2010), que possibilitam tratar o objeto com mais precisão e singularidade: 1) Desglobalização: evitar tratar o Estado como um todo coerente, um bloco unificado; 2) Hierarquização: integrar e hierarquizar os diversos níveis de apreensão do fenômeno, procurando dar conta das especificidades nacionais; 3) Articulação: diante do fato de que o Estado não é apenas um aparelho administrativo, mas também uma forma política abstrata, é necessário articular questões “objetivas” com ideias e representações sociais; 4) Totalização: consiste em evitar o tratamento da história do Estado como a soma das histórias de suas partes (Ministérios, esferas de poder, etc.), mas dar-lhe sentido a partir da análise dentro de um conjunto.

No mesmo sentido, também procura fugir à divisão da história administrativa no Brasil em patrimonial, burocrática e gerencial, observando que as mudanças não ocorrem abruptamente e passam por um processo de consolidação, ou seja, dá ênfase ao caráter *histórico* das transformações administrativas. Dessa forma, propõe a seguinte periodização: 1808 a 1840: a construção do Estado nacional; 1840 a 1889: o Estado monárquico-“representativo”; 1889 a 1930: o Estado na Primeira República; 1930 a 1945: a “burocratização” do Estado Nacional; 1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista; 1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária; 1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo (COSTA, 2016, p. 225).

Costa (2016, p. 234-235) ainda salienta a precariedade de referência à história da administração pública, ressaltando que mesmo na obra fundamental de Remond (2003), que trata do retorno e renovação da história política, não houve nenhum texto dedicado especificamente ao assunto. Diante disso, seria fundamental, para demarcar a especificidade da área, o tratamento do Estado como um objeto complexo e diverso, procurando superar os “vícios” mencionados. Essa nova perspectiva sobre o Estado enquanto objeto implicaria na consideração de suas relações com a sociedade e suas representações acerca dele, bem como de uma atenção maior às periodizações dos diversos momentos do Estado e da administração pública historicamente.

De qualquer forma, dado o caráter incipiente do artigo citado, entendemos que há a necessidade de diálogo complementar com outras abordagens, em especial no âmbito da história política e da ciência política, que permitam discutir, desdobrar e detalhar o tratamento da administração pública enquanto objeto histórico. Nesse sentido, trataremos do tema procurando inserir as transformações no Estado e na administração pública em sua dimensão política, discutindo questões como cultura política, crenças, linguagens e discursos políticos, bem como dinâmicas institucionais e o papel dos atores políticos.

As especificidades da história política

Mesmo levando em conta a autonomia relativa da história da administração pública, ou seja, a constatação de que ela se configura enquanto uma área específica, e suas diferenças em relação à história política, consideramos que a primeira, inevitavelmente, parte da última e mantém com ela um diálogo estrito, em suas diferentes modalidades, de modo que é impossível tratar da história da administração pública sem fazer referências a questões como cultura política, representação política, Estado moderno, regimes políticos, atores políticos, entre outros. Diante disso, torna-se imprescindível tecer algumas considerações sobre a história política, a fim de elucidar suas possibilidades de contribuição para a história da administração pública.

Ao analisar as especificidades da história política, Remond (2003) leva em conta a importância da concepção de história colocada pelos Annales, contestando as críticas de que a história política se concentrava no interesse pelas minorias privilegiadas e desprezava as massas, e de que seus objetos são fatos passageiros e superficiais, de curta duração, que não elucidam os movimentos mais profundos das sociedades.

A nova história política, conforme Remond, por se debruçar sobre o estudo da participação na vida política e dos processos eleitorais, integra todos os atores, mesmos os mais minoritários, afastando seu viés elitista e individualista, tendo as massas como objeto central. Seu interesse repousa não na curta duração, mas numa pluralidade de ritmos que combinam o instantâneo e o extremamente lento. Na longa duração, é buscada a história das formações políticas e da ideologia, ou seja, a cultura política, que deverá servir à reflexão sobre os fenômenos políticos, possibilitando detectar as continuidades no tempo.

Além disso, Remond ressalta o redimensionamento do papel do Estado e sua influência no tratamento da história política. O autor coloca que nas sociedades contemporâneas a

política está organizada ao redor do Estado e estruturada em função dele, seu poder representa o mais alto grau da organização política, bem como é o objeto fundamental das competições.

Fatores como guerras e relações internacionais contribuem para a percepção da incidência da política sobre o destino dos povos e permite observar certo grau de autonomia do político em relação aos outros componentes da realidade social. Da mesma forma, as crises econômicas e as respectivas intervenções estatais também permitem a penetração da política num setor diferente. O desenvolvimento das políticas públicas mostrou a interdependência entre política e economia, ao explicitar que as pressões dos grupos de interesse organizados modificam a condução dos negócios públicos, bem como que a decisão política pode alterar o curso da economia para melhor ou para pior.

Por fim, os acontecimentos políticos, para o autor, são fundadores das mentalidades, pois ao marcarem uma geração, criam relações de afetividade e, com seu arrefecimento, passam a fazer parte da inconsciência da memória coletiva, onde continuarão, no entanto, a exercer influência. A relação de um povo com a política permite revelá-lo do mesmo modo que por outros comportamentos coletivos. Assim, o que se chama de “cultura política”, conforme Remond, que sintetiza a singularidade do comportamento de um povo, não é apenas um elemento do âmbito político, mas um significativo revelador do *ethos* de uma nação e do gênio de um povo.

A noção de cultura política, conforme colocada por Bernstein (1998), remete a um tipo de código e um conjunto de referentes, propagado no seio de uma família ou tradição políticas. Com esta definição, o autor destaca dois fatos essenciais: a importância das representações na caracterização de uma cultura política, que a diferencia de uma ideologia ou de um conjunto de tradições; o caráter plural das culturas políticas, de acordo com a época e o lugar. Observa, ainda, que não basta uma definição global e abstrata de cultura política, e que é indispensável analisar o conteúdo da noção para poder utilizá-la e testá-la em sua eficácia explicativa.

O autor ressalta que a noção de cultura política está estreitamente relacionada à cultura global de uma sociedade, mas não se confunde totalmente com ela, já que seu âmbito de aplicação se refere somente ao político. Assim, a cultura política, como a própria cultura, se insere no campo das normas e dos valores que condicionam a representação que uma sociedade faz de si mesma, de seu passado e de seu futuro.

Bernstein também entende a cultura política como um fenômeno evolutivo que, por sua complexidade, não poderia nascer fortuita ou acidentalmente, mas corresponde às respostas dadas a uma sociedade frente às grandes questões e crises de sua história, fundamentadas o bastante para se inscreverem na duração e atravessaram as gerações. Da mesma forma, em

razão dessas repostas surgirem de maneira ousada e inovadora, demandam tempo para imporem-se. O prazo pode ser longo entre o nascimento das soluções propostas e sua transformação em uma corrente estruturada, que possibilita o nascimento de uma política normativa.

Assim, no centro da nova atenção dada pelos historiadores ao fenômeno cultural, a cultura política tem um lugar particular. Ela é somente um dos aspectos de uma determinada sociedade, o que se refere aos fenômenos políticos. No entanto, também revela um dos interesses mais significativos da história cultural: o de compreender as motivações dos atos dos indivíduos em um momento de sua história, pela referência ao sistema de valores, normas, crenças que partilham, em função de sua leitura do passado, de suas expectativas de futuro e das suas representações da sociedade. Todos esses elementos se referem ao “ser profundo”, e variam conforme a sociedade em que são elaborados, bem como possibilitam uma melhor percepção das razões dos atos políticos, que aparecem como epifenômenos.

Ao tratar do que chama de história filosófica do político, Pierre Rosanvallon (2010, p. 40-42), procura ir além da definição do domínio do político proposta pela ciência política, segundo a qual a política constituiria uma “subárea” do sistema social como um todo. Diante disso, o autor propõe uma compreensão do político “como o conjunto de procedimentos a partir dos quais desabrocha a ordem social”, de modo que o político e o social são indivisíveis, “este derivando daquele seu significado, sua forma, sua realidade”. Ainda, o autor coloca o político como uma esfera de ações que se caracteriza por “conflitos irreduzíveis”, o que seria resultado da necessidade de estabelecer normas e constituir uma ordem a que todos se associem, mas que não deriva de algo “natural”. Dessa forma, a atividade política estaria associada à pluralidade da atividade humana.

Outra característica da história filosófica do político é entender como são concebidos e desenvolvidos os sistemas representativos, que possibilitam aos entes sociais conceber a vida em comunidade. Do mesmo modo, tais representações têm origem num processo em que a sociedade está constantemente se reexaminando, ao mesmo tempo em que não são exteriores às consciências dos atores. Dado isso, a história filosófica do político teria como objetivo compreender como uma época, lugar ou grupo procura elaborar respostas para o que percebem como um problema; oferecer “uma descrição histórica da atividade intelectual”, resultante da constante interação entre a realidade e sua representação. Assim, este tipo de história do político seria *filosófica* devido ao fato de que “lida com conceitos incorporados à auto representação da sociedade” (igualdade, soberania, democracia etc.) que possibilitam sistematizar e verificar “a inteligibilidade dos eventos e seus princípios subjacentes”. Ainda,

essa definição estaria relacionada a dois grandes importantes marcos históricos: o nascimento das formas contemporâneas do político, do Estado, concomitantemente ao aparecimento da ideia de indivíduo; e o que o autor chama de “experiência democrática”, para ele, característica fundamental da política moderna. (ROSANVALLON, 2010, p. 44-45).

O autor ainda ressalta a originalidade de sua proposta, em relação à abordagem, ao mesmo tempo interativa e compreensiva. Interativa, na medida em que analisa como uma cultura política, suas instituições e eventos interagem para constituir formas políticas mais ou menos duradouras. Compreensiva, uma vez que busca compreender uma questão situando-a no contexto de seu surgimento, procurando entender “a história em seu fazer-se”, enquanto conserva suas potencialidades, ou seja, antes que se constitua como um fato dado. Rosanvallon (2010, p. 48) observa que esse viés compreensivo da história vai no sentido proposto por Weber, que procura “reconstruir o modo pelo qual os atores entendem sua própria situação”, salientando as possibilidades e impossibilidades de ação que estruturam suas perspectivas.

Diante do exposto, nota-se que a proposta de história filosófica do político, de Rosanvallon, procura aproximações e intersecções entre as experiências políticas “concretas” e suas representações, de modo que os fatos da realidade adquirem significado na medida em que são contextualizados e conceituados, ou seja, quando colocados de acordo com as possibilidades de ação de uma época e lugar, levando em conta que o político é o âmbito em que a sociedade reflete sobre e transforma a si mesma, numa relação de tensão permanente, em que a ordem política e social não pode ser derivada de nada além das próprias convenções oriundas da arena política. Assim, recordando o axioma colocado de que “objetivos e métodos não podem estar dissociados” (ROSANVALLON, 2010, p. 59), o autor observa que, para além de uma simples história das ideias, sua proposta procura entender e analisar como surgem as questões, os sistemas de oposição e os tipos de desafio, chamando a atenção para o que considera a “essência” do político: a interdependência entre o filosófico e os fatos, e as consequências do social sobre o conceitual.

A partir das reflexões dos três autores citados, é possível perceber como o lugar do político, ou a esfera política, e sua relação com a sociedade e a cultura, se constitui como o âmbito da competição, em que as ideias e interpretações desempenham um papel fundamental, dando inteligibilidade aos fenômenos políticos e possibilitando a elaboração de soluções para os problemas percebidos em uma sociedade, a partir de suas próprias experiências e representações.

Em Rosanvallon, especialmente, notamos como a ideia de “história em seu fazer-se”, relacionada ao político, trata de como os atores sociais entendem uma situação e como o âmbito

político é permeado, na modernidade, por tensões e conflitos, dos quais emanam as reflexões e transformações sociais, a partir da atividade política, não só inseparável, como constituinte das relações sociais.

No entanto, entendemos que as reflexões sobre cultura política e sobre o lugar do político na história possuem caráter *difuso*, no sentido de que buscam compreender e dar inteligibilidade a processos mais amplos, envolvendo as relações entre política, cultura e sociedade. Diante disso, partiremos para uma análise mais detida do contexto linguístico, e não apenas social e cultural, o que permite, em termos metodológicos, um tratamento mais estrito da ação dos atores políticos, principalmente daqueles incumbidos de formularem as *agendas* governamentais e as reformas.

A linguagem na política: atores políticos e *agenda* governamental

Considerando a política como um âmbito de competição e ao mesmo de propostas de soluções para problemas concretos – a serem colocadas em prática, bem como reavaliadas com frequência por aqueles atores incumbidos da atividade administrativa do Estado – propomos, nesta parte do artigo, um diálogo entre a história política e a ciência política, tendo a linguagem como fator comum.

Na metodologia proposta por Quentin Skinner (1996) e John Pocock (2003), o chamado contextualismo linguístico, os autores consideram que os “atos de fala”, em sua “dimensão ilocucionária”, permitem reconstituir a intenção do autor (ou ator político e social) no momento da escrita. A ideia de intenção está relacionada às ações linguísticas, sendo assim, diferente de motivos e causas externas, mas procurando ressaltar o significado de determinada ilocução em um contexto específico. Dessa forma, a história do discurso político busca analisar quais ferramentas, conceitos e artifícios linguísticos estavam disponíveis para o autor-ator em um determinado contexto linguístico, afastando assim a noção de “ideias perenes” e buscando referenciais disponíveis no âmbito de convenções linguísticas e normativas de um dado período, fazendo com o que os objetos em análise se inserissem em um processo de legitimação.

Do mesmo modo, como toda atividade humana, a atividade discursiva acontece num contexto que, ao mesmo tempo, a limita e a capacita, de modo que as palavras também são atos e o significado dos atos linguísticos depende de seus usos em determinados jogos de linguagem, demonstrando o “caráter publicamente apreensível” das intenções autorais, que não somente reforçam as convenções existentes, mas também podem criticá-las ou subvertê-las.

No que se refere à ideologia, Skinner observa que o fato de determinadas ideias serem verdadeiras ou falsas não teria relevância para defini-las como expressões ideológicas, pois o que importa é a forma pela qual as ideias se vinculam às posições práticas em disputa nos conflitos políticos de determinado período, não importando a ideia de “verdade” para a explicação das crenças. Assim, os problemas que devem ser observados referem-se ao que tais ideias significaram no tempo em que foram concebidas, por que foram concebidas, de que maneiras foram usadas e que tipo de resultado efetivo pretendiam alcançar.

Para Pocock, a intenção de um ator remete ao que este “estava fazendo”. O autor ressalta que, em inglês coloquial, esta pergunta pode significar o mesmo que “o que ele pretendia”, “o que estava tramando”, “o que pretendia obter”. Ainda, deve ser levado em conta o conjunto de intenções e ações possíveis numa linguagem determinada, as continuidades e transformações na linguagem, as convenções e regularidades que indicam o que poderia e o que não poderia ser dito, demonstrando o que a linguagem favorece, impõe ou proíbe numa comunidade de debates e diante de programas de ações referentes a situações práticas que permitem elucidar as pressões, restrições e encorajamentos a que um autor-ator estava ou acreditava estar sujeito (POCOCK, 2003, p. 28).

Traçando uma breve comparação entre Pocock e Skinner - uma vez que uma discussão muito aprofundada sobre diferenças e semelhanças entre os autores não caberia nos limites propostos por este trabalho - pode-se afirmar que ambos compartilham o pressuposto metodológico que coloca que a recuperação do significado de um determinado texto na história é possibilitado apenas ao situá-lo no contexto linguístico em que tem origem. No entanto, para Pocock, esse contexto é constituído por “linguagens” entendidas como “paradigmas” que informam o significado do texto, enquanto para Skinner o contexto linguístico é constituído pelas convenções normativas que regem a abordagem de temas sobre os quais os autores se pronunciam numa dada circunstância, ou seja, dá ênfase à dimensão pragmática do discurso político.

De qualquer forma, o chamado contextualismo linguístico tem como um de seus principais métodos a tentativa de demonstrar o que os autores estariam “fazendo” no momento da escrita, ou seja, como respondiam, diante do vocabulário político em que estavam inseridos, às questões políticas colocadas, a fim de resgatar a “intenção” do autor, isto é, o que ele quis significar com o que disse, dentro de convenções linguísticas já estabelecidas.

No entanto, apesar do contexto linguístico ser um condicionante, de modo a ser inescapável para os autores e atores políticos, estes também podem transformar o vocabulário político através dos atos de fala. Dessa forma, os contextos linguístico e político delimitam as

possibilidades de pensamento e expressão dos autores, mas dão a eles margem de ação, uma vez que há a interação permanente entre a ação discursiva e o próprio contexto linguístico.

Outro importante prisma de abordagem das linguagens políticas é o processo de formação da *agenda*¹ governamental e da formulação de políticas públicas, nos quais o papel das ideias e dos discursos que buscam legitimar as medidas governamentais tem sido explorado pela literatura em ciência política desde a década de 1990.

Capella (2006, p. 1-2) coloca que a abordagem que leva em conta o papel das ideias na formulação de políticas públicas surge como um questionamento da perspectiva sistêmica, predominante nas décadas de 1970 e 1980, que considera o processo como uma “linha de montagem”: identificação de um problema, formulação, implementação e avaliação, o que, conforme os críticos, torna esse modelo de compreensão racionalista, legalista e linear. Diante disso, propõe-se uma abordagem que considera as ideias como um “sistema de crenças que refletem diferentes visões de mundo” e que produzem realidades, de modo que a disputa em torno das ideias possui um papel central no processo de produção de políticas. Assim, considerando a importância do discurso, da interpretação e da representação simbólica, é possível compreender a produção de políticas mais como um processo de argumentação do que como de aplicação de técnicas formais para a resolução de problemas.

Entre os modelos que enfatizam o papel das ideias, Capella (2006, p. 2-5) cita os *multiple streams* (múltiplos fluxos), de John Kingdon (2003), que procura responder por que alguns problemas despertam a atenção e o interesse dos formuladores de políticas de um governo, colocando que a mudança da *agenda* resulta da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).

O primeiro fluxo (problemas) ressalta como uma questão (*condition*), entre várias outras, desperta a atenção dos formuladores de políticas, o que depende do modo pela qual percebem e interpretam alguma “situação social”, transformando-a num *problema*. Para esse processo, três variáveis são importantes: indicadores (principalmente dados quantitativos que revelam a necessidade de atenção a uma questão); eventos (*focusing events*, como crises,

¹ De acordo com Capella (2004, p. 9): “A ideia de *agenda* pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. O capítulo inicial do livro de John Kingdon (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, traz uma epígrafe creditada a Victor Hugo que sintetiza esse conceito: “mais poderoso do que os exércitos são ideias cujo tempo chegou”. Uma “ideia cujo tempo chegou” é aquela que captura a atenção das pessoas, que se torna discutida pelo público no dia-a-dia, noticiada em jornais e revistas, ou que se converte em uma questão relevante junto ao governo, podendo materializar-se em programas concretos de ação governamental. O processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda)”.

desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado tema, e que geralmente agem no sentido de corroborar a percepção já existente de um problema); e *feedbacks* (avaliação de políticas, percepções de servidores e cidadãos, possíveis consequências não-antecipadas etc.). De qualquer forma, esse *fluxo* não é capaz de transformar uma *questão* num *problema* e colocá-lo na *agenda*, o que depende da forma pela qual este é definido e articulado.

O segundo fluxo (soluções ou alternativas) trata do conjunto de ideias disponíveis para os problemas, que são geradas em comunidades (*policy communities*), que incluem especialistas como pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, grupos de interesse etc., que têm sua atenção voltada para uma área (*policy area*). É neste fluxo que se dá o processo de confrontação das ideias, que podem ser mantidas, reformuladas ou descartadas, conforme sua viabilidade, não só técnica e de custos, mas de acordo com a aceitação do público e dos formuladores. Quando considerada viável, a proposta passa a ser difundida para ganhar aceitação. Importante notar que estas ideias não necessariamente são consensuais, mas são reconhecidas pela *comunidade* como relevantes dentre um conjunto de outras potencialmente possíveis.

O terceiro fluxo é a “política propriamente dita”, ou seja, as coalizões, negociações e barganhas políticas. Três variáveis o influenciam: o “humor” ou “clima” nacional (compartilhamento das mesmas questões durante determinado tempo); as forças políticas organizadas (principalmente os grupos de pressão e seu apoio ou oposição a uma questão, o que sinaliza aos formuladores se o ambiente é propício ou não a uma proposta); e as mudanças dentro do próprio governo, principalmente das pessoas em posições estratégicas. Tais fatores podem potencializar, bloquear ou restringir a entrada de determinados itens na *agenda*. Ainda, para Kingdon, o início de um novo governo seria o momento mais adequado para mudanças de *agenda*.

Quando esses três fluxos convergem, ou seja, quando um problema é reconhecido, soluções estão disponíveis e as condições políticas são propícias, torna-se possível que uma questão ascenda à *agenda*. Essencial para essa convergência é a atuação dos *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas públicas), que reúnem características como especialidade em determinada questão, habilidade em representar ideias e posição de autoridade no processo decisório. São eles que unem soluções a problemas; propostas a momentos políticos; e eventos políticos a problemas. Dessa forma, o modelo de Kingdon tem como cerne a importância dos debates sobre as ideias e o processo de argumentação, que não só atuam no desenvolvimento de cada um dos fluxos, mas possibilitam a mudança na *agenda*, a partir do papel dos *empreendedores*.

Outro modelo citado por Capella (2006, pp. 5-8) é o de equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*), dos autores Baumgartner e Jones (1993; 1999), que partem da premissa de que períodos de estabilidade, com mudanças lentas e incrementais, são interrompidos por momentos de mudança rápida e intensa (*punctuations*). Um dos conceitos mais importantes do modelo é o de *policy images* (a forma pela qual uma política é compreendida e debatida). Elas se constituem como as ideias que sustentam um arranjo institucional e possibilitam que a compreensão sobre a política (*policy*) seja comunicada de maneira simples e direta entre os membros de uma comunidade (no mesmo sentido de Kingdon), contribuindo para a propagação das questões, elemento fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão à *agenda*.

Assim como Kingdon, os autores entendem que as questões políticas e sociais não necessária e automaticamente se transformam em problemas, para isso é preciso que uma *imagem* (entendimento acerca de uma política) faça a ligação entre um problema e uma solução possível, de modo que a criação de uma imagem é uma variável estratégica na mobilização do governo ao redor de uma questão. A disputa em torno desse entendimento é também fundamental na disputa política, uma vez que os formuladores se dedicam à construção de imagens avaliando os ganhos oriundos de consolidação de determinado entendimento. Capella observa que este modelo e o de Kingdon possuem grandes semelhanças, tendo como diferença o destaque para a importância da dimensão institucional, em que as relações entre ideias e instituições são a chave para compreender os períodos de estabilidade e mudança.

Como complemento aos modelos mencionados, Capella (2004) também chama a atenção para a abordagem de Deborah Stone (2002), que trata das diversas formas de definição de problemas nos discursos de formulação de políticas, por meio de diferentes usos simbólicos da narrativa (que pode ser de declínio, progresso ou controle); do uso das figuras de linguagens, como metáfora e sinédoque; e do recurso a narrativas numéricas, como indicadores e estatísticas, que corroboram as concepções de problemas.

Capella coloca que Stone contesta a perspectiva racionalista, para a qual a definição de um problema é feita a partir da identificação de objetivos, seguida de uma análise cautelosa sobre possíveis cursos de ação para atingi-los. Diante disso, a definição de problemas se trata de uma “representação estratégica de situações”. A representação consiste no fato de que “toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis”, e sua qualificação como estratégica considera que “essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação”, o que torna a definição de problemas essencialmente

política e mediada por representações simbólicas que oferecem interpretações sobre um problema e as defendem contra possíveis concepções contrárias (CAPELLA, 2004, p. 77).

Da mesma forma, um problema, no discurso político, pode ser representado estrategicamente de diferentes maneiras, entendidas como linguagens específicas, das quais duas se destacam: as simbólicas e numéricas. As primeiras se tratam de “histórias com começo, meio e fim, vilões e heróis, envolvendo mudanças ou transformações”, e são instrumentalizadas por meio de figuras de linguagem, como metáfora, sinédoque e ambiguidade, permitindo uma margem de entendimento para uma questão. Os símbolos não possuem um significado intrínseco, mas dependem de seu uso pelas pessoas, ou seja, são criados coletivamente (CAPELLA, 2004, pp. 77-78).

A análise do processo de formação da *agenda* governamental pelo prisma das ideias permite colocar em evidência a escolha de políticas públicas (*policies*) como um processo de argumentação, em que o diagnóstico e a interpretação dos problemas pelos *empreendedores* políticos têm um papel crucial, uma vez que, a partir da mobilização de elementos simbólicos, colocam-se as estratégias para que determinados problemas sejam encarados como legítimos pelo governo, a partir do reconhecimento de sua relevância entre os *players* e para a opinião pública, o que faz com que a produção de políticas públicas seja uma atividade essencialmente política e não meramente técnica. Da mesma forma, as ideias interagem com as instituições, fazendo com que as estratégias políticas de colocação da *agenda* variem conforme os momentos de estabilidade ou de crise.

Instituições: crenças, lideranças e legitimidade

Douglass North (2018, p. 13), uma das principais referências da chamada nova economia institucional, ou neoinstitucionalismo, em obra de 1990, com recente tradução no Brasil, entende as instituições como “as regras do jogo em uma sociedade” ou, mais formalmente, como “as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” e estruturam incentivos em suas diversas modalidades, políticas, sociais ou econômicas.

As instituições, ao reduzirem as incertezas, estabelecem uma “estrutura estável” (embora nem sempre eficiente) para as interações humanas numa sociedade. Apesar de estáveis, as instituições se alteram e, conseqüentemente, modificam as escolhas disponíveis. Essas mudanças, no entanto, são quase sempre lentas, ocorrendo de modo mais incremental do que descontínuo e, por isso, só podem ser percebidas se colocadas numa perspectiva histórica. As instituições formais, como as leis, sistema político etc., são mais suscetíveis às

mudanças deliberadas, porém, interagem com as instituições informais, como costumes, tradições e códigos de conduta, que são menos permeáveis à ação política intencional.

Da mesma forma, o estudo das instituições possibilita a elucidação da diversidade de trajetórias de mudanças históricas entre as sociedades, principalmente no que se refere ao desempenho econômico, estritamente ligado às características políticas de uma sociedade, algo que, segundo o autor, não pode ser respondido satisfatoriamente pela teoria neoclássica (NORTH, 2018, p. 18-19).

Tendo como ponto pacífico o fato de que instituições agem como redutoras dos custos de transação, North chama a atenção para o fato de que, ainda que seja mais fácil perceber as regras sociais formais, as instituições informais são extremamente importantes, embora sejam de difícil definição e tenham caráter difuso. De qualquer forma, as interações humanas cotidianas são estruturadas por normas de comportamento e convenções, que podem ser respaldadas por regras formais, mas raramente são evidente e imediatamente derivadas delas. Para o autor, a maior prova disso seria o fato de que as mesmas regras formais geram resultados diversos se aplicadas a sociedades diferentes. As instituições informais “provêm de informações socialmente transmitidas” e configuram o que chamamos de “cultura”. Esta, por sua vez, “proporciona um sistema conceitual baseado na língua para que se codifiquem e se interpretem as informações que os sentidos apresentam ao cérebro” (NORTH, 2018, p. 69-71).

Dessa forma, para North, as preferências e percepções subjetivas, como noções e ideologias, não só interagem com as instituições formais, como não mudam imediatamente em reação a elas. É dessa interação e tensão que derivam as mudanças incrementais e a dependência da trajetória.

Para melhor ilustrar essa relação entre restrições formais e informais, o autor coloca que a diferença entre elas é de *grau*: “imagine-se um *continuum* que vá de tabus, costumes e tradições em um extremo a constituições consignadas no outro”. No entanto, é a crescente complexidade das relações sociais que torna rentável a formalização das restrições. Ainda, as regras formais podem, por um lado, complementar e intensificar as normas informais ou, por outro, podem revisá-las ou substituí-las. Da mesma forma, existe uma “hierarquia” entre as restrições formais, que vão desde regras políticas e jurídicas até regras econômicas e contratos, ou seja, vão de regras gerais a estipulações específicas, sendo mais custoso modificar as primeiras do que as últimas (NORTH, 2018, p. 85-86).

A partir da análise de North, podemos observar como o autor ressalta a importância da política e suas relações necessárias com a economia e a cultura – esta última no sentido de crenças e interações sociais. Ainda que a dependência da trajetória seja um forte fator

condicionante, é possível entender que a política desempenha um papel fundamental nos momentos de transformação, sem que se deixe de notar que a atuação dos agentes ocorre dentro dos condicionamentos institucionais, e que as mudanças oriundas de suas ações são marginais e incrementais. De qualquer forma, é a ação política, considerada como a ação dos grupos econômicos, sociais etc., que influenciam as regras do jogo e transformam crenças difusas em *agendas*.

Na ciência política, o paradigma neoinstitucional aparece como hegemônico (PERES, 2008, p. 53) e se divide em três versões: histórico, sociológico e de escolha racional. Todas elas surgem como reações às perspectivas *behavioristas* predominantes nas décadas de 1960 e 1970, e têm a característica comum de procurar elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003). Apesar das diferenças fundamentais entre as três vertentes, não vemos a necessidade, nos limites deste trabalho, de explorar mais detalhadamente as especificidades de cada uma delas. Diante disso, ressaltaremos algumas características do institucionalismo sociológico, que podem complementar nossa análise teórico-metodológica.

Surgido no cenário da teoria das organizações, na década de 1970, o institucionalismo sociológico contesta as noções de “racionalidade” e “eficiência” associadas às organizações burocráticas modernas (como ministérios, empresas, grupos de interesse etc.) e ressaltam que seus procedimentos institucionais não são utilizados apenas por serem “mais eficazes”, mas também devem ser considerados como práticas culturais, semelhantes aos mitos e cerimônias elaborados pelas diversas sociedades. Dessa forma, integram às variáveis clássicas da Ciência Política, como regras, procedimentos e normas formais, fatores como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, que oferecem “padrões de significação” à ação humana, rompendo com a dicotomia conceitual entre “instituições” e “cultura”, tendendo, inclusive, a redefinir a última como sinônimo da primeira.

Outro aspecto distintivo dos sociológicos é sua explicação do surgimento e das mudanças nas práticas institucionais. Ao contrário dos adeptos da escolha racional, que explicam esses fenômenos pela eficácia na satisfação das finalidades materiais dos atores, os institucionalistas sociológicos ressaltam a legitimidade social, ou seja, a adoção de formas e práticas institucionais em função de seu valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Assim, a investigação nesse sentido se dá na direção da tentativa de compreender o que confere “legitimidade” a alguns arranjos institucionais em detrimento de outros, o que se trata, em última análise, de uma reflexão sobre as origens da autoridade cultural (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207-212).

Partindo do institucionalismo sociológico, é possível extrapolar ainda mais a dimensão “técnica” ou “racional” das instituições e reafirmar seus aspectos políticos, sociais e culturais. Dessa forma, as instituições e as mudanças institucionais estão inseridas num contexto cultural, que necessita ser mobilizado pelos atores políticos. Ainda, as possibilidades de transformações nas instituições dependem da interação com elementos culturais e comportamentais de cada sociedade, não se tratando, portanto, de um processo universal.

A recente obra *Brazil in Transition* (ALSTON et al., 2016), analisa o processo de mudança institucional no Brasil entre 1964 e 2014. Com base em autores como Douglass North, a obra traz como pressuposto a ideia de que as instituições, formais (Constituição, leis, sistema político etc.) e informais (cultura e comportamento), são a chave de compreensão do processo de desenvolvimento dos países, sempre dependente do contexto histórico. Dessa forma, as crenças pactuadas entre as *redes dominantes* perdurariam e se reforçariam por certo período, mas entrando em crise em alguns momentos, quando as elites passam a perceber desvantagens no sistema de incentivos políticos e econômicos, o que abriria *janelas de oportunidade* para o estabelecimento de novos pactos. No entanto, as mudanças dependeriam das *lideranças*, ou seja, de como alguns atores com acesso ao poder e ao estabelecimento das regras conseguiriam transformar as crenças difusas numa *agenda* política e econômica.

Partindo do dado de que os processos de mudança social, política e econômica não ocorrem num vácuo histórico, os autores consideram que, num determinado contexto, existem grupos e organizações com poder político suficiente para influenciar nas mudanças legais formais em uma sociedade. Essas organizações constituem o que chamam de *rede dominante*, e possuem poder de pressão e influência nas decisões políticas, bem como procuram manter seus ganhos, sejam econômicos, políticos ou de reputação. Os atores que fazem parte dessa *rede* possuem uma visão subjetiva de como as instituições podem afetar seus “resultados”².

Assim, são as crenças sobre como o mundo funciona que guiam as escolhas da *rede dominante* acerca de quais instituições seriam mais adequadas para gerar os resultados desejados. Da mesma forma, as instituições precisam ser coerentes com as crenças das *redes dominantes* e, mesmo que as organizações tenham diferentes interesses e preferências, é necessário algum grau de consistência entre elas, enquanto as leis escolhidas vão depender do poder de barganha de cada grupo e das relações estabelecidas na *rede*. No entanto, quando ocorre algum tipo de crise, as crenças de alguns desses atores se tornam maleáveis.

É nos períodos de crise que se abrem as *janelas de oportunidade*, onde as *lideranças* desempenham um papel fundamental. Porém, as *lideranças* não agem sozinhas, mas

² Tradução livre da palavra *outcomes*.

coordenadas com outras organizações com poder na *rede dominante*, que permitem que mudanças incipientes venham à tona. Os *líderes* em questão dispõem de autoridade moral, que dá a eles maior capacidade de influenciar a *rede dominante* e a opinião pública para que aceitem novas crenças durante as *janelas de oportunidade*. Assim, as instituições mudam na medida em que mudam as crenças e, através de reiteradas mudanças nos resultados, o “aprofundamento institucional”³ solidifica crenças fundamentais, bem como a *rede dominante* que se beneficia das instituições.

Enquanto os resultados correspondem às expectativas, as mudanças nas leis são apenas marginais, o que faz com que as sociedades estejam mais ou menos em “piloto automático”. Quando algum fator, endógeno ou exógeno, afeta o “piloto automático”, econômica ou politicamente, ou seja, quando os resultados divergem significativamente das expectativas, são ensejadas mudanças nas crenças e nas instituições, o que abre as *janelas de oportunidade* para ação das *lideranças* (ALSTON et al., 2016, p. 24-26).

Entender as mudanças institucionais a partir do papel das *lideranças* traz novamente à tona a dimensão política do processo. Essas transformações, no entanto, não ocorrem por voluntarismo ou mesmo pelo fato das redes dominantes possuírem poder de legislar. De outro modo, as transformações legais – ou das instituições formais – são geralmente incrementais e variam pouco em períodos de estabilidade (lembrando, conforme citado por North, que o que é estável nem sempre é eficiente). Dessa forma, os períodos de crise propiciam mudanças mais profundas, que dependem de um rearranjo das crenças entre as elites, mas, principalmente, de como as *lideranças* conseguem, de fato, articular os novos pactos, as novas percepções subjetivas, com as possibilidades de ação do governo, permitindo a ascensão de novas *agendas*.

Estabelecendo um diálogo entre essa concepção e a de Lustosa da Costa (2016), que trata da história da administração pública tendo o Estado enquanto objeto fundamental, chamando a atenção para suas nuances e seus diversos aspectos, que afastam a ideia de um objeto unívoco e universal, colocamos que nossa abordagem vai em direção à análise dos atores que influenciam o poder do Estado e o processo decisório, sejam eles grupos de interesse, políticos e, mais especificamente, aqueles responsáveis pelas reformas, que amalgamam a atividade política e técnica. Estes, por sua vez, são condicionados pela cultura política, pelo vocabulário político e pelas instituições, mas ao mesmo tempo possuem margem de ação – e poder político, de fato – para ensejar transformações nesses âmbitos, principalmente nos momentos de crise.

³ Tradução livre de *institutional deepening*.

Isso ocorre, porém, na medida em que se reconhece entre as *redes dominantes*, principalmente, mas também entre a sociedade em geral, ainda que de maneira difusa, a legitimidade das mudanças propostas e se rearranjam os pactos e incentivos, constituindo novos sistemas de crenças, que não são totalmente inéditos, mas interagem com a cultura política, com a linguagem política e com as instituições precedentes.

Momentos e trajetória da administração pública no Brasil no século XX

A fim de exemplificar as possibilidades de abordagem da história da administração pública, traçaremos um breve panorama das transformações ocorridas na área ao longo do século XX no Brasil.

O marco fundamental da administração pública *profissional* no Brasil é a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), em 1938, no governo Vargas. No entanto, o período anterior não foi totalmente homogêneo, como citado no início deste artigo (COSTA, 2016). De qualquer forma, a partir da década de 1930, nota-se um maior protagonismo do papel da administração pública e da burocracia em suas relações com a política e a economia.

Martins (1995) aborda as “disfuncionalidades” da administração pública no país, chamando a atenção para a dissociação, ocorrida historicamente, entre este âmbito e o contexto político do Estado. O autor aponta cinco momentos principais da “experiência modernizante brasileira”: a *administração tradicional* (1808-1930), ainda muito influenciada pelas instituições lusitanas; a *modernização daspeana* (1930-1945), que buscou implantar um padrão de racionalidade funcional na administração pública, mas com viés autoritário, apartado da política; a *administração paralela* (1945-1964), marcado pela volta das articulações político-partidárias no âmbito do Estado, mas também pelo “desfalecimento” da racionalidade instrumental; a *administração para o desenvolvimento* (1964-1985), caracterizado por um padrão tecnocrático, avesso à política; e a *era da desmodernização* (1985-1989), na qual a administração pública foi retomada pela política, mas segundo “padrões disfuncionais”. Para Martins, essas experiências de modernização demonstram uma relação disfuncional entre burocracia e democracia.

Diante disso, ressalta que os “problemas estruturais” da administração pública brasileira não seriam apenas técnicos, mas políticos, fazendo com que as “reformas administrativas unilaterais”, focadas unicamente na implantação de modelos de racionalidade instrumental tenham resultados efêmeros e limitados.

As tensões entre burocracia e política também são exploradas por Bresser-Pereira (2007), que classifica a distinção entre burocratas (associados à técnica e à racionalidade) e políticos (tidos como clientelistas e despreparados) como “ideologia tecnoburocrática”, que teve origem no Brasil dos anos 1930, num contexto em que, para ganhar legitimidade, a burocracia pública necessita opor-se à política tradicional.

O autor também traça um quadro de formas históricas de Estado e de administração, que se incluem em pactos políticos mais amplos. Entre 1821-1930 a relação entre Estado e sociedade era patriarcal-dependente, o regime político era oligárquico, tendo como classes dirigentes os latifundiários e a burocracia patrimonial, bem como um tipo de administração patrimonial; de 1930 a 1985, tem origem o nacional-desenvolvimentismo, com regimes políticos predominantemente autoritários, com protagonismo do empresariado nacional e da burocracia pública; a partir da década de 1990, o autor classifica a relação entre Estado e sociedade como liberal-dependente, a despeito do regime democrático, e na qual as classes dirigentes seriam os agentes financeiros e rentistas. Ao mesmo tempo, porém, tem origem o tipo de administração gerencial - do qual o próprio autor foi um dos idealizadores e executores (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 11).

Tratando da história mais recente, Abrúcio (2007) observa a trajetória da administração pública brasileira desde a Nova República, passando pelo governo Collor, FHC – com a reforma de Bresser – até o governo Lula, salientando aspectos de modernização e novidades, bem como “erros” de condução e problemas de gestão ainda persistentes. O autor ressalta o pioneirismo de Bresser em perceber as mudanças internacionais da administração pública, mas que falhou, parcialmente, em adequá-las politicamente à realidade brasileira. O ministro, porém, teria sido responsável por disseminar as ideias da reforma no plano federal, o que influenciou estados e municípios. A ideia central e mobilizadora de Bresser foi a gestão por resultados, chamada de “modelo gerencial”, o que, segundo o autor, representou um “choque cultural”. Ainda, o ministro propôs uma “engenharia institucional” que fosse capaz de estabelecer um “espaço público não-estatal”, através de organizações sociais (OS's) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips). Estas, porém, tiveram melhor êxito nos estados do que na União, sendo alvos de resistências no plano federal durante a gestão de Bresser. Ainda, o legado negativo de Collor fez com que a reforma no governo FHC fosse vista como continuidade do modelo “neoliberal” e o próprio termo “reforma de Estado” fosse ideologizado na disputa política e na produção acadêmica.

Outra leitura e periodização, não necessariamente da administração pública, mas dos pactos político-burocráticos e de suas relações com as crenças sociais e com a política econômica, é sugerida por Alston et al. (2016).

De acordo com os autores, desde 1994, o Brasil estaria numa trajetória “relativamente virtuosa” de desenvolvimento econômico e político, a partir da crença dominante, compartilhada pelas elites e pela maioria da população na “inclusão social com responsabilidade fiscal”⁴ (ALSTON et al., 2016, p. 3).

Acerca do regime militar, os autores traçam, no capítulo introdutório, uma visão geral sobre as redes dominantes, crenças e instituições do período. A “crença dominante” no período anterior ao regime teria sido o nacional-desenvolvimentismo, orientado principalmente pela industrialização liderada pelo Estado, associada ao endividamento externo. Os empresários industriais demandavam e recebiam proteção contra os produtos importados, através do modelo de industrialização por substituição de importações.

A seguir, conforme os autores, por volta do final dos anos 1950 e início da década de 1960, esse modelo colapsou e foi substituído por uma nova aliança entre os militares e a tecnoburocracia civil. Os atores centrais nessa nova *rede dominante* incluíam tanto tecnocratas civis e militares dos altos escalões, quanto os setores industriais e bancários, trabalhando em estreita associação com o capital estrangeiro. Durante o regime militar, a *rede dominante* burocrático-autoritária, que contava com facções das forças armadas, estava totalmente comprometida com a *agenda* de desenvolvimento da indústria nacional. A crença era de que, após restaurar a saúde fiscal do país, o Estado deveria desempenhar um papel chave, através da intervenção e da participação em larga escala na economia. Assim, a *rede dominante* compartilhava a crença de que o crescimento econômico controlado pelo Estado deveria vir antes da inclusão social.

Apesar de um sucesso inicial do modelo de substituição de importações, reduzindo a dependência de bens de consumo importados, os custos de importação de bens intermediários e equipamentos de capital necessários para a produção aumentaram, gerando déficits na balança de pagamentos, endividamento externo e inflação. A partir daí, passou-se a uma tentativa de “integração vertical”, com o aprofundamento da industrialização, através da manufatura doméstica de bens intermediários e de capital.

Diante disso, a combinação de crescimento econômico com um regime autoritário fortemente repressivo, resultado de uma estreita aliança entre os militares “linha dura”, os desenvolvimentistas e os tecnocratas, produziu estabilidade institucional e gerou alguma

⁴ Tradução livre da expressão “*fiscally sound social inclusion*”.

legitimidade durante os “anos do milagre” (1968-1974), bem como uma dependência mútua entre os militares e os tecnocratas: os primeiros necessitavam dos últimos para fazer a economia funcionar, e estes necessitavam dos militares para continuarem no poder.

Porém, por volta de 1974, com a crise econômica mundial (em função do choque do petróleo) e as pressões políticas para a redemocratização, as fraquezas desse pacto passaram a ficar mais claras e, a partir do governo Geisel, iniciou-se o processo de abertura (ALSTON et al., 2016, p. 33-36).

No período seguinte (1985-1993), ocorreu uma nova mudança nas crenças das redes dominantes, marcada pelo medo da inflação e por uma maior prioridade em relação à inclusão social, consagrada pela Constituição de 1988, em detrimento do modelo desenvolvimentista de crescimento. No entanto, só a partir de 1994, com o Plano Real, foi possível conciliar as duas *agendas*: inclusão social e estabilidade macroeconômica (ALSTON et al., 2016, p. 47-49)

Observando as diversas periodizações na história da administração pública no Brasil no século XX, e com algumas considerações sobre o período anterior, é possível perceber a relação entre administração pública e política. No caso, uma relação predominantemente marcada pela negação e pela exclusão entre as duas esferas, mas que emana justamente dos pactos políticos estabelecidos, principalmente nos períodos autoritários, em que se tentou fazer predominar a tecnoburocracia, em substituição à competição política como solução dos problemas.

Da mesma forma, o papel da administração pública e da burocracia varia conforme a noção de Estado pactuada entre as elites políticas e econômicas num determinado período, no sentido do tipo de regime político, autoritário ou democrático, e do grau de participação estatal na economia, mais ou menos intervencionista. Ainda, os momentos de crise política e econômica abrem as possibilidades de se reconsiderar a atuação, limites e atribuições do Estado, incumbência levada a cabo por *lideranças* políticas e pelos formuladores de políticas públicas.

Considerações finais

Neste artigo procuramos refletir brevemente sobre a história da administração pública enquanto possibilidade de área específica do conhecimento histórico, considerando, no entanto, escolas de pensamento e autores da história política e da ciência política, a fim de contribuir para o constante, interessante e necessário debate entre as duas áreas. Diante do exposto, a título de conclusão provisória, sem a pretensão de esgotar o tema, é possível colocar alguns

caminhos de abordagem, partindo do diálogo colocado com a escola francesa do político, com a noção de cultura política, com o contextualismo linguístico, com a literatura sobre o processo de *agenda-setting* e o com o neoinstitucionalismo.

As reflexões sobre história e cultura política, tendo as culturas nacionais como elementos fundamentais, permitem inserir, assim como a política, a administração pública numa dimensão contextual, ou seja, que varia conforme cada sociedade. Porém, um dos principais problemas desta abordagem talvez seja o caráter difuso das noções utilizadas. Diante disso, é possível trazer como complemento as considerações do neoinstitucionalismo, que permitem enxergar a dimensão histórica do desempenho econômico, da dinâmica institucional e das transformações legais, essenciais para a prática da administração pública, a partir de elementos como o grau de disputa política numa sociedade e a influência da cultura (instituições informais), bem como das relações entre as duas e como, a partir delas, são possíveis as mudanças incrementais nas instituições.

Por fim, as considerações sobre linguagens políticas e sobre o processo de formação de *agenda* demonstram que nenhuma proposta ou medida política (de políticas públicas, mais especificamente) concreta nasce pronta ou é resultado apenas de formulações tecnocráticas, mas se insere num contexto social, político e linguístico, em que os discursos, o convencimento e o estabelecimento de consensos são cruciais.

Assim, consideramos imperativo, para o tratamento da história da administração pública, que se leve em consideração sua relação inseparável com a política, ainda que, por meio do próprio discurso político, se tente isolar, ao longo das experiências históricas, as duas esferas. Da mesma forma, deve-se ter em conta, como objeto fundamental da área, não somente o Estado em sua heterogeneidade e nas diversas facetas pelas quais se apresenta historicamente, mas também a ação dos atores políticos, inclusive na disputa pelo poder do Estado e pela instrumentalização desse poder na forma de execução e implementação de políticas públicas e modelos burocráticos e administrativos.

HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION: SPECIFICITIES AND POSSIBILITIES OF APPROACH

Abstract: The present work intends to deal with the specificities of the history of public administration and to point out some ways and possibilities of approach of the subject, through the dialogue with the new political history, linguistic contextualism, literature about agenda setting and the neo-institutionalism. Therefore, the objective is to reflect about the objects of the history of public administration, such as the State and political actors, considering its heterogeneity, as well as the relative autonomy of public administration in relation to politics. Finally, we will draw a brief overview about the public administration's trajectory in Brazil throughout the 20th century, to exemplify and clarify the possibilities of handling the theme.

Keywords: History of Public Administration. Political History. Institutions.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ALSTON, Lee J. et al. **Brazil in transition: Beliefs, leadership, and institutional change**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993

_____. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

BERSTEIN, Serge. A Cultura Política. In: SIRINELLI, Jean François; RIOUX, Jean-Pierre. **Para uma história cultural**. Tradução de Ana Moura. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, n. 28, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCar, 2004.

_____. **O papel das Ideias na Formulação de Políticas Públicas**. Encontro de administração pública e governança. ENAPEG, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008. P. 829-874.

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. **Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativos**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 50 – No. 2. Março-Abril 2016. P. 215-236.

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Tradução de Gabriel Cohn. Lua Nova, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política**. Revista brasileira de ciências sociais, 2008.

POCOCK, John. **Linguagens do ideário político**. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2003.

REMOND, Rene (org.). **Por uma história política**. Tradução de Dora Rocha. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. Tradução de Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Moita. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. Nova York: Norton & Company, 2002.

SOBRE O AUTOR

Caio César Vioto de Andrade é doutorando em História e Cultura Política pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus Franca.

Recebido em 08/04/2019

Aceito em 19/09/2019