

# Em Direção a Uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico

Luis Roque Klering<sup>1</sup>  
Melody de Campos Soares Porsse<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo focaliza a emergência de um novo conceito de Estado, em rede, que surge para se adaptar ao período contemporâneo, marcado pela era da informação, da globalização da tecnologia, da comunicação, da internet, da economia e de outros aspectos característicos da nova sociedade global. A tendência de um Estado em rede caracteriza-se pelas parcerias e por seus entrelaçamentos externos (com outros Estados e países) e internos, entre os diferentes níveis de governo (vertical), entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal) e outras entidades da sociedade civil (tais como associações, empresas e ONGs), estabelecendo-se novas relações que pressupõem um Estado mais flexível, descentralizado, consolidado, em rede e que coexista com a participação de diversos atores. Nesse contexto, o Brasil empreendeu um esforço de reforma administrativa, principalmente via promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988 e, posteriormente, pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, complementadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000. Em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) desenvolveu uma nova política de organização do Estado baseada na descentralização. As mudanças trazidas por essa política evoluíram e sinalizam para a constituição de um modelo de governo brasileiro mais sistêmico, operado via programas multiníveis e esferas de governo, do qual é exemplo basilar o Sistema Único de Saúde (SUS).

**Palavras-Chave:** Estado em rede. Enfoque sistêmico. Governo sistêmico. Reforma do Estado brasileiro.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (FEAC/USP); mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS). Realizou estudos de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (EGC/UFSC). É professor e pesquisador da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS). (lrklering@via-rs.net)

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Em Estágio Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). (msporsse@gmail.com)

## **Abstract**

---

This article looks at the emergence of a new concept of State, within a network, which comes up to adapt to a new market context characterized by the information era; by the globalization of technology, economy, communication, internet and other aspects of the global society. The trend is characterized by the partnerships and internal overlaps within the State, both at governmental levels (vertical), and within the spheres of that level (horizontal), as well as other civil society actors (associations, companies, NGOs and others), as new relations implying a more flexible, decentralized, consolidated and connected State emerges, coexisting with the participation of several actors. In this context, Brazil undertook an administrative reform, especially through the enactment of a new Federal Constitution in 1988, and later through the Reform of the State in 1995, complemented by the Fiscal Responsibility Act in 2000. In 1995, with the election of Fernando Henrique Cardoso (FHC), the Ministry of Federal Administration and State Reform (Mare) develop a new policy for State organization, based on decentralization. The changes signal the implementation of a more systemic government in Brazil, in operation through multi-level programs and governmental spheres; a clear example of that is the Sistema Único de Saúde (Unified Health System) – SUS.

**Keywords:** State network. Systemic approach. Systemic government. Brazilian State reform.

O desenvolvimento de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a globalização da economia, assistido no final do século 20, constituiu um cenário de acontecimentos turbulento, de mudanças rápidas e contínuas, no qual a competitividade, a flexibilidade e a busca de eficiência e de eficácia se tornam essenciais (Pimenta, 1998). Como uma alternativa de sobrevivência nesse ambiente dinâmico e com elevado nível de incerteza, são estabelecidas novas estruturas organizacionais privadas e, sobretudo, públicas, as quais são caracterizadas, fundamentalmente, pelas redes (aqui entendidas como arquiteturas não centralizadas). Dessa maneira, as organizações conseguem acessar novos recursos e conhecimentos, superar limitações individuais, obter maior flexibilidade e melhores condições de atuação e de superação de problemas (Peci, 1999).

Especificamente em relação ao Estado, uma nova forma institucional surge para se adequar aos desafios e aos problemas da administração e gestão pública contemporâneos, que é a construção de uma rede interna ao Estado – entre os diferentes âmbitos e esferas de governo – com ênfase na descentralização, baseada na redistribuição de recursos, competências e poder para as esferas subnacionais, tornando possível uma maior proximidade do cidadão com o poder público. As distintas instâncias governamentais convertem-se, assim, em elos de uma rede e passam a tomar decisões coordenadas, o que torna as intervenções mais eficazes (Castells, 1999). Ademais, as ações do governo passam a ser integradas também com diferentes entidades e com a sociedade civil.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo é demonstrar como o Estado brasileiro está reagindo aos desafios contemporâneos e quais caminhos está seguindo. Para tanto, além desta seção de introdução e da seção de considerações finais, este artigo conta com outras cinco seções. A seção após a introdução aborda o contexto da emergência de redes intra e interorganizacionais, especialmente com relação ao Estado. A seção seguinte apresenta os princípios de funcionamento administrativo para a construção do Estado em rede. Na sequência se realiza uma breve descrição da Reforma

Gerencial do Estado brasileiro, preconizando a descentralização de atuação. Segue-se com uma seção que enfoca as características e propriedades de funcionamento de um Estado em rede. Dando prosseguimento, discute-se o enfoque sistêmico da administração pública brasileira, especificando as características e propriedades dessa forma de atuação, que constitui um avanço em relação ao funcionamento do Estado em rede. Por fim, destaca-se algumas experiências mais recentes, que ilustram a tendência para a conformação de um governo brasileiro mais sistêmico, especialmente via ampliação de iniciativas federais tripartites ou n-partites, como o Sistema o Único de Saúde (SUS), Estratégia Saúde da Família (ESF), Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (RedeSAN), Territórios da Cidadania e outros, operados, ao mesmo tempo, por governos dos três níveis e das diferentes esferas, e com a participação de diferentes setores e atores sociais.

## Contexto

As arquiteturas estatais mais complexas e diferenciadas que surgiram no final do século 20 podem ser explicadas pelas tendências na esfera internacional, ocorridas a partir da década de 70. Considera-se que a tecnologia de informação e a globalização geraram transformações profundas na economia, na cultura e na sociedade, exigindo uma nova estrutura e forma de atuação do Estado, que podem ser caracterizadas como o Estado em rede.

Diante de um cenário turbulento, com variações importantes no que se refere à tecnologia, à realização de serviços, aos produtos e ao mercado, no qual atuam fluxos globais, o Estado acaba perdendo parte da sua autonomia e capacidade de decisão e atuação. O Estado democrático da era industrial, fundamentado nos conceitos de soberania nacional e de representação democrática cidadã, entra em crise e torna-se cada vez mais impotente ante os movimentos globais (Dowbor, 1998).

Isso se dá uma vez que, em primeiro lugar, a interdependência dos mercados mundiais (financeiros, monetários, comerciais, produtivos) faz com que os Estados, individualmente, percam o controle sobre os componentes de suas políticas macroeconômicas, as quais passam a ser disciplinadas por mecanismos globais. A dificuldade de controle sobre a economia por parte dos governos é acentuada pela existência das redes integradas de produção e comércio, tornando complexos os processos de gestão fazendária em seus territórios. Nesse contexto, é mister o Estado reinventar sua forma e capacidade de ação.

Em segundo lugar, a globalização dos meios de comunicação e informação também ocasiona uma forma de esgotamento da capacidade de controle do Estado. Tal esgotamento é uma consequência da tecnologia, da diversificação dos meios de comunicação, da produção global de imagens, sons e informações, e da internet, aspectos que possibilitam um multifacetado fluxo de informações para os cidadãos.

Para sobreviver nesta nova economia, os Estados estão se unindo via instituições de cooperação, tais como a União Europeia, o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (Nafta) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), compartilhando recursos, políticas e responsabilidades econômicas, financeiras e sociais essenciais. Essas instituições interestatais têm um papel cada vez mais decisivo na gestão de assuntos políticos, tanto em âmbito internacional quanto nacional. A economia global, contudo, também tem as suas instituições de gestão econômica supranacional, as quais apresentam uma capacidade de operação ampla, podendo ser citadas a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, dentre outras.

Quando o Estado passa a negociar e intervir em redes globais, este perde a capacidade de representação e resposta no que diz respeito às demandas (locais) dos cidadãos, o que significa que a satisfação das exigências

globais se dá em detrimento de demandas e de atenção locais. Em decorrência disso, geram-se impactos no sentimento de confiança da população no Estado, configurando um paradoxo entre o global e o local.

Essa contradição pode ser resolvida via articulação de diferentes níveis e esferas de governo, por meio da descentralização do Estado, redistribuindo recursos e competências para níveis e esferas subnacionais. Desta forma, as distintas instâncias governamentais convertem-se em elos de uma rede, em que ocorrem decisões coordenadas em nível macro (com enfoque mais amplo e estratégico), médio (com enfoque mais tático) e local (com enfoque mais operacional e local), possibilitando, assim, tomar decisões e realizar intervenções mais coerentes e adequadas com cada situação e nível de abrangência.

Ademais, os governos mais locais viabilizam uma flexibilidade maior de adaptação às demandas sociais, porque o poder público pode atuar de forma mais próxima das reais necessidades de cada contexto e comunidade. Segundo Borja e Castells (1997), a proximidade do governo com o cidadão permite um controle social maior, reforçando a oportunidade de participação política e de restituição da legitimidade do Estado. Nesse processo de descentralização e redistribuição de receitas e funções, entretanto, é importante que haja coordenação entre os diferentes níveis e esferas institucionais, sendo o Estado em rede uma fórmula político-institucional mais efetiva para assegurar tal coordenação.

Em suma, a construção de uma rede interna ao Estado, entre os três níveis de governo (União, Estados e municípios) e entre as esferas de um mesmo nível (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como com outros setores e atores da sociedade civil, é uma resposta aos desafios contemporâneos, constituindo uma forma institucional que surge para se adequar aos novos problemas da administração e gestão pública (Castells, 1999). Ressalta-se que, em decorrência dessa arquitetura em rede, proliferam-se, também, ações integradas entre o Estado (e suas distintas organizações), as organizações sociais, privadas e toda a sociedade civil. Assim, a evolução

de uma instituição governamental, de um estágio burocrático e rígido para um padrão mais complexo, diferenciado, descentralizado e flexível de ação estatal, torna-se a forma mais adequada e efetiva de ação diante do contexto dinâmico apresentado, podendo esta nova conformação ser entendida como uma redefinição da esfera pública.

## A Construção do Estado em Rede

Conforme referido anteriormente, as macrotendências que caracterizam a era da informação (a globalização da tecnologia, da comunicação e da economia) estão moldando um novo sistema institucional, o Estado em rede. Essa nova forma de atuação do Estado não implica, necessariamente, redução do aparelho estatal (*downsizing* do Estado), nem a redução de gastos, mas sim um distinto perfil de administração pública e de coordenação da economia, baseado na descentralização, na busca de resultados com controle, na atuação via parcerias e na orientação para a competitividade, estabelecendo-se, assim, uma inovadora filosofia de gestão. A administração pública moderna passa a se comprometer com a eficiência, a eficácia, a qualidade e as demandas do cidadão, fazendo com que a gestão burocrática se transforme em administração gerencial (Pereira, 1997; Kliksberg, 1994). Por privilegiar a atuação de forma descentralizada e via parcerias, torna-se também social ao mesmo tempo.

O Estado abandona, então, o modelo de provedor e executor exclusivo para assumir o de coordenador, promotor e fiscalizador de serviços, sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado e articulado entre os diferentes âmbitos e esferas de governo, incluindo, também, parcerias com outras organizações do setor público, social e privado, assim como instituições sociais diversas e a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo tornam-se sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e descentralizada, mais próxima dos cidadãos.

De acordo com Castells (1998), uma gestão pública flexível e conectada (na forma de Estado em rede) pode ser alcançada via oito princípios de funcionamento administrativo: 1) a descentralização; 2) a flexibilidade na organização e na atuação administrativa; 3) a coordenação; 4) a participação cidadã; 5) a transparência administrativa; 6) a modernização tecnológica da administração; 7) a profissionalização; e 8) a retroação (avaliação das ações).

O primeiro princípio (da *descentralização administrativa*) pode ser conceituado de três formas distintas – a descentralização das competências e responsabilidades, a descentralização de poder e recursos (para níveis de governo mais regionais e locais), e a descentralização do Estado (via parcerias, terceirizações, delegações, privatizações) para a sociedade civil, bem como para as organizações sociais e privadas. Segundo esse princípio, a alocação de funções ou a definição de responsabilidades deve ser realizada em cada unidade governamental conforme a área e o custo/benefício inerente aos serviços providos pelo setor público, buscando a proximidade da esfera prestadora da despesa com a população consumidora. Somado a isso, deve ocorrer também uma delegação de poder e recursos nas categorias inferiores de governo, nos quais a proximidade com os cidadãos e com os seus problemas torna a gestão mais eficaz e efetiva. Em última instância, o Estado deve (Klering et al., 2013):

- a) repassar competências e responsabilidades para governos subnacionais (Estados e municípios);
- b) desconcentrar ações no âmbito das administrações diretas e indiretas;
- c) estabelecer parcerias entre administrações diretas e respectivas administrações indiretas, visando a descentralizar a realização de atividades de interesse público por meio de convênios;
- d) quebrar monopólios para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público;
- e) delegar serviços públicos (à iniciativa privada e ao terceiro setor) na forma de autorizações, permissões e concessões;

- f) estabelecer parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos (ou de utilidade pública) por meio de convênios, subvenções, consórcios e contratos de gestão;
- g) franquear, subvencionar e terceirizar ações, como forma de buscar a assistência de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública;
- h) privatizar organizações do setor público, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como dinamizar e flexibilizar sua atuação.

No que diz respeito ao segundo princípio (da *flexibilidade administrativa*), o Estado tem de transformar-se em negociador e catalisador, deixando de ser autoritário e controlador exclusivo, além de assumir uma estrutura flexível e variável na sua atuação. Para tal flexibilidade e descentralização, a *coordenação* (terceiro princípio) e a cooperação entre as administrações locais, regionais e nacionais devem estar presentes na rede que opera o Estado, bem como algumas formas de hierarquia, que mantenham regras de subordinação, porém, estabelecidas democraticamente.

Quanto à *participação cidadã* (quarto princípio), esta permite a articulação da população com o Estado, impedindo que a democracia perca a sua essência. Via meios de comunicação, a comunidade pode manter-se informada e assumir debates acerca de problemas que a afetam diretamente (constituindo, assim, o quinto princípio – da *transparência*). Como resultado, uma administração flexível, descentralizada, transparente, participativa e ágil pode ser viabilizada especialmente via *modernização do sistema tecnológico* (sexto princípio), em que são imprescindíveis investimentos em equipamentos, capacitação de recursos humanos e um desenho apropriado para a operação em rede.

Faz-se relevante, também, a *profissionalização* dos funcionários públicos, pois uma administração pública gerencial e social deve possuir recursos humanos qualificados (sétimo princípio). Por fim, ainda que se mantenha

uma hierarquia administrativa, são necessárias regras mais flexíveis e autonomia para mudá-las, tendo em vista os resultados e a sua evolução, a fim de que se possa assegurar os efeitos da aprendizagem e a correção de erros (realizando-se, assim, o oitavo princípio – da *retroação*).

Embora possa parecer utópico ou difícil instituir os princípios demonstrados anteriormente, sabe-se, certamente, que a manutenção de uma máquina burocrática, centralizada e rígida, não garante a sobrevivência do Estado em situação de pressão global e local (Castells, 1998). Nesse contexto, a perspectiva de um Estado em rede mostra-se bem mais alvissareira.

## **A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro**

No Brasil, um novo desenho estatal começou a ser definido no final dos anos 70, em um cenário marcado por uma profunda crise econômica e fiscal e por mudanças na economia capitalista mundial. Diante desse quadro e de uma redefinição da inserção do Brasil no sistema internacional, o modelo de desenvolvimento econômico, fundamentado no financiamento público, foi rompido. Em função do crescente endividamento externo ocorrido no final do período militar, reduziu-se, expressivamente, a capacidade da União em articular as esferas regionais e locais de governo; em criar programas e projetos sociais e econômicos; e em “costurar” pactos de poder entre as regiões. Dado o comprometimento das receitas com o pagamento da dívida pública e o conseqüente esvaziamento financeiro do governo central, iniciou-se no Brasil um ciclo de recessão e hiperinflação (Affonso, 1995).

A alternativa encontrada para o enfrentamento das crises interna e externa foi a reestruturação das instituições governamentais, possibilitada, inicialmente, pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, complementadas em 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A promulgação dessa Constituição Federal foi uma resposta tanto à crise de estagnação dos anos 80, criando os mecanismos legais para enfrentá-la, quanto ao regime político centralizado

de 1964, construindo novas instituições estatais e de ampliação da esfera pública, que garantissem maior grau de democracia e melhores condições de governabilidade.

Em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) desenvolveu uma nova política de organização do Estado, baseada na descentralização. O Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer como promotor e regulador desse desenvolvimento. De um lado, o Estado repassou à iniciativa privada o que esta pode executar sob o controle do Estado. De outro, descentralizou (em parte) para o setor público não estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é a chamada “publicização” de ações governamentais.

Desse modo, o elemento central da redefinição da esfera pública brasileira foi a descentralização, isto é, o deslocamento das decisões e atuações para as esferas subnacionais de governo (Estados e municípios), bem como com entidades e atores da sociedade civil, estabelecendo-se vínculos de parcerias verticais e horizontais. No caso das parcerias verticais, os programas de iniciativa municipal são articulados com os níveis estadual e/ou federal; os de iniciativa estadual, com os níveis municipal e/ou federal; e os de iniciativa federal, que são em maior número, com os níveis estadual e municipal. As cooperações estabelecidas na forma de convênios verticais com origem na União, constituem os programas federais, em que a formulação das diretrizes é feita no âmbito federal e sua efetivação no local, podendo ser citados o “Estratégia Saúde da Família” (ESF) do Ministério da Saúde, adotado em prefeituras brasileiras, assim como o Programa “Bolsa Família”, dentre outros. Com relação às parcerias entre governos de mesmo nível, são representativas as alianças realizadas entre governos de vários municípios, caracterizando os consórcios intermunicipais.

Para além desta arquitetura em rede dentre as entidades estatais, o Estado construiu outros vários tipos de arranjos: com órgãos da sua administração direta e indireta, com organizações sociais e privadas, e com diferentes atores e entidades da sociedade civil.

Nesse contexto, a Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e modos de descentralização dos serviços públicos, que se dão via (Klering et al., 2013):

- a) instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação;
- b) quebra de monopólios, para tornar mais competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; e
- c) recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao terceiro setor e à iniciativa privada.

Outras possibilidades são:

- d) estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos (ou de utilidade pública), por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão;
- e) terceirização, subvenção e franqueamento de ações, como forma de buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meios da administração pública;
- f) repasse de competências e responsabilidades para governos subnacionais (Estados e municípios);
- g) desconcentração de ações no âmbito das administrações direta e indireta (descentralização dentro das mesmas pessoas jurídicas); e
- h) estabelecimento de parcerias entre administrações diretas e indiretas, visando a descentralizar a realização de atividades de interesse público por meio de convênios.

Dentre as principais vantagens e desvantagens das ênfases em centralização ou, vice-versa, descentralização de administrações, destacam-se as seguintes (Klering; Kruei; Stranz, 2012):

**a) Vantagens da descentralização administrativa:**

- maior proximidade dos administradores dos locais de ocorrência das decisões, melhorando a percepção das questões e a sensibilidade dos mesmos em relação às reais necessidades e expectativas do público-alvo, bem como a rapidez e a qualidade das respostas;
- melhor aproveitamento da capacidade dos administradores (locais), aos quais é concedido maior grau de autonomia nas tomadas de decisão, bem como maior grau de responsabilização, sem necessidade de coordenação intermediária ou superior, com menos trâmites burocráticos e gastos;
- maior estima, envolvimento, comprometimento, cuidado, motivação e identificação com a realidade local;
- maior flexibilidade administrativa;
- menor complexidade administrativa.

**b) Desvantagens da descentralização administrativa:**

- falta de acesso e mesmo de uniformidade nas decisões, que pode ser melhorada com a realização de reuniões de coordenação;
- insuficiente aproveitamento de profissionais especialistas (que as administrações mais locais têm dificuldade de contratar, por falta de acesso e recursos);
- risco da ênfase em objetivos menos amplos, uma vez que os administradores locais percebem e procuram defender mais objetivos locais;
- aumento do custo da máquina pública, pela replicação da contratação de consultores e empresas especializadas em áreas mais especializadas;

- maior risco de conflitos locais;
- maior dificuldade para atuação mais neutra e melhor fiscalização.

#### c) Vantagens da centralização administrativa:

- visão mais ampla dos tomadores de decisão;
- maior capacidade e especialização dos tomadores de decisão;
- maior coerência e consistência dos objetivos, melhor alinhados com a realidade mais ampla das organizações;
- eliminação de esforços duplicados;
- maior especialização e aumento de habilidades em funções mais complexas, como na área de planejamento.

#### d) Desvantagens da centralização administrativa:

- tomadas de decisão por administradores distanciados dos fatos, com menor percepção e sensibilidade à realidade local, diminuindo a qualidade e pertinência das soluções, bem como aumentando os custos;
- maiores demoras e custos operacionais das tomadas de decisão;
- maior risco de distorções, insensibilidades e erros pessoais nos processos.

Os modelos de administração burocrática de Max Weber (1991) e de administração clássica de Henry Fayol (1989) preconizam a centralização da administração de organizações, enquanto o modelo neoclássico, de Peter Drucker (Paes de Paula, 2005), a descentralização.

No modelo burocrático de organização de Weber, as atividades são consideradas obrigações inerentes ao cargo, os papéis são designados segundo qualificações técnicas, a autoridade desce de cima para baixo (de forma hierárquica), as regras são gerais e abstratas, regulando tudo o que ocorre dentro da organização, e o poder legal se reveste de legitimidade a

partir de normas ou regras racionalmente definidas e descritas. Outrossim, nas organizações públicas tradicionais a burocracia tende a ser reforçada por outra corrente ou teoria de administração: a clássica ou fayolista, cujo mentor principal foi Henry Fayol (1989). A burocracia enfatiza a racionalidade e a formalidade (via regras escritas). A segunda enfatiza a primazia da estrutura e da ordem. Para Fayol (1989), as funções numa organização são exercidas com o objetivo de prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar ações, de forma constante, em todos os planos da hierarquia. De forma sucinta, o autor refere que tais ações devam ser exercidas obedecendo a um conjunto de 14 Princípios Gerais de Administração, todos coerentes e consistentes entre si, em que os princípios da unidade de comando, da unidade de direção, da centralização e da hierarquia, reforçam o caráter centralizador da doutrina, que fica bem-representada por uma figura de pirâmide ou por uma figura de rede centralizada (ou roda), com pontos extremos convergindo para um único centro.

A teoria neoclássica de administração reafirmou alguns postulados da teoria clássica (como a validade dos princípios e do pragmatismo de administração), mas passou a enfatizar a descentralização ao invés da centralização administrativa. Na década de 70 a descentralização passou a ser o fundamento central da cultura do *management* nos Estados Unidos (Paes de Paula, 2005), assim como do gerencialismo na Inglaterra e nos países anglo-saxônicos, da Reforma do Estado no Brasil e da chamada Nova Administração Pública em diferentes países do mundo. De forma característica, a descentralização administrativa pode ser representada por uma figura de cadeia ou rede, em que diferentes elos não se prendem a um único ponto central, mas a diferentes outros elos.

Após a Reforma do Estado Brasileiro e a reeleição de FHC em 1999, o governo brasileiro passou a direcionar seu foco à diminuição da pobreza e ao atingimento das metas internacionais de desenvolvimento, reafirmando o Plano Real como estratégia para a estabilidade econômica. Para tanto, propôs a estruturação das atividades de administração pública federal em

380 programas, com o objetivo de assegurar transparência e responsabilização gerencial. Dessa forma, perdeu força o apelo à “Reforma do Estado Brasileiro”, segundo sua concepção original, para enfatizar uma das suas várias estratégias de descentralização da gestão de programas pelos três níveis de governo, intensificando os esforços de dentro da administração pública para o atendimento concreto e comum das necessidades dos cidadãos.

Nos dois governos de Luis Inácio Lula da Silva (mandatos de 2003-2006 e 2007-2010), as iniciativas de reforma propostas seguiram as políticas e ações empreendidas na reforma de 1995, constituindo desdobramentos destas, via agregação de um conjunto de ações voltadas a fortalecer o papel estatal de promotor da inclusão social, dos direitos humanos e das minorias, assim como da qualidade dos serviços públicos (Fadul; Silva, 2008).

Conforme Fadul e Souza (2005), as reformas dos dois governos de Lula podem ser divididas em três categorias. A primeira envolveu uma reforma do modelo de gestão pública por intermédio de ações como a integração de programas governamentais e a avaliação do desempenho administrativo. A segunda categoria incluiu a melhoria da *performance* dos serviços públicos pela inovação gerencial. A terceira categoria abrangeu reformas na estruturação do executivo federal, via: realização de concursos públicos, melhor valorização do servidor, melhoria da qualidade de vida no trabalho, novas estruturas institucionais, integração entre planejamento, e orçamento e *accountability*, que são questões pertencentes ao pensamento gerencialista. Nesse contexto, os projetos da Reforma do Estado de 95 continuaram sendo enfatizados nos governos de Lula, mas com maior destaque para os programas sociais, em que o governo federal buscou acentuar seu papel de planejador, tendo como intermediadores os Estados e como realizadores locais os municípios.

No governo de Dilma Roussef (2011-2014) as ações do governo federal (refletidas nas políticas públicas do “Plano Mais Brasil”, assim como nas ações dos demais níveis e esferas de governo) enfatizam os valores do Brasil como nação soberana, da democracia, da justiça social, da sustentabilidade, da diversidade cultural e identidade nacional, da participação social,

e da excelência de gestão. A Lei do PPA 2012-2015, intitulada “Plano Mais Brasil”, estabelece que são prioridades do governo de Dilma o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual está contido o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e o Plano Brasil Sem Miséria, que se reflete em diferentes ações visando a diminuir a miséria extrema no Brasil (Brasil, 2011).

De fato, observa-se que os objetivos de reforma da administração pública brasileira (de um modelo patrimonialista-burocrático para outro gerencial-social) não foram plenamente atingidos com a Reforma de 1995, mas esta serviu (especialmente como prática discursiva) para institucionalizar uma série de mudanças nos governos posteriores de todos os níveis e esferas. Como heranças principais, podem ser elencadas (Fadul; Silva, 2008):

- a) a introdução da noção de “agencificação” na administração pública (percebível, por exemplo, na operacionalização de projetos intergovernamentais), pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia, junto com mais autoridade e correspondente responsabilidade administrativa;
- b) a intensificação da descentralização administrativa via diferentes arranjos administrativos (conforme apresentado na seção “Contexto” deste artigo);
- c) a introdução de mecanismos de regulação, especialmente via criação de agências reguladoras dos serviços públicos;
- d) a introdução de múltiplos atores que, de forma direta ou indireta, participam de diferentes fases do processo de formulação e instituição de políticas públicas, ampliando-se, assim, o leque de grupos de interesse e pressão, como também as dificuldades de conciliação desses variados e diferentes interesses.

Nesse novo contexto, o papel do Estado passou a ser cada vez mais demandado. Não é mais visto como um fator dificultador, mas como agente coordenador e promotor de soluções para crescentes demandas da população; como indutor, articulador, catalisador e orquestrador principal do desen-

volvimento, com a forte participação da sociedade e das suas estruturas de governo. Apresenta-se, assim, de forma mais transparente e com maiores responsabilidades consensuais e compartilhadas, desprovido de clientelismo.

## **Funcionamento de um Estado em Rede**

Conforme discutido na seção anterior, o esforço de reforma administrativa do Estado brasileiro, operacionalizado principalmente via mecanismos de descentralização, consistiu na reestruturação das intervenções estatais, buscando maior inserção na comunidade internacional, maior participação da população no processo de tomadas de decisão governamentais, maior competitividade, alteração das relações entre governo e agentes sociais, maior eficiência administrativa e melhor distribuição de recursos e de poder. Para tanto, estabeleceu-se uma nova arquitetura de ação administrativa, envolvendo os esforços integrados e simultâneos de diferentes níveis e esferas de governo, bem como de diversos atores na solução de demandas sociais.

Nesse contexto, e tendo em vista a emergência de novas tecnologias de informação e comunicação e da globalização da economia, surgem as organizações em rede como alternativa de sobrevivência em um ambiente dinâmico e com elevado grau de incerteza. Elas (as organizações em rede) conseguem acessar novos recursos e conhecimentos, superar limitações individuais, bem como obter maior flexibilidade e melhores condições de atuação e superação de problemas (Peci, 1999).

Tradicionalmente, a teoria justifica a existência de hierarquias em relação a redes, tendo em vista os custos de transação entre diferentes organizações de um mercado; todavia, existem muitos motivos e vantagens para atuar de forma descentralizada (conforme visto na seção anterior) ou em forma de redes (na forma de um Estado em rede), em processos que cruzam fronteiras, que compensam largamente as vantagens dos menores custos de transação de processos realizados dentro das fronteiras de hierarquias (ou estruturas centralizadas). Outrossim, os custos de transação (tais

como os riscos e incertezas da atuação conjunta) podem ser diminuídos via institucionalização de melhores práticas e regras, de autoridade reguladora e supervisora, de simplificação de contratos e de aumento da imersão e da confiança (Granovetter, 2009).

Especificamente em relação ao Estado brasileiro, uma nova forma institucional surge para se adequar aos desafios e aos problemas contemporâneos da administração pública, que ultrapassa a concepção de descentralização do modelo gerencialista de administração pública. Trata-se da construção de uma rede interna ao Estado – entre os diferentes níveis e esferas de governo – com ênfase na descentralização, e não apenas por meio da redistribuição de recursos, competências e responsabilidades (assim como poder) para as esferas subnacionais, para as organizações públicas (da administração indireta), sociais (terceiro setor) e privadas (segundo setor) e para a sociedade civil, possibilitando a proximidade do cidadão com o poder público ou aquele que o representa. As distintas instâncias (governamentais, sociais e privadas) convertem-se, assim, em elos de uma rede e passam a tomar decisões coordenadas, o que torna as intervenções mais eficazes (Castells, 1999). Ademais, as ações do governo e de seus diferentes níveis (União, Estados e municípios) e esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) passam a ser integradas também com as diferentes entidades (ou atores) e a sociedade civil.

O Estado deixa de ser, então, o provedor exclusivo e o executor de ações para atuar como coordenador e fiscalizador de serviços (em rede), sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado, incluindo também parcerias e alianças com organizações públicas (da administração indireta), sociais e privadas e com a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo tornam-se sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e com ação descentralizada.

A visão de funcionamento de uma organização (ou Estado) em rede ultrapassa, assim, largamente a visão “mecanística” de funcionamento de organizações (ou de um Estado), para se situar mais perto de uma visão “orgânica” de funcionamento. De acordo com Burns e Stalker (1961), no sistema mecanístico predomina a centralização e a hierarquia formal de autoridade, havendo uma exigência de que a organização se torne uma máquina eficiente, com muitas regras, regulamentos e controles. Já no sistema orgânico, os indivíduos trabalham em grupos, comunicando-se por meio de todos os níveis da organização, e a variabilidade humana e toda sua complexidade são aproveitadas para estimular as decisões e a participação. Esta visão de funcionamento de organizações pode ser transposta para o Estado.

Em 1969, Warren Bennis (1972) atualizou a comparação entre organizações mecânicas e orgânicas, preconizando a falência do modelo burocrático de organização em favor de outro mais orgânico, que tivesse capacidade de evoluir (em ciclos), de aprender a aprender, de autorrenovar-se. Em 1992, Tom Peters (1992) acentuou que a nova visão de trabalho seria de inteligência, em redes de times (equipes) semipermanentes, formadas por pessoas orientadas a projetos, em que cada uma seria autônoma, um centro produtor de oportunidades. Nessas novas organizações, predominariam a flexibilidade e a velocidade de trabalho, com equipes revolucionárias e estruturas libertas.

Mais recentemente, Farjoun (2002) retomou a comparação entre as perspectivas mecânica e orgânica para enfatizar a importância de as organizações enfocarem estratégias orgânicas de atuação ao invés das tradicionais estratégias mecânicas, a fim de avançar de perspectivas lineares, causais, discretas e fragmentadas em direção a perspectivas de processo, integradas, adaptativas, emergentes, mais ricas e significativas. Assim, quando uma organização (ou um Estado) evolui de uma orientação mecânica de funcionamento para uma orgânica, ele torna-se mais aberto, descentralizado, emanharado, ajustado ao contexto e, conseqüentemente, mais significativo.

Isso se dá porque as organizações em rede conseguem realizar um melhor ajustamento com seu ambiente, desenvolvendo cadeias (séries) de componentes que se interligam, formando estruturas embaraçadas e entrelaçadas.

De acordo com o documento “*Work the Net – um Guia para Gerenciamento de Redes Formais*”, da GTZ (Egger, 2007; Joppert, 2011), as redes podem ser conceituadas como:

- a) *sistemas organizacionais* capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma *democrática e participativa*, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns;
- b) mecanismos poderosos para a promoção da comunicação e da coordenação, bem como para o *compartilhamento de informações e de conhecimento*, com vistas ao aprendizado mútuo e ao desenvolvimento de capacidades entre seus participantes. Outrossim, constituem formas eficazes de *conexão, articulação e colaboração* entre membros de comunidades específicas.

O “Relatório Agranoff”, intitulado “*Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations*” (Agranoff, 2003; Joppert, 2011), patrocinado pelo *IBM Endowment for The Business of Government*, relaciona a *efetividade de um governo* com o *grau de colaboração entre atores* para atingir um objetivo comum. Explicita que o modelo atual da maior parte das organizações públicas orienta e treina os executivos para produzir resultados *via a hierarquia tradicional*, sendo reconhecidos por isso, mas que, para serem bem-sucedidos no futuro, os gestores públicos devem ser, cada vez mais, capazes de *produzir resultados por meio de redes, parcerias e colaboração*. O Relatório informa ainda que já se considera como uma das principais qualificações para ingresso no governo federal americano, como Executivos *Senior*, a habilidade de criar coalizões, as quais teriam como principais resultados:

- a) comunicação e compartilhamento por meio da ativação de interfaces entre conhecimento e ação, bem como da construção de vínculos de confiança, laços e compromissos mútuos;
- b) aprendizado mútuo e desenvolvimento de capacidades.

Em relação ao tipo, topologia, configuração ou modelo de gestão, as redes tendem a ser classificadas em (Ugarte, 2008):

- a) *Redes centralizadas* – em situação extrema, representam hierarquias perfeitas; são constituídas por fluxo único, do centro para a periferia; tal como ocorre no modelo de gestão burocrático ou fayolista, normalmente representado pelas figuras de uma pirâmide ou roda;
- b) *redes descentralizadas (ou encadeadas)* – contam com a existência de “nós” ou de elos com maior concentração de poder e de relações; por isso, a “perversão” da descentralização é que toda ação depende de filtros, dos *gateways* por onde as decisões e ações precisam passar, normalmente via representantes ou intermediários; o seu mérito é viabilizar maior grau de coordenação e controle;
- c) *redes distribuídas* – são redes de iguais, ainda que existam alguns “nós” mais conectados que outros. Nelas, ninguém depende de ninguém, cada um decide por si, e não há filtros. Trata-se, portanto, de um desenho “*pluriárquico*”, não existindo “*direção*” no sentido tradicional, mas um *sistema de liderança* em que o objetivo é conferir *fluidex ao funcionamento e aos fluxos*. Geralmente, a liderança é exercida por “*grupos especializados em propor ações de conjunto e em facilitá-las*”.

Em relação aos propósitos e às expectativas dos seus membros, Egger (2007) classifica as redes em:

- a) *redes sociais* – apresentam objetivos comuns episódicos e relacionamentos de nível pessoal, sem propósitos definidos, nem planejamento e gestão ativa;
- b) *comunidades de prática* – baseiam-se na confiança mútua e no compartilhamento de um interesse comum em uma área específica de conhecimento ou competência; seus participantes se juntam voluntariamente para compartilhar e desenvolver seus conhecimentos, resolver problemas comuns e apoiar-se mutuamente na busca de respostas;

c) *redes formais* – são formadas por grupos correlacionados de várias instituições ou organizações independentes, estabelecidos de acordo com um propósito ou uma necessidade específica, em que ocorrem compartilhamento de pontos de vista, objetivos e regras comuns (por exemplo, buscar mudanças em seus contextos); executando um conjunto de atividades comuns como eventos regulares, com possível formato legal (formal). Quando enfocam temas específicos, as redes formais são também chamadas de temáticas.

Em relação ao setor de promoção, Joppert (2011) classifica as redes em:

- a) *redes governamentais* – são restritas ao ambiente governamental, em torno de uma política pública específica ou de um público-alvo definido;
- b) *redes não governamentais* – acontecem em um ambiente externo à esfera pública, assumindo posições de defesas de causas e negociações de questões coletivas (por exemplo, movimento contra a globalização);
- c) *redes mistas* – são representadas por agentes governamentais e não governamentais, trabalhando de forma interdependente para trocar informações e/ou formular e executar conjuntamente políticas públicas, programas ou projetos.

Em relação aos objetivos de sua constituição, Joppert (2011) classifica as redes em:

- a) *redes de disseminação de conhecimentos* – conectam atores para disseminar e compartilhar informações, conhecimentos e experiências produzidos acerca de um determinado tema;
- b) *redes de articulação* – identificam os atores que impactam ou são impactados por determinado tema, ação ou política e reconhecem em sua sinergia importante fator para o aumento do desempenho daquele tema, ação ou política (por exemplo, Rede Amiga da Criança);
- c) *redes de monitoramento* – monitoram o desempenho de um objeto específico;

d) *redes de desenvolvimento de capacidades* – visam a formar capacitações em relação a algum tema, envolvendo, para tanto, organizações que ofertem recursos e os respectivos demandantes.

Em relação à base tecnológica (no caso de serem redes virtuais), Joppert (2011) classifica as redes em:

- a) *websites* – constituem bases (espaços virtuais, com conjuntos de páginas web) de hospedagem de redes, em que a comunicação é prioritariamente unilateral, ou seja, o editor publica e o leitor acessa as informações, sem possibilidade de participação ou interação entre visitantes e membros;
- b) *bases interativas ou tecnológicas* – permitem e estimulam a participação e interação entre os seus membros, sendo denominadas Plataformas Web 2.0 (por exemplo, as plataformas sobre as quais operam as redes sociais como *Facebook, Orkut, LinkedIn* e *Ning*).

O Relatório Sagi/MDS (Joppert, 2011) apresenta, ainda, várias vantagens da atuação em rede, destacando que operar em rede é:

- a) *transgredir a lógica hierárquica*, impondo um modelo de organização e atuação mais orgânico que mecânico, mais informal que formal/racional, com enfoque mais “ad hoc” (para a prática) do que para a processualidade burocrática;
- b) *transgredir a forma limitada de comunicação*, viabilizando fluxos livres (em lugar dos cubículos fechados), de comunicação aberta, viva e dinâmica, sem barreiras, a qual emerge de múltiplos relacionamentos (ao invés dos relacionamentos derivados de uma estrutura compartimentalizada), e com o objetivo de fazer as coisas acontecerem (ao invés de proteger politicamente alguns);
- c) *transgredir a lógica decisória autocrática*, estimulando o desenvolvimento de laços horizontais e diagonais paralelos, bem como a escuta ampliada (ao invés de seletiva), e compartilhando decisões (ao invés de alienar o poder);

- d) *transgredir a avaliação organizacional formal*, identificando lideranças informais (ao invés das formais) e incorporando critérios que considerem situações de engajamento, motivação e inovação (ao invés do cumprimento formal de metas);
- e) *superar o sentimento de autossuficiência*, construindo boas parcerias estratégicas.

O mesmo Relatório (Joppert, 2011) também enfatiza que operar em rede tem efeitos, tais como:

- a. melhor produção individual;
- b. reforço à identidade e motivação (com maior percepção de pertencimento);
- c. maior conhecimento de outros e melhor relacionamento com outros (inclusive com os que atuam em outras áreas ou hierarquias);
- d. maior possibilidade de compartilhar, integrar e articular;
- e. ampliação do capital intelectual, na medida em que explicita conhecimento, capacidades e experiências individuais e grupais;
- f. aumento do grau de colaboração entre os participantes;
- g. aumento do grau de aprendizado entre os participantes;
- h. aumento do nível de colaboração, confiança e reciprocidade entre os participantes, melhorando, conseqüentemente, o ambiente;
- i. melhoria da eficácia das equipes, em virtude de comunicação mais dinâmica;
- j. melhoria da integração de áreas antes estanques.

A atuação em rede, todavia, não constitui panaceia para tudo. As organizações em rede podem evoluir (realizar um *upgrade*) para uma forma mais integrada e organizada de funcionamento, que é a forma sistêmica. Para tanto, o ponto de partida está em entender o sentido e as propriedades de um sistema.

## Enfoque Sistêmico da Administração Pública Brasileira

Bertalanffy (1975) define sistema como um conjunto de partes relacionadas e organizadas sinergicamente, visando a realizar um propósito. Explica ainda que os sistemas existem dentro de outros sistemas (como subsistemas), interagindo com o meio, reagindo e ajustando-se dinamicamente.

Conforme se pode observar, o conceito de sistema implica considerar um fenômeno em contínuo movimento e ajustamento, como algo vivo, dinâmico e relacionado/integrado (ou orgânico), em contraposição à ideia de realidades estáticas e segmentadas, com relações de causa-efeito fixas (ou mecânicas), como se dá na visão tradicional. Essa perspectiva mais aberta, ampla, flexível e integrada de realidades, dentre outras propriedades, é reconhecida pelo nome de enfoque ou abordagem sistêmica. Para compreender melhor o conceito, apresenta-se, a seguir, sucintamente, a contribuição de vários autores sobre o tema.

Katz e Kahn (1976) acentuaram a importância de considerar as organizações como sistemas abertos e sociais. Para os autores, as teorias organizacionais falharam ao pressuporem as organizações como sistemas fechados, determinísticos, com caminhos únicos de alcance de seus objetivos. Como sistemas abertos, as organizações compartilham de propriedades que incluem: importação de energia; transformação da energia; *output* de produtos para o meio ambiente; sistemas como ciclos de eventos (com padrões que se repetem); entropia negativa, visando a anular os processos de deterioração; *input* de informação, *feedback* negativo e processo de codificação, a fim de

corrigir anormalidades e manter um estado firme de atuação; estado firme e homeostase, no intuito de manter a regulação e o caráter do sistema; e diferenciação, substituindo padrões difusos e globais por outros mais elaborados e especializados.

Norbert Wiener foi o criador da cibernética na administração, que visa a integrar conhecimentos de várias ciências ao mesmo tempo, contemplando alguns conceitos-chave, como a retroação, a homeostasia e a comunicação (Souza, 2001). Seguidor dessa corrente, Beer (1979) desenvolveu uma analogia entre o funcionamento do cérebro humano (como sistema viável) nos processos de tomada de decisão, e o funcionamento de uma organização. Propôs alguns conceitos importantes que viabilizam o funcionamento de um sistema: a relativa autonomia de funcionamento das partes; a integração das partes; a recursividade (pela qual os recursos dos sistemas se repetem em cada nível); e o holismo, pelo qual o todo está em toda parte e se repete holisticamente.

A partir da contribuição dos autores referidos, pode-se, então, sintetizar um conjunto de propriedades que caracterizam o enfoque sistêmico (Klering; Schröder, 2011):

- *integração das partes* – a alteração em uma parte afeta o todo e vice-versa;
- *sinergia das partes* – a soma das partes é maior que o todo;
- *existência de fronteira* – há fronteiras entre cada parte e entre o sistema e seu ambiente;
- *adaptabilidade (ou sustentabilidade)* – as unidades ajustam-se, constantemente, às condições do ambiente, obedecendo à característica da homeostase (equilíbrio dinâmico), realizando ações locais adaptativas e visando a atingir os objetivos previstos;
- *contínuo ajustamento* – um sistema procura ajustar-se constantemente aos seus requisitos internos, segundo critérios que orientam o funcionamento coordenado do conjunto;

- *flexibilidade* – as relações e fluxos entre as partes (componentes de um sistema) não são fixas, mas podem assumir diferentes conexões e direções (ou direções de navegação) na forma de redes abertas e flexíveis (com fluxos livres), sem seguirem hierarquias verticais e horizontais fixas;
- *multidimensionalidade e multinívelabilidade* – os sistemas devem ser compreendidos como parte de sistemas maiores (macros) e, ao mesmo tempo, contendo sistemas menores (subsistemas) na forma de módulos maiores;
- *multidisciplinaridade* – é reconhecida a capacidade de as partes (componentes ou unidades-módulos) de um sistema se complementarem entre si, preenchendo lacunas e potencialidades mutuamente e tornando o sistema mais rico e desenvolvido;
- *ocorrência probabilística* – um sistema é percebido como contingencial, desenvolvendo-se segundo probabilidades e múltiplos motivos e não de forma fixa; o direcionamento das atividades depende de contingências que ocorrem, em função das quais os administradores podem recorrer a diferentes alternativas; parte-se, assim, do pressuposto de que as pessoas têm necessidades e preferências diferentes e, por isso, devem ser tratadas oferecendo-se opções alternativas de ação e solução;
- *foco e autocontrole* – reconhece-se que um sistema tem um objetivo a alcançar em relação ao qual operam constantes mecanismos de autocorreção (ajustes, *feedbacks*);
- *recursividade* das partes – um sistema pode reutilizar as qualidades ou os atributos de partes (componentes ou unidades-módulos) diversas vezes, em diferentes níveis do sistema; assim, soluções consideradas adequadas em um nível podem ser usadas igualmente em outros, partilhando-se conhecimentos, práticas, tecnologias e soluções nas diferentes instâncias do sistema;
- *autonomia* das partes – reconhece-se que as partes (unidades/módulos) constituem reproduções em menor escala do sistema maior, com papéis, competências e prerrogativas próprias ao contexto do sistema maior; assim,

a ideia é repassar as competências (autoridades) e responsabilidades para os níveis em que as ações ocorrem, visando a liberar os intermediários das tarefas de controle;

- *subsidiaridade* – produzem-se, em cada nível de um sistema, os papéis de referência ou identidade, de visualização do futuro (planejamento), de execução (organização, direção e coordenação) e de controle, que se repetem e se complementam mutuamente nos níveis inferiores e superiores do mesmo; assim, as instâncias realizam conjuntamente as ações e, quando faltam condições ou recursos a uma parte, as demais subsidiam esta, dando-se sempre prioridade para a execução das ações no nível menor da estrutura;
- *identidade (ou personalidade)* de cada componente de um sistema – informam-se, claramente, os atributos de cada um, assim como seu papel; cada unidade (ou componente) tem certo perfil ou personalidade.

Em relação ao modelo de organizações em rede, o enfoque de sistemas apresenta alguns importantes avanços e vantagens:

- a) o conjunto das partes, em seus múltiplos níveis (para cima, para baixo e para os lados), é percebido como um organismo vivo, dotado de objetivos e com capacidade para alcançá-los de forma flexível;
- b) o conjunto é composto por diferentes partes, capazes de se ajustarem e atuarem de forma livre, flexível, articulada, colaborativa e sinérgica;
- c) as partes possuem autonomias relativas, com padrões a seguir, objetivos a alcançar e capacidade de autocontrole;
- d) as várias partes desempenham diferentes papéis, conformando um “caráter” ou uma identidade ou personalidade conjunta peculiar, e uma “missão”;
- e) as unidades tem capacidade de se ajustarem constantemente às variadas condições do ambiente;

- f) as relações e fluxos entre as partes não são fixas, nem relações predeterminadas de causa-efeito, mas podem assumir diferentes conexões e direções (ou direções de navegação) na forma de redes abertas e flexíveis (com fluxos livres), com características de redes descentralizadas e/ou distribuídas;
- g) valoriza-se a composição do sistema por partes que se diferenciam, e que sejam capazes de se complementarem, preenchendo lacunas e potencialidades mutuamente e tornando o sistema mais rico e desenvolvido;
- h) ocorre constante busca por ajustamento do sistema aos seus requisitos internos, segundo critérios que orientam o funcionamento coordenado do conjunto;
- i) pressupõe-se que os sistemas evoluam segundo níveis crescentes de complexidade interativa, cujos estágios são (Scaico, 1988):
  - 1) Sistema estático
  - 2) Sistema dinâmico simples
  - 3) Sistema com feedback
  - 4) Sistema heurístico, com aprendizagem
  - 5) Sistema coordenado

Scaico (1988) enfatiza que a identidade de uma parte ou componente é buscada à medida que ele vai progressivamente atuando por meio de interações de acordo com seu identificador (estágio de complexidade) potencial, usando, assim, integralmente seus atributos (ou propriedades). Numa organização social, a identidade de um órgão é atingida à medida que o seu integrador (processador de controle-organização-coordenação) buscar o alcance dos objetivos institucionais no nível de complexidade da coordenação (5º nível). Pressupõe-se, assim, que a forma mais evoluída de administração não é, *a priori*, aquela derivada de redes descentralizadas, nem de redes distribuídas, mas aquela que permite exercer a coordenação

em seu mais elevado grau de complexidade, em que, segundo Morin (1995), a organização cria ordem... mas também desordem (caos); em que o determinismo sistêmico pode ser flexível, comportar zonas de aleatoriedade, de jogo, de liberdades; e em que o trabalho organizador (*ou coordenador*) pode produzir desordem (aumento de entropia). Nas organizações, a coexistência de ordem e desordem pode ser muito boa, porque é assim que ocorrem as rupturas e as invenções.

## **Experiências Recentes de Administração Pública Brasileira com Enfoque Sistêmico**

Algumas experiências no Brasil, propostas a partir da década de 90, que empregam o enfoque sistêmico, integrando diferentes ações por meio de diferentes níveis de governo, entidades e sociedade civil, podem ser destacadas: o Sistema Único de Saúde (SUS) (Lei n. 8.080/90); a Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (RedeSAN), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Estratégia de Saúde da Família (ESF); Programa Territórios da Cidadania; os diferentes Sistemas Nacionais: de Cultura, de Assistência Social, de Educação, entre outros. Mais recentemente, para disciplinar o repasse de transferências voluntárias entre órgãos da Administração Pública Federal e Estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, o governo federal instituiu o Sistema de Convênios (Siconv), integrando desta forma outros atores da sociedade civil, como ONGs e associações sem fins lucrativos, numa engrenagem social bastante variada e complexa.

O *SUS* foi criado em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, transformando o Brasil no país com maior atendimento gratuito de saúde no mundo. Trata-se de um sistema ímpar, uma vez que garante acesso integral, universal e igualitário para toda a população brasileira, incluindo desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos. Além de oferecer consultas, exames e internações, esse sistema também promove campanhas

de vacinação e ações de prevenção e de vigilância sanitária. Ademais, o SUS constitui um projeto social único que se materializa por meio de ações de promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros, constituindo-se em uma política de Estado de grande magnitude, com particularidades em seu funcionamento e responsabilidades inerentes a cada ator dentro do sistema. Nesse sentido, instituem-se possibilidades e desafios que devem ser assumidos de forma solidária pelos três níveis de governo (Brasil, 2009).

Com a Constituição de 1988, a gestão do sistema de saúde foi descentralizada para os municípios (com a consequente transferência de recursos financeiros e da cooperação técnica da União), que passaram a ser os principais responsáveis pela saúde pública e, em decorrência, pela gestão das ações e dos serviços de saúde oferecidos em seu território. Quando um município não pode oferecer procedimentos de complexidade, ele estabelece parcerias com outros municípios da região, ou com algum município-pólo com serviços de maior complexidade, ou, ainda, com o gestor estadual para garantir o atendimento pleno à população. Nesse sentido, os municípios possuem secretarias específicas para a gestão de saúde, coordenando e planejando o SUS em âmbito municipal, de acordo com a normatização federal e o planejamento estadual. A esfera municipal de governo formula suas próprias políticas de saúde, mas também aplica, em parceria, as políticas estaduais e nacionais de saúde, e o gestor municipal utiliza recursos próprios e os repassados pelo Estado e pela União.

Nesse sistema, a gestão federal da saúde pública é realizada pelo Ministério da Saúde, sendo a União seu principal financiador, uma vez que é responsável por expressiva parte dos gastos. Ainda, é de responsabilidade da União a formulação de políticas nacionais de saúde, cuja execução é feita pelos seus parceiros (Estados, municípios, ONGs, fundações e instituições privadas). A União também tem a função de planejar, criar normas, avaliar e utilizar instrumentos para controle do SUS.

Já ao governo estadual compete a instituição das políticas nacionais e estaduais de saúde e também a organização do atendimento à saúde em seu território. Os Estados possuem secretarias específicas para a gestão de saúde, coordenando e planejando o SUS no âmbito estadual em conformidade com a normatização federal. Na área da saúde, os Estados aplicam recursos próprios, inclusive nos municípios, bem como os repassados pela União.

Nesse sistema, no entanto, não existe hierarquia na relação entre União, Estados e municípios, mas competências para cada um dos gestores do SUS. O que ocorre é a chamada “pactuação intergestores”, na qual os entes federados negociam e entram em acordo sobre serviços, ações, organização dos atendimentos e demais questões referentes ao sistema público de saúde. A pactuação se dá, em âmbito municipal, por intermédio do Conselho Municipal de Saúde (CMS), em que as políticas são aprovadas; em âmbito estadual, por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), na qual as políticas são negociadas e pactuadas, assim como do Conselho Estadual de Saúde (CES), no qual as políticas são deliberadas; e na esfera federal, pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em que as políticas são negociadas e pactuadas.

Dessa forma, observa-se que o SUS constitui um sistema integrado de gestão, uma vez que o governo federal formula as políticas nacionais de saúde, coordena, controla e avalia o SUS, mas não realiza as ações. Assim sendo, a realização dos projetos depende dos parceiros (Estados, municípios, ONGs, fundações e instituições privadas).

No que respeita à *RedeSAN*, conforme modelo de funcionamento de 2007 a 2012, esta constituiu uma experiência de rede virtual coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS – (contando também com o apoio tecnológico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – e com o apoio técnico e administrativo da Fundação de Apoio da UFRGS – Faurgs), com o objetivo de formar gestores e monitorar os processos de instalação dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS: Restaurantes

Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Via RedeSAN, esses diferentes programas foram desenvolvidos de forma conjunta e integrada, obtendo-se, assim, uma ação administrativa e prática com maior sinergia. Os resultados da ação conjunta dos programas tornaram-se muito mais efetivos e amplos do que se tivessem sido buscados de forma isolada, como ocorria no programa original “Fome Zero”. As perspectivas são de que poderá haver maior sinergia ainda quando outros programas puderem ser anexados, tais como: programas voltados à melhoria da saúde, da educação, da moradia e de muitos outros aspectos, ampliando, assim, a noção de que o problema se resume às deficiências de alimentação.

O Programa *Territórios da Cidadania* é uma iniciativa do governo federal, lançada em 2008, que tem a finalidade de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maiores demandas sociais, notadamente do meio rural. Além disso, o Programa objetiva superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural, promover o desenvolvimento econômico e universalizar ações básicas de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Também fazem parte dos objetivos do programa a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, a ampliação da participação popular nos mesmos e o planejamento e a integração das suas políticas públicas. O enfoque sistêmico desse programa é construído com base na participação social e na integração de diferentes ações (e programas) entre governo federal, Estados e municípios. Outras características sistêmicas podem ser destacadas: a) mobiliza 19 Ministérios (15 com ações) e outros órgãos do governo federal; b) envolve 135 ações, organizadas em 3 eixos estruturantes e 7 temas; c) lança as ações no portal Territórios da Cidadania, podendo ser consultadas por totais nacionais e por territórios; d) articula a gestão, fazendo parte do seu Comitê Gestor Nacional os Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios/ Secretarias que compõem o Programa; o Comitê de Articulação Estadual

integrado por representantes de órgãos federais e estaduais, representantes das prefeituras dos territórios; e o Colegiado Territorial, integrado por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.

## Considerações Finais

As grandes tendências mundiais assistidas no final do século 20 causaram impactos significativos sobre as arquiteturas organizacionais privadas e, sobretudo, sobre o setor público. Nesse contexto, a impotência do Estado diante de pressões do sistema internacional fez com que este se convertesse em agente estratégico, negociando e intervindo em redes globais, por intermédio de instituições de cooperação interestatais, como o Mercosul e a União Europeia.

Para atender às exigências dos mercados globais, o Estado perdeu parte da confiança e da legitimidade da população local, originando uma contradição entre o global e o local. Tal contradição foi reconstituída por meio da construção de uma rede interna ao Estado, com ênfase na descentralização, mediante a redistribuição de receitas, funções e poder, tornando possível a proximidade do cidadão com o poder público. Desse modo, evoluiu-se de um sistema burocrático e rígido para uma estrutura pública diferenciada, descentralizada, flexível, complexa, configurada em rede, mais eficiente e eficaz e preocupada com as demandas locais dos cidadãos.

No Brasil, o novo desenho estatal começou a ser definido no final dos anos 70 em um cenário marcado por uma profunda crise econômica e fiscal e por mudanças na economia capitalista mundial. A alternativa encontrada para o enfrentamento das crises interna e externa foi a reestruturação das instituições governamentais, possibilitada, inicialmente, pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, e também pela globalização da tecnologia, da comunicação, da internet, da economia e de outros aspectos característicos da nova sociedade global. O elemento central da redefinição da esfera pú-

blica brasileira foi a descentralização. O esforço de reforma administrativa do Estado, portanto, consistiu na reestruturação das intervenções estatais, mediante a busca por uma maior inserção na comunidade internacional, maior participação da população no processo de tomadas de decisão governamentais, maior competitividade, alteração das relações entre governo e os agentes sociais, maior eficiência administrativa e melhor distribuição de recursos e de poder entre as diferentes instâncias internas de governo.

Foram evidenciados, neste estudo, portanto, os principais caminhos seguidos pelo Estado brasileiro para se adaptar à era da informação e da globalização. Percebe-se que foram reformadas as estruturas do Estado e adotadas novas práticas de gestão, novas soluções e medidas inovadoras, buscando-se novos colaboradores e parceiros e configurando-se, assim, o Estado em rede – entre os três níveis de governo, entre esferas de um mesmo nível e entre governo, entidades e sociedade civil.

Da configuração em rede, experimentam-se novos avanços de gestão, rumo a um caminho com enfoque mais sistêmico, como se pode verificar em experiências em andamento, tais como o SUS, a RedeSAN e o Programa Territórios da Cidadania.

Nos últimos anos, o modo de operar em forma de sistema angariou crescente apoio social e governamental. Em diferentes áreas, a atuação governamental está sendo organizada na forma de sistemas nacionais, seguindo o exemplo original do SUS: Sistema Nacional de Cultura, de Assistência Social, do Meio Ambiente, de Segurança Pública, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Pesquisa Agropecuária, entre outros.

Essa forma de um governo operar é bem mais avançada do que o modo burocrático ou gerencial, porque permite a atuação conjunta, coordenada e integrada de diferentes níveis e esferas de governo, organizações sociais e privadas, assim como diferentes atores e segmentos da sociedade. Assim, o Estado contemporâneo, com uma administração mais flexível, multinível,

operado em parceria com diferentes atores, constitui uma forma inovadora e mais avançada de atuação, capaz de responder mais efetivamente aos desafios de um mundo globalizado e informatizado.

A organização do Estado brasileiro na forma de múltiplos sistemas evidencia que as experiências estão sendo positivas, e de que encontram eco e respaldo na definição de que o Brasil constitui uma república federativa. Há, todavia, ainda um longo caminho a percorrer, em busca de maior compreensão das concepções e das práticas adotadas, porque, até o momento, por exemplo, nem as respectivas Leis de constituição dos Sistemas Nacionais se arvoram em definir claramente o conceito de sistema, bem como o que significa atuar na forma de sistema. Por isso, é hora de a academia dar a sua contribuição, visando a compreender melhor o conceito de sistema e de administração sistêmica adotado pelo Estado brasileiro de forma intuitiva, mas inovadora mundialmente, assim como as implicações desse modo de funcionamento ao futuro do país.

## Referências

AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

AGRANOFF, R. *Leveraging Networks: a guide for public managers working across organizations*. Arlington (Vancouver): IBM Endowment for the Business of Government, 2003.

BEER, S. *Cibernética na administração*. São Paulo: Ibrasa, 1979.

BENNIS, W. *Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo: Edgar Blücher, 1972.

BERTALANFFY, L. V. *Teoria geral de sistemas*. Petrópolis: Vozes; Brasília: INL, 1975.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

BRASIL. Ministério da Saúde. *O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios*. Ministério da Saúde, Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. 3. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2012-2015: Projeto de Lei*. Brasília: MPOG, 2011. 278p. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

BURNS, T.; STALKER, G. M. *The management of innovation*. London: Tavistock Publications, 1961.

CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V. 1, 2 e 3.

CASTELLS, M. Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s.n.], 1998. Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MM1129.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

DOWBOR, L. *Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos*. 1998. Disponível em: <<http://dowbor.org/capitalismo.asp>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

EGGER, U. K. *Work the Net: um guia de gerenciamento para redes formais*. Colaboração Michael Glueck, Georg Buchholz, Greta Rana e Sagita Arhidani. Rio de Janeiro: GTZ, 2007.

FADUL, E. M.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2008. 1 CD-ROM.

FADUL, E. M.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: Anpad, 2005. 1 CD-ROM.

FARJOUN, M. Towards an organic perspective on Strategy. *Strategic Management Journal*, v. 23, n. 7, p. 561-594, mar. 2002.

FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo: Atlas, 1989.

- GRANOVETTER, M. A ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. In: MARTES, A. C. B. (Org.). *Redes e sociologia econômica*. São Carlos: Edufscar, 2009.
- JOPPERT, M. *Estratégia de disseminação da Sagi|MDS e o uso de redes virtuais*. Brasília: Relatório de avaliação da Sagi|MDS, 2011.
- KATZ, D.; KAHN, R. L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1976.
- KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. S. Desenvolvimento de um ambiente virtual de aprendizagem à luz do enfoque sistêmico. *Tecnologias de Administração e Contabilidade*, v. 1, n. 2, p. 42-54, jul./dez. 2011.
- KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. *Análise*, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.
- KLERING, L. R. et al. A descentralização no contexto da Reforma do Estado Brasileiro. In: SILVA, F. M. (Org.). *Gestão pública brasileira: caminhos percorridos, avanços alcançados e desafios a serem superados*. Curitiba: Prisma, 2013.
- KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.
- MORIN, E. *Introdução ao pensamento complexo*. 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PECI, A. Emergência e proliferação de redes organizacionais: marcando mudanças no mundo de negócios. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 6, p. 7-24, nov./dez. 1999.
- PEREIRA, L. C. B. Managerial public administration: strategy and structure for a new state. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 1, p. 7-23, 1997.
- PETERS, T. J. *Liberation management*. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.
- SCAICO, O. A busca da identidade no desenvolvimento das organizações. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 12., 1988, Natal. Anais... Natal: Anpad, 1988. p. 1.420-1.437.

SOUZA, R. S. O funcionalismo sistêmico nas teorias social e organizacional: evolução e crítica. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 7, n. 1, p. 1-43, jan./fev. 2001.

UGARTE, D. *O poder das redes: manual ilustrado para pessoas, organizações e empresas, chamadas a praticar o ciberativismo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

Recebido em: 14/8/2013

Accite final em: 16/1/2014