

## **ENSINANDO GESTÃO PÚBLICA: defendendo a criatividade como atividade profissional na gestão pública**

Bruno Dias Magalhães<sup>1</sup>

### **Resumo**

Neste ensaio, avalio distintas perspectivas sobre a gestão pública, aderindo à reabilitação entre uma vertente científica, pautada no pensamento abstrato introduzido por teorias do tipo *covering law* ou de médio alcance, com uma vertente experiencial, cujo saber é pouco formalizado e dependente de contextos muitas vezes elitistas. No esteio da proposta de Michael Barzelay sobre a gestão pública enquanto disciplina profissional orientada ao design, o texto busca aprofundar a compreensão do que seriam teorias intencionais e como elas poderiam articular explicações quase-teleológicas, cujas conexões nômicas dependem do que se pretende realizar em qual contexto. Finalmente, rejeito uma simplificação funcionalista da proposta, advogando por uma perspectiva pragmatista que vá além do experimentalismo. Nesse âmbito, a criatividade surge como importante atividade profissional para descobrir/configurar ambientes e mecanismos de transformação.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Administração Pública; Políticas Públicas; Pragmatismo; Ensino.

### **Abstract**

In this essay, I evaluate different perspectives on public management, adhering to the rehabilitation between a scientific aspect, based on abstract thinking introduced by theories of the covering law or medium range type, with an experiential aspect, whose knowledge is little formalized and often dependent on elitists contexts. On the basis of Michael Barzelay's public management as a design-oriented professional discipline, the text seeks to deepen the understanding of what intentional theories would be and how they could articulate quasi-teleological explanations, whose nomic connections depend on what one intends to accomplish in which context. Finally, I reject a functionalist simplification of the proposal, advocating a pragmatist perspective that goes beyond experimentalism. In this context, creativity emerges as an important professional activity to discover/configure transformational environments and mechanisms.

**Keywords:** Public Management; Public Administration; Policy; Pragmatism; Teaching.

### **1 INTRODUÇÃO: POR QUE ENSINAR GESTÃO PÚBLICA É TÃO DIFÍCIL?**

A gestão pública enquanto campo de saber ainda não possui uma jurisdição estabelecida, seja no âmbito científico ou prático. Enquanto a função executiva do governo continua a ser reproduzida cotidianamente por praticantes, muitos deles dignos de serem chamados de especialistas, não há consenso na literatura sobre o que viria a ser a ontologia e a epistemologia da gestão pública. Isso não significa a literatura específica sobre o tema não realizou avanços significativos. Parece menos contestado, por exemplo, que a gestão

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor na Fundação João Pinheiro. Integrante do Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça (Margem, UFMG) e do Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Políticas Públicas (EDEPP, FJP). Bolsista FAPEMIG.

pública é uma atividade profissional, exercida por um conjunto de profissionais (gestores públicos) formados em programas de educação especializada (administração pública e escolas de políticas públicas). Também há grande acordo na postura de que este campo deve abranger conhecimentos e práticas (LYNN, 1996; BARZELAY, 2019).

Além desse ponto de concordância – ou justamente por causa dele – as perspectivas se distanciam. Neste ensaio, me debruço sobre algumas questões situadas na ainda confusa discussão sobre a gestão pública como disciplina profissional. Em particular, estou preocupado com que tipo de conhecimento a gestão pública reúne, como ela funciona nos processos práticos de gestão e como essa disciplina pode ser investigada e ensinada.

O artigo tem a seguinte estrutura. Na próxima e segunda seção, reviso duas perspectivas diferentes sobre gestão pública como disciplinas profissionais, a ideia de prática analítica de Lynn (1996) e as teorias propositivas de Barzelay (2019). Na terceira seção, apresento o raciocínio abduutivo pragmatista como estando no centro de mecanismos como projetos de design e atividades profissionais. Também afirmo que devemos ir além do experimentalismo (e do funcionalismo), introduzindo explicações quase teleológicas como inerentes às teorias intencionais. Na quarta seção, a criatividade entra em cena para cumprir um papel tanto nos aspectos analíticos quanto nos aspectos projetivos do design. A última seção resume o trabalho e ao invés de tirar conclusões convida a contribuições.

## **2 PERSPECTIVAS ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA**

Em seu livro, Lawrence Lynn Jr (1996) avaliou a gestão pública como a função executiva do governo, afirmando que esta é tanto uma atividade profissional, quanto um domínio de estudo, cujo aprendizado deve combinar uma investigação analítica e científica interdisciplinar com um fazer artesanal baseado e desenvolvido na experiência prática. A história intelectual de formação deste campo, no entanto, divide-o em duas províncias – uma de perspectiva mais analítica e a outra de perspectiva mais prática – cujas trajetórias autônomas estabelecem pouca comunicação entre si. Tais províncias são formadas, de um lado, por escolas de administração pública preocupadas com o alcance de objetivos organizacionais e atreladas a premissas intelectuais que privilegiam um forte alicerce institucional e uma formação de alunos baseada em questões estruturais e comportamentais, focada no ingresso em carreiras do serviço público. De outro lado estão as chamadas escolas de políticas públicas, preocupadas com o alcance de metas e desvinculadas de uma abordagem econômica da *policy analysis* para favorecer a experiência dos praticantes por meio de narrativas que enfatizam uma agência astuta – senão heroica – na formação de alunos para cargos oficiais e de liderança.

Em poucas palavras, o argumento de Lynn é que essas duas províncias trouxeram desequilíbrio à gestão pública enquanto campo. A solução seria o reforço do aspecto científico da disciplina, a fim de alcançar “utilidade social e respeito analítico” (Lynn, p. 7). No pano de fundo da argumentação, encontra-se uma avaliação da frágil identidade da gestão pública, espremida entre duas jurisdições maiores e mais consolidadas, a saber, a administração pública e as políticas públicas. Para resolver esta questão, Lynn insta os

colaboradores e profissionais [da gestão pública para] (1) estabelecer fundamentos intelectuais nestes campos e subcampos acadêmicos de modo a iluminar o papel executivo do governo; (2) desenvolver hábitos de raciocínio, intercâmbio intelectual e crítica apropriados a um campo acadêmico; e (3) aplicar suas habilidades intelectuais de maneira distintamente útil para responder à questão central da gestão pública. Essa questão deve ser: em que circunstâncias e como os executivos e a função executiva fazem diferença para o sucesso das políticas públicas e dos órgãos públicos? (LYNN, 1996, p. 7).

O argumento carrega pelo menos três elementos importantes. O primeiro é a já mencionada afirmação de que a gestão pública deve recuperar seu domínio científico, firmando-se como um campo acadêmico com fundamentos verdadeiramente sólidos. O segundo é que “colaboradores e profissionais” devem aplicar seus conhecimentos na prática. O terceiro é que a questão principal do campo diz respeito a um compromisso teleológico, ou seja, ao alcance de certos resultados tanto em organizações públicas quanto nas políticas públicas.

A estratégia que Lynn (1996) lança para avançar seu argumento reflexivo é analisar que tipo de conhecimento e jurisdições vêm se conformando historicamente nas duas províncias da gestão pública. Por um lado, ele argumenta que a administração pública é definitivamente uma categoria profissional porque possui uma base de conhecimento especializada – aquela que se preocupa com os “fundamentos do governo: estruturas e funções, rotinas administrativas, os valores do serviço público e a diversidade de habilidades necessárias para o desenvolvimento da carreira” (p. 160). A administração pública também possui uma comunidade de especialistas (funcionários titulares), cuja formação e desempenho abrem caminho para a ocupação de cargos mais elevados, estabelecidos por um modelo de vacância (FRIEDSON, 1994; ABBOTT, 1998). O status profissional evoca algum grau de autonomia à categoria administradores públicos, “porque o comportamento de um profissional não é totalmente moldado por incentivos organizacionais [mas também pode refletir] os padrões de um grupo de referência externo” (WILSON, 1989, p. 60 apud LYNN, 1996, p. 148). Naquelas profissões cujas atividades dependem fortemente de um raciocínio

abstrato, esse grupo de referência externo é certificado por credenciais universitárias. Nas palavras do autor:

A exigência de que ingressantes se submetam a um treinamento prolongado em um programa profissional específico para atingir o necessário domínio de conceitos abstratos e sua aplicação pode ser uma forma útil de estabelecer autonomia. Abstrações são a província da academia. Assim, para completar o silogismo, uma profissão que exige domínio de raciocínio abstrato e busca restringir a entrada com base nisso, encontrará um lar natural na universidade, a única instituição social que se espera estar totalmente engajada no aprendizado abstrato (LYNN, 1996, p. 148).

Por outro lado, no entanto, a província da gestão pública que se formou no âmbito da subárea de políticas públicas é considerada por Lynn (1996, p. 155) como uma guilda artesanal de executivos que ocupam “nomeações transitórias de alto nível” e geralmente vêm de “outras formações profissionais, como direito, ciência política, *business* e educação”. Essa comunidade se mantém unida por meio da sua capacidade de oferecer acesso a postos de trabalho na alta gestão, mas este acesso não se baseia em um mecanismo vertical de vacância como na administração pública. Em vez disso, as escolas de política pública inventam diferentes “cenários de carreira” para seus ex-alunos, que devem se ver como uma espécie de nômades executivos, constantemente em movimento para aproveitar as oportunidades enquanto constroem para si mesmos uma biografia profissional.

À medida que essas escolas se afastam de uma tradição mais economicista da *policy analysis* (se posso acrescentar, também de uma perspectiva política e crítica do *policy process*), elas adotam uma “abordagem de melhores práticas” focada na experiência (Barzelay, 1993), cujo conhecimento “parece depender de técnicas artesanais não codificadas de sabedoria popular, mas ricamente texturizadas, reforçadas por certificações executivas que legitimam e protegem sua jurisdição contra concorrentes.” (pp. 158-9). Na perspectiva de Lynn, muitos programas de graduação ou treinamento não são muito mais do que a reunião de uma “audiência entre os aspirantes” que dá aos líderes a oportunidade de “conversar entre si” e fornece uma “experiência compartilhada” comunitária baseada em estudos de caso como rituais, e filiação universitária como símbolos de um clube de elite (p. 160).

Feita a distinção, Lynn (1996) deixa claro sua posição, sintetizada na convocação que faz aos colaboradores e praticantes da gestão pública em relação ao “dever de reflexão”. Ao final de sua obra, o autor afirma que a gestão pública como uma disciplina profissional deve abraçar o conceito de prática analítica, que é apoiada por um “repertório de abstrações” sobre previsões, conjecturas e declarações empiricamente validadas. Essa agenda é retomada

décadas depois por Michael Barzelay (2019) em sua própria tentativa de construir a jurisdição do campo como disciplina profissional.

Enquanto Barzelay compartilha o entusiasmo de Lynn na gestão pública como uma prática profissional compromissada com uma determinada teleologia, as ideias de ambos os autores sobre o que precisamente isso significa diferem consideravelmente entre si. A distinção mais marcante é que, em vez de opor o conhecimento científico à sabedoria prática, Barzelay (2019) se vale da tradição aristotélica do julgamento prático para redimir, no cerne da disciplina profissional da gestão pública, teoria e prática como indistintamente amalgamadas. Ele o faz subscrevendo as críticas anteriores de Schon (1983) e Lindblom (1990) à tradição das ciências sociais sobre a ênfase em explicações orientadas para o fenômeno, mas também indo além das abordagens práticas *par excellence* da gestão pública: a casuística da Harvard Kennedy School of Government (ver MOORE, 1995) e as ciências do design de Herbert Simon (1969).

Para encurtar a história, Barzelay (2019) está preocupado com uma tradição de conhecimento orientada para o desenho de projetos realizadores de um *telos*, em vez de uma tradição de conhecimento orientada para a explicação de um determinado fenômeno. Dentro dessa tradição, ele avalia a gestão pública pelas lentes das teorias intencionais das organizações (MOORE, 1995), da criação de artefatos (SIMON, 1969) e das atividades profissionais (SIMON, 1969; MOORE, 1995). Também inspirado por uma sociologia processual (ver, por exemplo, BARDACH, 2004), Barzelay vê a gestão pública como “uma prática profissional que busca efetivar a intenção das organizações públicas, consistindo em projetos de design, bem como uma família de atividades profissionais” (p. 217). Como tal, o domínio intelectual do campo não se preocupa com as abstrações acadêmicas desenvolvidas para serem testadas e aplicadas na prática, nem com o domínio puramente artístico de habilidades práticas, mas sim com a construção de conhecimento através da prática reflexiva sobre duas camadas de mecanismos de resolução de problemas e de realização de funções: (i) projetos de design, que constroem artefatos por meio de uma combinação de instrumentos institucionais e de tomada de decisão; e (ii) atividades profissionais, que consistem nos tipos de agenciamento que os praticantes desempenham ao lidar com situações-problema como criação de sentido, design (análise e síntese), argumentação e dramatização.

Mas se Barzelay afirma que a noção de teoria propositiva é capaz de superar a dicotomia entre as vertentes científica e experiencial da gestão pública, o autor não entra em detalhes sobre o que seria e como deveria ser empregada uma teoria intencional. No início de seu livro sobre valor público, por exemplo, Mark Moore (1995) é claro sobre o tipo de teoria

que mobiliza. Ele afirma que “em resumo, eu desenvolvo uma teoria normativa (ao invés de uma positiva) de comportamento gerencial (ao invés de organizacional)” (p. 2).

A questão que resta sobre a perspectiva de Barzelay sobre a gestão pública como uma disciplina profissional, portanto, é: deve a teoria intencional ser empregada como uma teoria normativa, isto é, um tipo teórico que não apresenta nenhuma reivindicação epistemológica, pois depende apenas de uma autoridade deontológica? Se a resposta for negativa, o que é mais provável, já que o autor explicitamente vai além da retórica de Moore, que tipo de afirmação epistemológica uma teoria intencional faz? Em outras palavras, existe alguma epistemologia científica formalizada sobre como aprender na ação sem confiar apenas na autoridade de precedentes?

Acredito que a filosofia do pragmatismo atenderia aos requisitos. E, assim como Simon na obra *As Ciências do Artificial* (1969), acredito que devemos começar a procurar por respostas a partir do domínio da lógica.

## **2 PRAGMATISMO: RAZÃO ABDUTIVA E EXPLICAÇÕES QUASE-TELEOLÓGICAS**

Em um texto essencial, Peirce (1878) se opõe ao método solipsista de Descartes de encontrar a verdade a partir de uma definição experiencial da realidade. Segundo o autor, Descartes se vale do ceticismo para enfrentar o método da autoridade vigente, criando assim um dos fundamentos mais duradouros da ciência moderna. Na medida em que a dúvida é o método cartesiano por excelência, a primeira condição para a infalibilidade de uma ideia é que ela seja clara, isto é, reconhecível em relação a qualquer outra. A segunda condição é que ela precisa ser distinta, segundo Peirce (1878), que nenhuma discussão pode trazer pontos de obscuridade (aqui entendidos como falta de clareza) sobre a ideia.

Em oposição a Descartes, Peirce (1878) afirma que a dúvida é apenas uma irritação que excita o pensamento. Não cessa quando encontra a verdade, mas quando chega a uma crença. A dúvida em geral surge de uma hesitação na ação, ou seja, decorre da incerteza. A crença, por outro lado, envolve a criação de um hábito, isto é, uma regra de ação acionada em determinadas circunstâncias. Assim, é possível distinguir os pensamentos a partir dos diferentes tipos de práticas a que conduzem. Esta é, finalmente, a regra da clareza para Peirce (1878): uma ideia é clara na medida em que se considera os efeitos sensíveis dos elementos que ela gera ou, em outras palavras, as crenças que emergem na consciência a partir de sua excitação.

Peirce (1878, pp. 298-300) ilustra sua regra de clareza ao estabelecer uma definição para o que é real. Segundo seu pensamento filosófico, um objeto real gera crenças que devem ser distinguidas entre verdadeiras (crenças na realidade) e falsas (crenças na ficção). É aqui

que entra em jogo a investigação científica moderna, segundo a qual qualquer questão deve levar a uma única conclusão, não importa quão distantes sejam os pontos de partida de diferentes cientistas. A verdade, para Peirce (1878) nada mais é do que aquela opinião última à qual o método científico está destinado a conduzir a todos. E a realidade é, no final das contas, o objeto representado por essa verdade compartilhada.

O caminho filosófico aberto por Peirce (1878) é largamente desenvolvido pelo pragmatismo americano originado na Escola de Sociologia de Chicago. Enraizado em um tipo específico de lógica chamada abdução, o pragmatismo é uma avaliação “consequencialista” (portanto processual) da realidade, também chamada de relativismo objetivo, que expressa a “unidade de sujeito e objeto, teoria e prática, contemplação e ação” (DUNN, 2019, pág. 14). Como visto nas palavras de Peirce, uma vez que o agente é um participante ativo em experiências (e ambientes dinâmicos), “a 'verdade' relativa a um objeto presumivelmente conhecido é objetivamente corroborada, mas não pode ser inteiramente definida em termos das circunstâncias sociais ou estados subjetivos de um conhecedor” (KAPLAN, 1964, pp. 392-3 apud DUNN, 2019, p. 14).

Por intermédio das *policy sciences* de Harold Laswell o pensamento abduutivo adentra – na origem – a subárea das políticas públicas, impulsionando uma certa visão sobre a relação entre meios e fins. Segundo Dunn:

Adaptação e mudança nas funções decisórias seguem a escolha de valores, que são “fins em perspectiva” contextual, em vez de fins lexicalmente fixados que falham em refletir a razão teleológica de indivíduos dotados de capacidade de fazer escolhas genuínas entre valores alternativos. Valores-base são abdutivos porque “retornam a” funções decisórias, funções que são instrumentos para alcançar esses valores. O processo de abdução não é dedutivo, como na teoria da escolha racional, ou indutivo, como em experimentos de pesquisa ou etnografia, porque em contextos políticos, como na vida cotidiana, lidamos regularmente com situações indeterminadas, anomalias ou surpresas que Dewey e outros têm chamados de “situações-problema” (Dunn, 2019, p. 15, referências internas omitidas)

A ideia de que a decisão cotidiana entre meios e fins na gestão pública é pautada no pensamento abduutivo que ajusta fins aos meios e vice-versa é semelhante aos projetos de design e às atividades profissionais que efetuam, mas também descobrem no processo a intencionalidade das organizações públicas. Desse modo, não seria absurdo indicar que o pensamento abduutivo está na base da perspectiva da gestão pública como disciplina profissional orientada ao design desenvolvida por Barzelay (2019).

Mas como passar deste reconhecimento para uma melhor compreensão do que seriam as chamadas teorias intencionais, tão articuladas pelo autor? Acredito que a chave pode estar no estabelecimento de uma mudança epistemológica da gestão pública: a invés de sustentar explicação do tipo quase causal, a disciplina ampara-se em explicações quase teleológicas.

Explico. Dunn (2019) refere-se ao trabalho de von Wright (2004) quando afirma que uma explicação quase-causal é aquela trazida pelo raciocínio abduutivo, uma vez que não depende de uma conexão nômica (ou lei de cobertura) a partir da qual certos efeitos de uma interação são deduzidos. As explicações quase causais, portanto, são alcançadas através da experimentação. Mas a experimentação em um ambiente excessivamente normatizado e responsabilizado, como os governos, pode ser eticamente reprovável e institucionalmente arriscada.

A situação se transforma na medida em que se cogita ir além do experimentalismo – sem negar sua importância – e fazer inferências sobre *como determinados resultados podem ser alcançados* a partir de casos passados. Acredito que essa é a preocupação da disciplina profissional de Barzelay e que pode ser alcançada por meio de explicações quase teleológicas, que se baseiam em algum tipo de conexão nômica.

Von Wright (2004) argumenta que ao olhar para o passado “a partir do fato de que um fenômeno é conhecido por ter ocorrido, podemos inferir retrospectivamente que as condições necessárias antecedentes também devem ter ocorrido” (pp. 58- 9). Incorporado à gestão pública, esse tipo de raciocínio permite a compreensão sobre quais tipos de condições precisam estar presente para que uma determinada mudança ocorra. Von Wright (2004) continua:

Explicações do tipo que chamo de quase-teleológicas receberam relativamente pouca atenção de metodologistas e filósofos da ciência. Eles não foram distinguidos das explicações teleológicas propriamente ditas e, portanto, seu caráter *causal* distinto, ou seja, sua dependência de conexões nômicas entre os fenômenos, não foi amplamente reconhecido (...) As explicações funcionais em biologia geralmente parecem ser do tipo aqui chamado quase-teleológico. O comportamento de um corpo vivo ou de uma máquina que é explicado quase-teleologicamente também pode ser chamado de *intencional* (von Wright, 2004, p. 59, grifo no original).

O que se quer dizer é que a disciplina da gestão pública requer algum tipo de inferência entre meios e fins de modo a construir mecanismos intencionais de compreensão de problemas e construção de soluções (SIMON, 1969; BARZELAY, 2019). Estes meios e fins

podem ser presumidos *a priori*, deduzidos de uma lei de cobertura universal ou de médio alcance, como parece apontar Lynn (1996) em sua proposta da gestão pública como aplicação prática do pensamento abstrato (teórico) desenvolvido nas academias científicas. Se este for o caso, a disciplina consiste em encontrar, por meio do estudo sistemático, e de replicar, por meio da formação, explicações causais amplamente aplicáveis em distintos cenários e contextos.

O pragmatismo introduzido pela Escola Sociológica de Chicago apresenta uma visão de conhecimento científico em grande medida cética à noção de leis fundamentais, mesmo que de médio alcance. Sua forma de conhecimento é experiencial e baseia-se em explicações do tipo quase-causais, na medida que os atores agem a um só tempo para alcançar e para descobrir finalidades. Nestes casos, a relação meios e fins é abdutiva, já que ambos os aspectos estão em perpétua retroalimentação. A noção de design de Simon (1969) inspira-se nesta vertente, ainda que em alguma medida opere – por meio do estabelecimento de um planejamento (ou de um projeto) – certa fixação de valores e parâmetros definidos *a priori*.

Mas as teorias intencionais de Barzelay (2019) partem da promessa de que podem conjugar-se com a prática e extrair dela conhecimentos aplicáveis em outros contextos e situações, ao mesmo tempo que rejeita a fixação paramétrica conduzida pela noção de planejamento estratégico ou projeto de design. Se o argumento construído aqui for de alguma relevância, então estas teorias intencionais poderiam ser definidas como teorias que auxiliam o raciocínio abductivo, fornecendo-lhes algumas conexões nômicas entre os fenômenos, a fim de habilitar o raciocínio quase teleológico. Pesquisa e prática se fundem na medida em que se busca formar um investigador/decisor capaz de compreender tipos de cenário e tipos de mecanismos de modo a agir profissionalmente para desenvolver/descobrir resultados desejáveis.

Nesse âmbito, as conexões nômicas não seriam deduzidas de leis gerais ou de teorias de médio alcance, seriam derivadas da forma como se compreende, em um determinado ambiente, a intencionalidade que se pretende executar.

### **3 CONEXÕES NÔMICAS PARA ALÉM DO FUNCIONALISMO SISTÊMICO: A CRIATIVIDADE COMO ATIVIDADE PROFISSIONAL DA GESTÃO PÚBLICA**

Em outro lugar, com alguns colegas, argumentamos que uma metáfora sistêmica não deveria ser adotada para retratar deliberações em larga escala na sociedade, pois carrega muitas premissas funcionalistas (MENDONÇA ET AL., *no prelo*). Sem dar maiores razões, vou sustentar o argumento estendido de que tal perspectiva não deveria ser aplicada também

à gestão pública. Apesar de as organizações públicas poderem ser vistas como objetos artificiais semelhantes a sistemas, elas também estão, por definição, inseridas em um ambiente de governança técnico-política e, portanto, sujeitas a processos sociais e políticos. Além disso, como os gestores públicos são agentes relativamente autônomos, apesar de seus ambientes institucionais, seus atos não são apenas propositais, no sentido de que se voltam a determinada teleologia, mas também intencionais, no sentido de que possuem liberdade para criar. Nessa última seção eu gostaria de defender uma perspectiva pragmatista sobre as organizações e, portanto, sobre os fenômenos gerenciais que ocorrem dentro de Estados e governos.

Embora essa reflexão ainda esteja subdesenvolvida, refiro-me a uma perspectiva pragmatista por uma compreensão específica de processo e agência. Parte significativa da literatura assume processos sociais como uma cadeia causal de eventos, ou seja, de ações individuais ou coletivas realizadas diante de algumas restrições ambientais. A ideia de acontecimento, no entanto, lança nova luz sobre a visão processual da ação social, permitindo uma rearticulação do conceito de agência para além da causalidade intencional ou estrutural (MENDONÇA, 2007). Com base em autores como Quéré, Deleuze e Rancière, Mendonça (2007) caracteriza um acontecimento por sua dimensão hermenêutica, ou seja, sua ruptura na continuidade da experiência. Nesse sentido, um acontecimento cria as condições para sua própria interpretação, alterando “tanto as possibilidades de leitura do passado (do que o causou) quanto do futuro (por inaugurar campos de possibilidades concebíveis)” (MENDONÇA, 2007, p. 119 -120).

Daniel Cefai (2017), por sua vez, relaciona um evento com a percepção de uma desordem ou indeterminação causada pela inadequação de respostas padronizadas na cooperação dos indivíduos entre si e com seus ambientes, dando origem a uma situação problemática. Nas palavras do autor:

Um problema não é apenas uma construção do espírito [da mente], ele se implanta nos ambientes. E o mesmo acontece com sua solução: uma espécie de *inteligência criativa* se manifesta por meio de uma atividade coletiva que reorganiza esses ambientes, modifica a *ordem das coisas*, descobre novos fatos e estabelece novas regras, cria novas ferramentas para perceber as situações e intervir para reorganizá-las de acordo com os bens esperados. A composição da arena pública não é garantida antecipadamente e depende de um processo contínuo de conhecimento e avaliação das consequências do que foi feito e do que será feito (CEFAI, 2017, p. 205, grifos no original).

Além disso, como aponta Zittoun (2009), identificar as mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo muitas vezes envolve um processo de objetivação que as reduz à categoria de fato, assumindo certo acesso especial dos analistas à essência dos objetos. No entanto, diferentes analistas muitas vezes discordam sobre se uma determinada mudança foi pequena ou grande, relevante ou insignificante. Isso ocorre, segundo o autor, porque é impossível avaliar um objeto sem fazer uso de determinados parâmetros normativos. O que muda ao longo de um determinado processo social não é, portanto, apenas uma substância objetiva. As próprias articulações políticas, ou seja, as configurações relacionais (FISCHER & FORESTER, 1993; CEFAÏ, 2017), bem como os quadros interpretativos (MENDONÇA, 2007), não permanecem estáticos.

A visão de processo articulada por esses autores, portanto, abandona a ideia de causalidade e intencionalidade em favor de uma abordagem que privilegia analiticamente a compreensão dos desdobramentos sucessivos dos contextos transacionais (EMIRBAYER & MISCHÉ, 1998). Tal visão assume uma noção de temporalidade como eventos emergentes, permitindo reinterpretações contínuas de passado e futuro. Supõe também que existe uma consciência humana, uma ação humana, constituída pela sociabilidade, ou seja, pela “capacidade de estar temporal e relacionalmente em uma variedade de sistemas ao mesmo tempo” (Idem, p. 968). Por transação, entende-se o processo pelo qual as pessoas entre si e as pessoas e coisas se relacionam e estabilizam seus significados (EMIRBAYER, 1997). Conforme afirmam Berk, Galvan e Hattam (2013, p. 6), “onde 'interação' produz correlação, 'transação' produz 'constituição mútua'. Com isso, podemos abordar agência.

Emirbayer e Mische (1998) definem agência humana

como o envolvimento temporalmente construído por atores de diferentes ambientes estruturais - os contextos temporais-relacionais de ação - que, por meio da interação de hábito, imaginação e julgamento, reproduz e transforma essas estruturas em resposta interativa aos problemas colocados pela mudança da situação histórica (EMIRBAYER & MISCHÉ, 1998, p. 970).

O conceito é relevante na medida em que: (i) supera tanto uma noção utilitária de ação intencional quanto uma total submissão da ação às normas; e (ii) condena uma falsa distinção entre interesses materiais e valores transcendentais. Segundo os autores, o que é central é a divisão analítica da ação humana em suas dimensões temporais relativas ao passado, cujo elemento constitutivo é a iteração (fruto do hábito), o futuro, cujo elemento constitutivo é a projeção (fruto da imaginação) e o presente, cujo elemento constitutivo é a avaliação prática (fruto do julgamento).

Para esse ensaio, ação é relacionalidade, ou seja, a configuração – no duplo sentido de substantivo e verbo [assemblage e assembly] – de vários elementos mutuamente constitutivos (EMIRBAYER, 1998; BERK, GALVAN E HATTAM, 2013). A criatividade, por sua vez, é o envolvimento que escapa aos padrões estruturados de resposta habitual numa dada situação (JOAS, 1996), na medida em que as relações estabelecidas são pautadas por diferentes elementos – recuperados do passado, imaginados na projeção do futuro ou mesmo importados de outras localidades relacionais – que mudam a aposta configuracional. A criatividade, portanto, é possibilitada pela sociabilidade, característica da consciência humana de estar simultaneamente em diversas temporalidades e localidades que possibilita estabelecer relações não apenas com elementos presentes situacionalmente, mas também com aqueles que estão ausentes temporal ou espacialmente. Em outras palavras, a ação criativa é a relacionalidade estabelecida a partir do engajamento com elementos situacionalmente presentes e não presentes.

Voltando às *policy sciences*, Lasswell (1956) cunhou um postulado de maximização afirmando que as pessoas agem porque esperam que estejam melhores em termos de eventos futuros preferidos do que se o fizessem de outra forma. De acordo com Dunn (2019), o postulado foi erroneamente interpretado como uma “expressão de utilidade econômica esperada” (p. 28), enquanto é, em vez disso, uma “declaração sobre a operação do entendimento interpretativo (Verstehen) na motivação de atos individuais (KAPLAN, 1964, pp. 142-3 apud DUNN, 2019, p. 28). Como tal, trata-se de um enunciado teleológico puro, cuja validade independe de qualquer conexão nômica, pois o que importa é a compreensão interpretativa.

Mas Dunn continua dizendo que:

outra maneira de ver o postulado de maximização de Lasswell é reconhecer que ele envolve dois tipos de premissas: *volitivas* e *epistêmicas*. Uma premissa volitiva é uma proposição relativa a uma finalidade da ação, ou o que Lasswell e Kaplan chamam de valor objetivo. Em contraste, uma premissa epistêmica refere-se a um tipo de conhecimento. O conhecimento, que podemos definir como crença plausivelmente verdadeira, fornece os ingredientes do mecanismo causal que ajuda a realizar a premissa volitiva (DUNN, 2019, p. 38, referências internas omitidas, ênfase no original).

Ao trazer uma premissa epistêmica, ou seja, cognitiva para o postulado da maximização, Dunn e outros autores abrem caminho para transformá-lo em uma afirmação quase teleológica sobre a tomada de decisão (um movimento que o próprio Dunn, em seu compromisso com o experimentalismo, não realiza). Segundo Lasswell e Kaplan (apud DUNN, 2019), a investigação começa em uma situação-problema que, como vimos acima em

Cefaï (2017), traz sua própria arena com processos embutidos de conhecimento e avaliação, afetando assim as premissas volitivas e epistêmicas (que são ligadas entre si pelo raciocínio abduutivo). Isso significa que a conexão nômica necessária para uma teoria intencional da gestão pública deve ser relacional (não funcional), ou seja, deve ser capaz de entender a topologia sociopolítica criada por situações-problema específicas e auxiliar os processos de conhecimento dentro delas.

Podemos chamar toda topologia de sistema, mas não podemos supor uma lei de cobertura que se aplique a todas elas. Tampouco basta substituir tal lei de cobertura por pressupostos funcionalistas (DUNN, 2019). Em vez disso, devemos reconstruir todas e cada uma das topologias criadas por diferentes situações-problema, descobrindo suas distintas conexões nômicas. Essa é, acredito, a tarefa analítica em projetos de design. Os casos são importantes como precedentes de design, mas apenas se forem classificados dentro dos tipos de design que funcionam em tipos de situações problemáticas. Se isso faz sentido, a criatividade como atividade profissional pode ser importante não apenas para questionar alternativas em um processo de tomada de decisão, mas também para reconfigurar topologias trazendo elementos atuais diferentes de outros lugares, reinterpretando problemas e suas possíveis soluções.

#### **4 CONCLUSÃO (OU CONSIDERAÇÕES FINAIS)**

O presente ensaio envolveu-se com as ideias de Barzelay sobre a gestão pública como uma disciplina profissional orientada para o design, argumentando que devemos olhar para as teorias intencionais em uma perspectiva quase teleológica. Ao fazer isso, no entanto, ele se baseia no pragmatismo para refutar a ideia de uma explicação da lei abrangente em contextos sociais e políticos. Em seguida, tenta ir além da experimentação pragmatista em direção a uma epistemologia dinâmica que auxilia os tomadores de decisão na análise de situações problemáticas, descobrindo sua topologia específica e conexões nômicas. Por fim, sugere que a criatividade é fundamental nas atividades de design, pois pode introduzir relacionalmente novos elementos na cena, estabelecendo novas configurações e condições suficientes para provocar mudanças.

Isso ainda é, devo enfatizar, um trabalho muito em andamento. Qualquer contribuição e /ou crítica é mais que bem-vinda.

#### **REFERÊNCIAS**

Barzelay, M. (2019). *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*. Edward Elgar Publishing.

- Berk, G., Galvan, D. C., & Hattam, V. (2013). Introduction: Beyond Dualist Social Science: The Mangle of Order and Change. In: Berk, G., Galvan, D. C., & Hattam, V (Eds.). Political creativity: reconfiguring institutional order and change. University of Pennsylvania Press.
- Cefai, D. (2017) Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP*, 36, pp. 187-213.
- Dunn, W. N. (2019). Pragmatism and the origins of the policy sciences: rediscovering Lasswell and the Chicago school. Cambridge University Press.
- Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a relational sociology. *American journal of sociology*, 103(2), pp. 281-317.
- Emirbayer, M., & Mische, A (1998). What is agency?. *American journal of sociology*, 103(4), 962-1023.
- Fischer, F. & Forester, J. (1993). The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham: Duke University Press.
- Joas, H. (1996). The creativity of action. University of Chicago Press.
- Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of Policy Sciences. *Policy Sciences* 1, pp. 3-14. 1997, pp. 281-317.
- Lynn, L. E, Jr. (1996). Public Management as Art, Science and Profession. Chatam, NJ: Chatam House Publishers, Inc.
- Mendonça, R. F., Veloso, L. H. N., Magalhães, B. D., Motta, F. M. Deliberative Ecologies: A Relational Critique of Deliberative Systems, forthcoming.
- Moore, M. H. (1995). Creating Public Value – Estrategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Simon, H. A. (1996 [1969]). The Sciences of the Artificial, 3rd Edition. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Simon, H. A. (1950). Administrative behavior. New York: Macmillan.
- Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 65-82.