



RAE-eletrônica

ISSN: 1676-5648

rae@fgv.br

Escola de Administração de Empresas de São
Paulo
Brasil

Almeida Fortis, Martin Francisco de
Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus
RAE-eletrônica, vol. 9, núm. 2, julho-diciembre, 2010
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205115849009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ARTIGOS

RUMO À PÓS-MODERNIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS: A EPISTEMOLOGIA SITUACIONAL DE CARLOS MATUS

MOVING TOWARDS POST-MODERNITY IN PUBLIC POLICIES: THE SITUATIONAL EPISTEMOLOGY OF CARLOS MATUS

RUMBO A LA POSMODERNIDAD EN POLÍTICAS PÚBLICAS: LA EPISTEMOLOGÍA SITUACIONAL DE CARLOS MATUS

Martin Francisco de Almeida Fortis

Doutorando em Ciência Política pelo School of Social Sciences, Humanities and Languages, University of Westminster – London – LON, Inglaterra
mmfortis@yahoo.com.br

Recebido em 01.12.2009. Aprovado em 05.08.2010. Disponibilizado em 01.10.2010

Avaliado pelo sistema *double blind review*

Editor Científico: Dario de Oliveira Lima

RAE-eletrônica, v. 9, n. 2, Art. 13, jul/dez. 2010.

<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=5643&Secao=ARTIGOS&Volume=9&Numero=2&Ano=2010>

©Copyright 2010 FGV-EAESP/RAE-eletrônica. Todos os direitos reservados. Permitida a citação parcial, desde que identificada a fonte. Proibida a reprodução total. Em caso de dúvidas, consulte a Redação: raeredacao@fgv.br; 55 (11) 3799-7898.



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

RESUMO

O artigo discute a abordagem situacional desenvolvida por Carlos Matus, cujas técnicas operacionais (metodologia PES) foram bastante difundidas no âmbito do planejamento governamental, em contraste com a sua epistemologia, que permanece largamente ignorada no meio acadêmico especializado. Contestando a visão positivista e o economicismo reducionista da ortodoxia dominante, a epistemologia situacional propõe que as políticas públicas sejam pensadas dentro da lógica do jogo social, cujos fundamentos teóricos são complexidade, indeterminação e incerteza. Após descrição da trajetória intelectual de Carlos Matus, emprega-se a metodologia de pesquisa da análise bibliográfica com o propósito de investigar seus principais textos e evidenciar sua contribuição para uma orientação pós-moderna da gestão governamental. Revisando a literatura de políticas públicas, argumenta-se que a adoção da perspectiva situacional pode inspirar soluções alternativas aos problemas contemporâneos da administração pública, como a ampliação da eficiência administrativa e o fortalecimento democrático.

PALAVRAS-CHAVE Epistemologia situacional, políticas públicas, Carlos Matus, pós-modernismo, gestão pública.

ABSTRACT *The article discusses the situational approach developed by Carlos Matus, whose operational techniques (PES methodology) were widely disseminated within the area of government planning, in contrast to his epistemology, which is largely ignored in specialist academic circles. Questioning the positivist view and reductionist economicism of the dominant orthodoxy, the situational epistemology proposes that public policies be thought of within the logic of the social game, the theoretical fundamentals of which are complexity, indecision and uncertainty. After describing the intellectual trajectory of Carlos Matus, the bibliographic analysis research methodology is used for investigating the main texts and establishing evidence of their contribution to the post-modern orientation of government management. Reviewing the literature of public policies, it is argued that the adoption of a situational perspective might inspire alternative solutions for contemporary problems in public administration, such as increasing administrative efficiency and strengthening democracy.*

KEYWORDS *Situational epistemology, public policies, Carlos Matus, post-modernism, public management.*

RESUMEN *El artículo discute el abordaje situacional desarrollado por Carlos Matus, cuyas técnicas operacionales (metodología PES) se han difundido bastante en el ámbito de la planificación gubernamental, en contraste con su epistemología, que permanece ampliamente ignorada en el medio académico especializado. Al contestar la visión positivista y el economicismo reduccionista de la ortodoxia dominante, la epistemología situacional propone que las políticas públicas sean pensadas dentro de la lógica del juego social, cuyos fundamentos teóricos son la complejidad, la indeterminación y la incertidumbre. Posteriormente a la descripción de la trayectoria intelectual de Carlos Matus, se procede a una investigación basada en la metodología del análisis bibliográfico, con el propósito de investigar sus principales textos y evidenciar su contribución para una orientación posmoderna de la gestión gubernamental. Revisando la literatura de políticas públicas, se argumenta que la adopción de la perspectiva situacional puede inspirar soluciones alternativas para los problemas contemporáneos de la administración pública, como la ampliación de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento democrático.*

PALABRAS CLAVE *Epistemología situacional, políticas públicas, Carlos Matus, posmodernismo, gestión pública.*

INTRODUÇÃO

Críticos da modernidade têm celebrado a morte da ortodoxia no campo das políticas públicas (MILLER e FOX, 2007). Desde o período pós-guerra, o paradigma dominante em políticas públicas tem assumido orientação eminentemente instrumental, sendo caracterizado pela predominância de abordagens universalistas e estruturalistas. Sob a égide da inspiração positivista, esse arcabouço de matiz modernista enalteceu os princípios científicos, preterindo o contexto e a posição situacional dos atores em favor de generalizações e abstrações. Recusando abordagens históricas, a visão *mainstream* dissociou a administração da política, reduzindo a ação social à racionalidade econômica, enfatizando o poder da técnica e a capacidade preditiva dos modelos teóricos (MILLER, 2002).

No contexto latino-americano, a hegemonia da ortodoxia instrumentalista consubstanciou-se na elaboração de planos de desenvolvimento econômico que negligenciaram a importância do contexto social, político, econômico e cultural no qual foram concebidos. Ainda que iniciativas precursoras remontem à década de 1940, foi com a aprovação da Carta de Punta del Este, em 1961, que o planejamento consagrou-se como mecanismo indispensável de desenvolvimento nacional (LIRA, 2006, p. 9). Distanciando-se das aspirações democráticas de participação política e controle social, o processo de planejamento notabilizou-se pela sua natureza utópica, formalista, economicista, burocrática e centralizadora (MATUS, 1981; MATTOS, 1988).

Denunciando não apenas as limitações das técnicas utilizadas no planejamento governamental, mas também as deficiências teóricas dos métodos preconizados, Carlos Matus procurou desenvolver um arcabouço alternativo, no qual combatia a linearidade, o mecanicismo e o reducionismo das fórmulas tradicionais. Vinculando a noção de planejamento ao processo de construção social da realidade (BERGER E LUCKMANN, 1994), Matus pretendeu superar a ortodoxia positivista vigente por intermédio de uma epistemologia situacional, fundamentada nos conceitos de complexidade, indeterminação e incerteza (MATUS, 2007).

Com a finalidade de discutir as proposições centrais de Matus, apresentando suas críticas e inovações em relação ao paradigma tradicional de planejamento, o presente artigo possui como objetivo geral explicar as razões que justificam qualificar Matus como teórico pós-moderno no campo das políticas públicas. O argumento crucial consiste em mostrar que a perspectiva situacional arquitetada por Matus não se resume apenas às ferramentas estratégicas por ele delineadas, consistindo essencialmente na crítica aos modelos ortodoxos, ancorados em premissas instrumentalistas, normativas e reducionistas.

A demonstração de que a ruptura “epistemológica” é pelo menos tão relevante quanto suas técnicas de governo (como o método PES) implica duas consequências importantes. A primeira é inserir o pensamento de Carlos Matus no âmbito da reflexão sobre pós-modernidade em políticas públicas, permitindo à crítica especializada avaliar a consistência de suas ideias. A segunda consiste em sugerir que a perspectiva da situacionalidade pode contribuir para enfrentar importantes desafios contemporâneos na área de gestão pública, particularmente aqueles relacionados ao equilíbrio entre fortalecimento da participação política e ampliação da eficiência administrativa.

Para cumprir esses objetivos, a metodologia empregada nesta pesquisa consistiu no estudo sistemático dos textos produzidos por Carlos Matus, recorrendo, quando conveniente, à bibliografia secundária. Para a análise do enquadramento de Matus na perspectiva da pós-modernidade, foi feita uma revisão da literatura no campo das políticas públicas e da gestão governamental.

Este artigo está organizado em cinco seções. A primeira descreve sucintamente a trajetória intelectual e profissional de Carlos Matus, enquanto a segunda apresenta os conceitos-chave do pós-modernismo, que são cruciais para compreender a sua ruptura epistemológica. A terceira seção explora a epistemologia situacional, analisando de que modo ela pretende superar as deficiências dos modelos tradicionais de planejamento. A quarta seção sugere que as propostas formuladas por Matus se constituem em alternativas analíticas e metodológicas às teorias dominantes no campo das políticas públicas. A quinta seção evidencia os limites das proposições teóricas de Matus e traça as considerações finais.

QUEM É CARLOS MATUS?

A trajetória de Carlos Matus

Carlos Matus não foi apenas o formulador do planejamento estratégico situacional. Dotado de espírito inquieto e contestador, o economista chileno notabilizou-se pela construção de um pensamento profundo e complexo, materializado em vasta produção teórica. Criticando o viés economicista e a ênfase normativa dos métodos tradicionais de planejamento, Matus descortinou inovadora perspectiva teórica que tem repercutido fortemente nas práticas governamentais de diversos países latino-americanos.

Nascido em Santiago do Chile em 1931, Carlos Matus Romo graduou-se em Engenharia e obteve o diploma de mestrado em Economia pela Universidade Harvard, com foco em financiamento

de projetos. No início da década de 1960, exerceu prestigiadas funções governamentais e acadêmicas, tendo sido assessor do Ministério da Fazenda, professor universitário no Chile e no México, além de consultor da Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (Ilpes).

Em junho de 1972, após a dissolução do gabinete pelo presidente Salvador Allende, foi designado ministro da Economia (AGGIO, 2002, p. 134). Em junho de 1973, presidiu o Banco Central do Chile. Com o golpe de Estado instaurado pelo general Augusto Pinochet, Matus teve sua atuação política interrompida e recebeu ordem de prisão. Recluso nos cárceres chilenos de Dawson e Ritoque, entre 1973 e 1975, dedicou-se intensamente ao estudo da atividade governamental e iniciou a sistematização de sua visão crítica sobre o planejamento governamental.

Libertado em 1975, refugiou-se na Venezuela, onde escreveu a maior parte de suas obras. Na década de 1980, colaborou ativamente com os órgãos de planejamento do governo de Caracas. Em 1988, criou a Fundação Alta Direção (Altadir) com o objetivo de fomentar o desenvolvimento do planejamento estratégico e contribuir para a capacitação dos gestores governamentais de alto escalão. Paralelamente, investiu também no projeto de criação de uma Escola Latino-Americana de Governo (Projeto Escolag), voltada para a qualificação dos dirigentes e técnicos atuantes no campo de Administração Pública.

Na década de 1990, além de intensa atividade docente voltada para a capacitação de altos escalões de funcionários públicos, assessorou vários governos latino-americanos, difundindo a metodologia do planejamento estratégico situacional (PES). Suas proposições receberam acolhimento favorável no Brasil, influenciando práticas de gestão no setor público (GARCIA, 2000). Entre 1996 e 1997, Matus colaborou na criação da Escola de Governo da Fundação de Administração Pública (Fundap). Em julho de 1998, já com seu estado de saúde precário, Matus foi convidado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para proferir em Brasília seminários sobre teoria de governo e método PES. Exercendo incansavelmente a função de professor e consultor até seus últimos dias, Matus faleceu em Caracas em 1998, legando uma herança intelectual valiosa, que tem beneficiado pesquisadores, administradores públicos e dirigentes políticos (GONÇALVES, 2005, p. 96-97; 150-172).

Antes de se passar propriamente à análise da contribuição teórico-metodológica de Matus, duas ressalvas devem ser feitas. A primeira é que apesar da trajetória acadêmica sólida e do desempenho de funções docentes, Matus não foi apenas um teórico do estudo governamental. Engajado em atividades políticas, ele foi um homem prático, profundamente envolvido e comprometido com a solução de

problemas concretos. Em verdade, Matus rejeitava a teorização como um fim em si mesmo, concebendo a especulação como uma forma de esclarecimento e compreensão da realidade que possibilitaria a transformação social. Raúl Prebisch, colega de Matus na Cepal, fornece um testemunho: “Em Matus se dá a conjugação pouco frequente de uma extraordinária inquietude e um grande sentido pragmático” (MATUS, 1981, prefácio).

A segunda observação é que este artigo explora apenas as inovações epistemológicas de Matus, isto é, os fundamentos conceituais que estruturam sua metodologia prática, não se aprofundando na discussão de seus conteúdos técnicos e operacionais. Esse recorte da pesquisa não desmerece a relevante contribuição de Matus em diversos campos da ação governamental. Só para ilustrar, pode-se mencionar que Matus tratou de questões amplas e variadas, como a governabilidade do sistema político (analisada em *Política, planejamento e governo*), a reforma do aparelho de Estado (debatida na obra *Os três cinturões do governo*), a precariedade dos sistemas políticos (discutida em *Adeus, senhor presidente*), bem como procurou formular soluções técnicas para problemas organizacionais (abordadas em *Reengenharia pública*) (MATUS, 1993, 1994a, 1994b, 1997).

Para se compreender apropriadamente a ruptura epistemológica empreendida por Matus, é importante discutir em que consiste a perspectiva pós-moderna. Assim, a próxima seção aborda o significado do pós-modernismo, examinando alguns de seus principais conceitos e proposições.

O FENÔMENO PÓS-MODERNO: EXPRESSÃO CULTURAL E ATITUDE INTELECTUAL

A pós-modernidade não é fácil de definir. Pode ser apreendida simultaneamente como movimento de expressão cultural e atitude intelectual. Enquanto expressão cultural, a pós-modernidade está presente na arquitetura, nas artes plásticas, na literatura, no teatro, no cinema. Na qualidade de atitude intelectual, ela se consagra como perspectiva teórica empregada na filosofia e nas ciências sociais (BERTENS, 1995; KUMAR, 1997; ALVESSON, 2002). Até o presente momento, referências à pós-modernidade na esfera das políticas públicas ainda carecem de elaboração mais sistemática (MILLER, 2002).

É difícil também precisar com exatidão o surgimento do período pós-moderno. Tentativas embrionárias de caracterizar a pós-modernidade remontam à década de 1930, quando Federico de Onís cunhou o termo em sua *Antología de la poesía española e hispanoamericana*, esboçando uma reação ao movimento modernista. É, contudo, durante as efervescentes décadas de 1960 e 1970, que o

movimento pós-moderno se propaga entre artistas e pensadores, infiltrando-se também nos departamentos universitários. Foi durante a década de 1980 que o fenômeno pós-moderno se consolidou, tornando-se dominante na cultura popular (GRENZ, 2008).

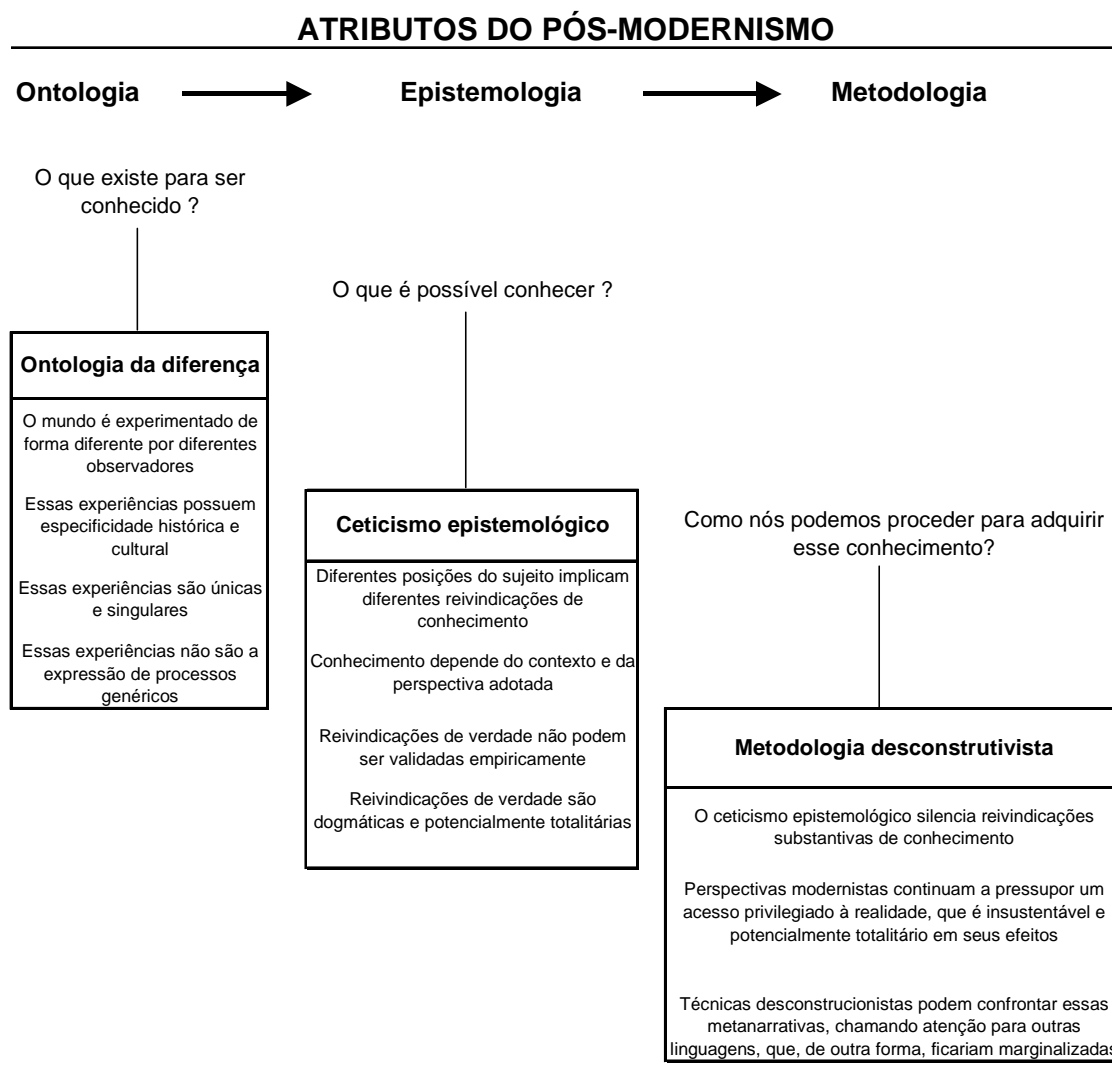
No campo filosófico, um marco decisivo do pós-modernismo foi lançado por Lyotard (1993). O intelectual francês foi comissionado pelo Conselho das Universidades do Governo do Quebec para desenvolver um estudo sobre a situação do conhecimento nas sociedades mais desenvolvidas do mundo ocidental. Em 1979, ele publicou as conclusões de sua pesquisa em um famoso livro, *A condição pós-moderna*, no qual defendeu que as grandes narrativas da modernidade (como o Iluminismo e o marxismo) haviam perdido a legitimidade.

Em síntese, o pós-modernismo critica o paradigma da modernidade. Para o pensamento moderno, formulado a partir da Renascença, a ciência é uma forma privilegiada de percepção da realidade: o progresso do conhecimento e o avanço da tecnologia possibilitarão a emancipação do indivíduo, libertando-o da opressão e da ignorância. A fundamentação filosófica da modernidade foi resultado da contribuição de pensadores como Descartes (o sujeito é autônomo e racional), Newton (o universo é cognoscível, podendo ser apreendido por meio de leis regulares) e Bacon (a tecnologia pode contribuir para aperfeiçoar a condição humana). Essa aposta na capacidade racional do ser humano e no potencial transformador da tecnologia constituiu os pilares do Iluminismo (BUTLER, 2002).

As experiências traumáticas das duas guerras mundiais e a emergência dos sistemas totalitários solaparam as bases do projeto da modernidade. A desilusão com as utopias iluministas projetou uma sombra de ceticismo sobre a crença na racionalidade, na ciência e na tecnologia (DROLET, 2004). Desconfiando das convicções da modernidade, o pós-modernismo substitui o mecanicismo pelo historicismo, a verdade pela interpretação, a certeza pelo relativismo. Nesse sentido, o pós-modernismo manifesta dúvidas sobre a objetividade e a neutralidade do conhecimento, suspeita de teorias universalmente válidas, recusa a separação entre sujeito e objeto, e critica o individualismo da sociedade moderna. Valorizando o papel das emoções e intuições na percepção da realidade, o pós-modernismo destaca a importância da dimensão social da existência (MCGOWAN, 1991).

Essa distinção entre pensamento moderno e a crítica pós-moderna é crucial para compreender o alcance da epistemologia situacional de Matus (Figura 1). Como se argumenta adiante, o economista chileno procura mostrar justamente que o problema dos modelos tradicionais de planejamento governamental consiste em sua filiação ao paradigma moderno. Em tom pós-moderno, Matus propõe que o planejamento seja percebido a partir da noção de jogo social, no qual prevalecem a complexidade, a indeterminação e a incerteza. Esse é o tema da próxima seção.

Figura 1 – Atributos do pós-modernismo



A dependência direcional da ontologia, epistemologia e metodologia: o caso do pós-modernismo.

Fonte: Adaptado de Hay (2002, p. 207, tradução nossa)

COMPLEXIDADE, INDETERMINAÇÃO E INCERTEZA: O PENSAMENTO SITUACIONAL DE CARLOS MATUS

Há um “primeiro” Matus?

Antes de se iniciar o estudo da epistemologia situacional de Matus, que reflete os fundamentos da pós-modernidade, é interessante indagar se a sua produção teórica é contínua e linear. Não há consenso, na literatura, se Matus sempre foi um pensador crítico dos pressupostos que embasam os métodos de planejamento. É interessante notar que os seus primeiros escritos, apesar de exibirem certo grau de discordância em relação aos modelos desenvolvimentistas adotados pela Cepal, não revelam críticas aos fundamentos conceituais das teorias convencionais. Essa aparente descontinuidade entre as reflexões iniciais e os livros da maturidade sugere a ocorrência de uma ruptura epistemológica. É válido registrar, entretanto, que o próprio Matus não validou essa tese, sustentando a ideia de continuidade e aperfeiçoamento progressivo (CARAZZATO, 2000, p. 44).

A publicação da obra *Estratégia e plano* [EP], em 1972, é um marco importante na produção teórica de Carlos Matus, assinalando um esforço preliminar de sistematização de suas ideias. Nessa obra, podem ser detectadas três influências importantes: i) o peso de sua formação acadêmica em economia, que tendeu a enfatizar o papel das relações econômicas e a valorizar a busca de leis regulares e universais; ii) o contexto cepalino com o qual estava envolvido e que direcionava suas análises para a questão do desenvolvimento econômico; iii) a ideologia socialista que fortaleceu a crença na transformação da sociedade por meio da política (LIRA, 2006, p. 21).

Nessa obra, Matus (1981) teceu críticas sobre os modelos de planejamento adotados na América Latina a partir da década de 1940, destacando como suas principais deficiências: o triunfo do formalismo sobre aspectos essenciais, bem como a ênfase excessiva na operatividade e na quantificação. Ele ressaltou também que os planejadores não estavam à altura dos desafios, sendo desconhecedores das causas profundas dos problemas enfrentados, tendo reduzido o plano a um conjunto de projeções formuladas com base em diagnósticos. Ele destacou ainda que o isolamento das agências responsáveis pela elaboração e implementação dos planos, desprovidas de efetivo poder decisório, contribuiu para o enfraquecimento do próprio processo de planejamento.

As ideias expostas em EP apontam para duas conclusões. No campo filosófico, Matus adere ao paradigma modernista, reproduzindo as lições de Descartes (teorias são construções que representam a realidade) e de Newton (o universo é uma totalidade mecânica, cabendo às teorias científicas identificar a regularidade de suas partes). Nas obras posteriores, ele reformulará essas premissas, reforçando seus vínculos com a pós-modernidade. A segunda conclusão, no domínio do planejamento governamental, remete ao descontentamento de Matus com os planos governamentais, estruturados em diagnósticos e projeções excessivamente utópicos, prescritivos, formalistas e economicistas.

Carlos Matus: a inauguração da pós-modernidade em políticas públicas

Os traços de pós-modernidade na produção teórica de Carlos Matus são evidentes na sua fase madura. Ainda que a tese da linearidade de sua trajetória intelectual seja controversa, é razoável sustentar que a pós-modernidade de Matus está associada a sua ruptura epistemológica. Como se argumentou, a obra *EP* já contém importantes elementos críticos, especialmente relacionados ao tipo de planejamento praticado na América Latina, porém sua atitude epistemológica ainda é eminentemente modernista. Quando então teria ocorrido a guinada pós-moderna?

É razoável supor que essa transição tenha se iniciado com a publicação, em 1980, de *Planejamento de situações*, consolidando-se com a produção de *Política e plano*, em 1984, na qual já estão presentes os conteúdos decisivos de pós-modernidade. Suas análises e proposições serão ainda revistas e aperfeiçoados até a *Teoria do jogo social*, obra póstuma, na qual os fundamentos da epistemologia situacional são minuciosamente articulados (MATUS, 1980, 1984, 2005).

A ideia de ruptura insinua o desconforto de Matus (2005) com os pressupostos que alicerçavam os modelos tradicionais de planejamento: i) a separação entre sujeito e objeto, conferindo ao planejador um ponto de vista exterior e independente; ii) a presunção de correspondência entre a realidade e os fatos, que poderiam ser representados por meio de teorias; iii) a premissa de que a sociedade é um fenômeno redutível a leis que se repetem regularmente; iv) a ideia de que o desempenho da ação governamental deve ser medido exclusivamente por critérios de eficácia econômica; v) a ênfase em diagnósticos e predições, que, mediante a descoberta da verdade científica, autorizaria a formulação de prescrições; vi) a percepção da política como empecilho à eficiência da ação governamental.

Ao sugerir a superação desses pressupostos em favor de fundamentos pós-modernos, Matus concebeu uma epistemologia de caráter situacional, cujos traços centrais são: i) o planejamento governamental deve ser estudado sob a ótica da teoria do jogo social e não apenas do reducionismo economicista; ii) o planejador não está dissociado da realidade que pretende transformar, evidenciando a inseparabilidade entre sujeito e objeto; iii) a imperatividade de relativizar o poder explicativo das teorias científicas, já que modelos analíticos *per se* são incapazes de explicar toda a realidade social; iv) a crítica à ideia de diagnóstico único, de neutralidade do conhecimento e de verdade objetiva; v) a percepção da natureza eminentemente interativa do jogo social, no qual aliados e oponentes procuram alcançar seus objetivos por meio do cálculo estratégico, cujo significado é dependente do contexto; vi) a natureza complexa, indeterminada e incerta dos fenômenos sociais; vii) a noção de que os problemas políticos são variáveis endógenas (MATUS, 1984, p. 12-16).

Como Matus explica, o viés economicista assume uma hipótese restritiva de racionalidade, que é válida apenas para determinadas situações específicas, mas não é capaz de fornecer explicações completas da realidade social. “O planejamento econômico é um caso particular e limitado da teoria geral do planejamento e de sua prática social” (MATUS, 1993, p. 28). Ao privilegiar valores como mensuração, previsibilidade e linearidade, o economicismo desconsidera as características centrais do jogo social.

Além disso, a ciência econômica segue o paradigma das ciências naturais, no qual se postula uma demarcação precisa entre sujeito e objeto. No jogo social, entretanto, essa separação é duvidosa e indesejável. Não apenas os sujeitos (inclusive os planejadores governamentais) participam ativamente da sociedade, como eles pretendem conhecê-la com o propósito de transformá-la. Esse engajamento do ator social impede a distinção severa entre sujeito e objeto: a natureza indeterminada e incerta do jogo social inviabiliza reivindicações de objetividade do conhecimento, já que o significado da ação social não é dissociável de seu contexto ou situação (MATUS, 2005).

Matus sustenta que é preciso transcender o nível econômico, pois a realidade social é mais complexa, e, por ser indeterminada e incerta, distancia-se dos princípios mecanicistas e lineares dos modelos neoclássicos. Para ele, a lógica das políticas públicas não pode ser reduzida ao enfoque microeconômico no qual os consumidores e produtores definem preços e quantidades de bens e serviços em situações de equilíbrio. Ainda que os atores sociais possuam um comportamento orientado a propósitos, suas motivações internas não podem ser desconsideradas. Acompanhando a sociologia compreensiva de Weber (2003), Matus entende que a ação individual é guiada por conexões de sentido, em vez de consistir somente em um princípio de maximização da utilidade. Ele propõe substituir a causalidade “pura” pela multicausalidade, sugerindo o emprego de uma análise do tipo estratégico e interativo, que é mais completa em seu poder explicativo e contempla tanto o econômico quanto o político:

Nesse ponto, emergem com clareza as limitações da antiga planificação do desenvolvimento econômico e social, que isola uma parcela da realidade do jogo político à qual pertence o econômico-social. E, para maior simplicidade, trata a parcela econômica de modo determinista e no mero plano prescritivo. A análise estratégica leva-nos, inevitavelmente, à planificação integral da ação, sem separar o econômico do político. O poder, como recurso escasso, desempenha, nessa interação sistêmica, um papel-chave para entender-se a complexidade do problema que um governante enfrenta

ao tomar decisões diante de opções de resultados incertos que também dependem da ação de outros jogadores (MATUS, 2006, p. 133, grifo nosso).

Em síntese, é possível concluir que, na visão de Carlos Matus, as premissas modernistas adotadas pelas teorias ortodoxas conduzem a modelos insatisfatórios de planejamento. A transição para uma epistemologia de tipo situacional favorece a superação das limitações dos enfoques tradicionais (Figura 2). Essa perspectiva situacional é eminentemente pós-moderna, na medida em que recusa uma distinção categórica entre sujeito e objeto, demonstra ceticismo em relação ao mecanicismo dos modelos teóricos que pretendem “representar” a realidade e desacredita a racionalidade redutiva dos enfoques economicistas (MATUS, 1993, p. 111). As categorias analíticas da pós-modernidade – complexidade, indeterminação e incerteza – fornecem a fundamentação filosófica para a construção da teoria do jogo social, que será analisada na próxima seção.

O jogo social

As limitações do enfoque economicista motivaram Matus a construir uma teoria da ação social que fosse capaz de incorporar a complexidade do jogo social. A visão situacional de Matus parte da noção de “perspectiva do ator”, na qual os atores são entendidos como portadores de “interesses, visões e preconceitos”, agindo com base em uma orientação interna, em vez de um cálculo exclusivamente instrumental. Como os propósitos dos atores não são coincidentes, o jogo social possui um final “aberto”, pois o resultado da interação dos atores não é passível de determinação *a priori* (MATUS, 2005, p. 72).

Em que consiste a situacionalidade preconizada por Carlos Matus? Em primeiro lugar, ela é a essência do planejamento: “Chamaremos planejamento o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação” (MATUS, 1993, p. 19). Quanto à definição do próprio conceito de situação, afirma Matus (1984, p. 19): “A situação é a explicação da realidade que realiza uma força social em função de sua ação e da luta contra outras forças sociais”. Além dessa abordagem agonística, a situação é percebida como “a apreciação da realidade que enfrenta um ator a partir de sua visão do problema” (1984, p. 181). Considera também que “o planejamento situacional refere-se a um tipo especial de ação humana: intencional e reflexiva” (MATUS, 1993, p. 81; CARAZZATO, 2000, p. 152-9; MATUS, 2005, p. 189).

Figura 2 – Contrastes da planificação tradicional com a PES
 Contrastes da planificação tradicional com a PES

Planificação tradicional	Problemas básicos		Planificação estratégica
1. Unidimensional (apenas recursos econômicos)	1. Como explicar	2. Como esboçar o futuro	1. Multidimensional (político, econômico, cognitivo, etc.)
2. Determinística $A \rightarrow B$	Diagnóstico <i>versus</i> Explicação Situacional	Asserção <i>versus</i> Aposta	2. Incerteza dura β \downarrow $A \rightarrow B$
3. Sem contexto (circunstâncias implícitas)	J1		3. Contexto explícito parcialmente enume- rável ($B = a, b, \dots$?)
4. Sem atores sociais (um governante e um sistema governado)	J3	Mesa de Jogo	4. Atores sociais em um jogo
5. Proposta de ação ao político com anúncio de resultados precisos	J4	J2	5. Vários planos com resultados variáveis segundo as circunstâncias
6. O escritório de planificação planifica	3. Como calcular o possível	4. O que fazer hoje	6. Quem governa planifica
	Consulta Política <i>versus</i> Análise Estratégica	Conselho Técnico <i>versus</i> Cálculo Situacional	

Fonte: Matus, 2006, p. 123.

Em conformidade com a perspectiva pós-moderna, o economista chileno ressalta que os atributos principais da explicação situacional são: i) autorreferencialidade (não há explicação objetiva da realidade, pois a percepção dos atores depende do lugar e papel que ocupam no jogo social); ii) dinamismo (o planejamento é um processo social cuja lógica reside na mudança); iii) policentrismo (os pontos de vista dos oponentes são distintos e legítimos); iv) totalização (a realidade não está recortada conforme a divisão estabelecida pelas disciplinas acadêmicas); v) equilíbrio (em virtude da natureza dialética do processo social que sintetiza os opostos) (MATUS, 1984, p. 19-22; 83-99).

O conceito de situacionalidade também é relevante pelas suas implicações para o jogo social, dentro do qual o planejamento governamental se desenrola. Em primeiro lugar, não há apenas recursos

econômicos envolvidos, existindo um conjunto de “vetores de recursos escassos”, como o poder, o tempo, o conhecimento, a capacidade organizacional, os recursos políticos e os recursos econômicos (MATUS, 2005, p. 283). Essas diversas dimensões do planejamento implicam múltiplos jogos de poder (político, econômico, cotidiano, pessoal, comunicacional e organizacional) que operam segundo lógicas autônomas, possuindo diferentes modos de explicação e distintos critérios de validação e de êxito.

Nesse sentido, o jogo social se desenvolve com base em seis características: i) não há começo nem término; ii) os jogadores podem ser atores ou espectadores; iii) os jogadores têm diferente percepção dos problemas; iv) o jogo é recursivo e multidimensional, pois cada jogo envolve subjogos menores que se processam em múltiplos planos; v) o jogo é difuso, dificultando o cálculo dos riscos; vi) a moeda do jogo é o poder (CARAZZATO, 2000, p. 108-109). Uma forma de reduzir a complexidade do jogo seria retratá-lo a partir de determinadas variáveis: atores (participantes), regras (regulamento do jogo), fluxos (modos de jogar) e acumulação (capacidade e incapacidade para o jogo) (MATUS, 2005, 2007).

É importante ressaltar que o jogo social compreende a totalidade dos atores, de modo que os governantes e os administradores públicos também precisam aprender a jogar. Como afirma Matus (2006, p. 119):

Se deseja alcançar bons resultados, o governante deve aprender a jogar no jogo social. Mas o que significa jogar bem? Essa é a pergunta-chave para a teoria do governo e a planificação, porque jogar bem não apenas implica o domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado, como, principalmente, a arte de jogar bem na prática, medir-se com os outros jogadores e dominar a tensão que o jogo produz numa situação concreta.

Portanto, a situacionalidade é o fundamento central da teoria do jogo social, no qual complexidade, indeterminação e incerteza permeiam o comportamento interativo dos jogadores, resultando em finais abertos que não podem ser antecipados de antemão. O potencial teórico da epistemologia situacional ficará mais claro quando se explorar sua capacidade de resolução de problemas governamentais, que é o tema da próxima seção.

A PÓS-MODERNIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

As propostas de Carlos Matus têm forte alcance teórico e prático, que são virtudes gêmeas no campo da ação governamental. Aliás, Matus reiteradamente condenou a teorização como fim em si mesma. Ele admitia que seus escritos possuísem como propósito principal dotar os dirigentes políticos e os gestores governamentais de uma caixa de ferramentas capaz de auxiliá-los no exercício de suas atividades. Matus era crítico ferrenho da improvisação e do amadorismo, apesar de reconhecer que a urgência na tomada de decisões implicava a convivência das escolhas racionais com fatores emocionais e intuitivos. Como forma de fortalecer o profissionalismo e alcançar a excelência na gestão governamental, defendia a capacitação dos dirigentes (SACHET, 2003).

Em termos concretos, quais são as contribuições da epistemologia situacional para os desafios de gestão contemporâneos enfrentados pelos governos, particularmente a busca da eficiência na prestação de serviços públicos em contexto de restrição de recursos orçamentários? Em tempos de hegemonia do *Homo economicus* (nível ontológico), da teoria da escolha racional (nível epistemológico) e da agenda da nova gestão pública (nível metodológico), a perspectiva situacional de Matus tem importantes advertências a fazer. Cabe esclarecer que essa distinção segue as formulações sugeridas por Burrell e Morgan (1979) e Hay (2002).

No nível ontológico, Matus enfatizou o caráter reducionista do economicismo. A presunção de racionalidade do *Homo economicus* sugere que o ator social é redutível ao agente econômico. Contudo, em se tratando de planejamento governamental, essa premissa é discutível. Friedman (1953), ao sustentar que boas teorias são avaliadas por sua capacidade de fornecer previsões confiáveis, pode ter razão na esfera das transações econômicas. O universo governamental, entretanto, é mais complexo, especialmente porque as variáveis políticas são tão relevantes quanto os fatores econômicos. É provável que, se a noção de sujeito adotada em políticas públicas incorporasse as contribuições de outras disciplinas das ciências sociais (particularmente a antropologia e a psicologia), os padrões de racionalidade fossem mais condizentes com a complexidade do jogo social (GEERTZ, 1989, p. 45-66; MCGRAW, 2006, p. 138).

No nível epistemológico, as críticas de Matus também são contundentes e rivalizam com o pensamento dominante. A teoria da escolha racional é largamente empregada não apenas na economia, mas também em outras disciplinas das ciências sociais, como a ciência política e a sociologia. Sua premissa básica é que os padrões sociais de comportamento resultam da ação individual: “A unidade elementar da vida social é a ação humana individual. Explicar instituições sociais e a mudança social é

mostrar como elas emergem como resultado da ação e interação de indivíduos” (ELSTER, 1989, p. 13). Inspirando-se no paradigma neoclássico da teoria econômica, ele afirma que esses indivíduos são motivados por seus desejos, expressos em termos de preferências, confrontando os custos e os benefícios esperados com o propósito de alcançar o máximo de satisfação pessoal.

Na visão de Matus, a teoria da escolha racional oferece instrumentos analíticos adequados quando o fato econômico é determinante. Contudo, o jogo social, em virtude de sua complexidade, transcende o nível econômico, exigindo uma abordagem situacional. Em termos de políticas públicas, o corolário imediato é que, em vez de seguir o receituário ortodoxo, que privilegia soluções genéricas, abstratas e universais, os dirigentes políticos são aconselhados a identificar aqueles instrumentos, técnicas e metodologias que sejam mais consistentes com os propósitos, interesses e preferências específicos do seu contexto (GEERTZ, 1989; MILLER, 2002).

Em relação à dimensão metodológica, cabe registrar que a ortodoxia dominante nas políticas públicas tem difundido, a partir da década de 1980, a vertente gerencialista da nova gestão pública (NGP), que consiste em um conjunto de orientações prescritivas formuladas para melhorar a eficiência governamental, dentre as quais: i) o foco nos resultados em vez de nos processos; ii) a ênfase nos usuários dos serviços públicos, que são tratados como clientes; iii) a descentralização da ação governamental para as esferas locais; iv) a substituição do *ethos* burocrático pelos valores da eficiência, eficácia e efetividade; v) a valorização da autonomia e responsabilidade dos gestores que são controlados em função de seu desempenho; vi) o fortalecimento do controle social e do incentivo à participação da sociedade civil; vii) a celebração de contratos de gestão com fixação de metas e cobrança de resultados (PEREIRA, 1996a, 1996b, 1996c; MCLAUGHLIN, OSBORNE E FERLIE, 2002).

Com o objetivo de transitar do modelo burocrático para o gerencial, os governos latino-americanos têm incorporado crescentemente a agenda da NGP. As políticas adotadas pelo governo brasileiro procuraram reproduzir as suas premissas básicas (MARE, 1995). Apesar de avanços importantes, especialistas avaliam que os resultados alcançados ainda são insatisfatórios (PEREIRA, 2001; ABRUCIO, 2007; FORTIS, 2009).

Mas como Matus se posicionaria diante das recomendações delineadas pela NGP? Em princípio, não há razões para supor que Matus pudesse ser contrário à exposição do setor público às estratégias de administração usualmente empregadas pelo setor privado, já que supostamente elas contribuiriam para reduzir custos e elevar a eficiência econômica. Não há nada de condenável em ser eficiente, e os manuais de políticas públicas podem continuar a ser utilizados (BARDACH, 1998). Matus alertaria,

entretanto, para o fato de que a NGP é uma opção, dentre outras que podem ser construídas, inventadas ou descobertas. Ele perguntaria também quais são as premissas ideológicas, declaradas ou implícitas, que estruturam essa agenda de reforma. Indagaria, por exemplo, se a sequência costumeiramente apresentada é inevitável, e até mesmo se a NGP é a melhor solução para os problemas enfrentados. Matus contestaria a validade das premissas do sequencialismo da administração gerencial e da inescapabilidade da NGP:

Administração pública gerencial foi introduzida como representando um estágio superior da administração pública burocrática. Historicamente, nós tivemos a administração patrimonial do Estado; depois a administração pública burocrática; e finalmente a administração pública gerencial (*PEREIRA, 2001, p.132*).

A reforma gerencial, portanto, tornou-se inevitável [...] Ela é a consequência necessária da transformação do Estado em muitos países em um Estado social (*PEREIRA, 2009, p. 24-25*).

Além disso, o enfoque crítico de Matus suscita duas reflexões importantes. A primeira é situar as ações propostas pela NGP dentro de uma discussão mais ampla sobre papel do Estado, fortalecimento institucional, regime político, participação da sociedade civil e desenvolvimento nacional. Em uma visão abrangente, a NGP é essencialmente um instrumento de fortalecimento da capacidade organizacional do Estado: “Para que tenhamos um Estado social é preciso que tenhamos uma administração pública eficiente” (*PEREIRA, 2009, p. 24*). Em tom crítico, entretanto, Groth (1998) mostra que a visão de Estado condiciona a percepção da reforma. Em sua análise, ele argumenta que o Estado pode ser visto de duas formas:

A visão do “Estado como artefato” associa (e confunde) o Estado com o regime ou governo, produzindo uma interpretação de reforma como sendo essencialmente um processo técnico ligado à dinâmica do mercado. A visão do “Estado como relação” concebe o Estado em relação com a estrutura social, sugerindo uma interpretação da reforma como processo de rearticulação da hegemonia ou dominação. (*GROTH, 1998, p. 15, tradução nossa*).

A leitura de Groth (1998) parece mais aderente à epistemologia situacional, na medida em que emancipa a reflexão sobre políticas públicas do viés técnico-instrumental e da obsessão pela eficiência, fornecendo uma dimensão interpretativa mais ampla e complexa. A presença de fatores políticos produz implicações que evidenciam os limites (e as distorções) do economicismo.

Nesse sentido, seria prudente investigar se os domínios teóricos que divergem da matriz dominante não oferecem soluções mais satisfatórias, como a teoria da democracia radical, cuja fundamentação é baseada no dissenso e no conflito (MOUFFE, 1992, 2005). Em tempos de pós-modernidade, esse modelo agonístico poderia ensejar a construção de políticas públicas que visassem a fortalecer o processo de consolidação democrática, contemplando não apenas mecanismos de controle social, mas instrumentos efetivos de participação política e influência no processo decisório (FORTIS, 2009). É factível pensar também que a propalada gestão por resultados admite marcos analíticos mais ambiciosos do que agendas minimalistas de contornos liberais, progredindo além de estratégias restritivas de natureza fiscalista (DIAMOND, 2005; SCHICK, 2005, 2008; MAKON, 2008).

O contexto político brasileiro insinua que o tipo de democracia (social) escolhido pela sociedade brasileira exige concessões (políticas públicas) mais robustas do que aquelas atualmente oferecidas (WEFFORT, 1992). Os avanços necessários para a suplantação do modelo burocrático pressupõem reformas substantivas que nem sempre podem ser contempladas por soluções de compromisso, sob o risco de perpetuação do formalismo que historicamente tem dominado a administração pública brasileira (CORE, 2005). Uma saída para escapar dos modelos economicistas seria construir soluções que primassem pelo fortalecimento do capital social e pelo resgate da confiança interpessoal (EVANS, 1996). Em todas essas situações, a epistemologia situacional de Matus mostra-se mais adequada: ao entender a complexidade, a indeterminação e a incerteza como fenômenos constitutivos das políticas públicas, a visão situacional possibilita o desenho de soluções menos mecanicistas, lineares e reducionistas.

Temas espinhosos, porém cruciais, como o fenômeno da burocracia requerem soluções engenhosas que poderiam ser beneficiadas pela abordagem situacional. Uma discussão recente, que pode receber o aporte analítico da epistemologia situacional, envolve o debate sobre o modelo de burocracia estatal compatível com a administração gerencial (MEDEIROS, 2006; MATOS E LIMA, 2007). Reconhecendo as limitações e disfunções da burocracia (CROZIER, 1981), que a afastam do tipo puro idealizado por Weber (1963), pesquisas futuras podem refletir sobre os modelos burocráticos mais condizentes com padrões organizacionais complexos, nos quais a indeterminação e a incerteza sejam elementos constitutivos.

AS LIMITAÇÕES DA EPISTEMOLOGIA SITUACIONAL

O artigo procurou elucidar as propostas inovadoras de Carlos Matus, mostrando como a sua epistemologia situacional rompe com a ortodoxia dominante no campo das políticas públicas. Desconfiando do viés positivista das análises tradicionais, Matus propõe um arcabouço analítico que pode ser caracterizado como pós-moderno, na medida em que substitui a racionalidade instrumentalista e o reducionismo economicista pela teoria do jogo social, cujos eixos conceituais são complexidade, indeterminismo e incerteza.

Não obstante os avanços conceituais alcançados por Matus, suas formulações não estão isentas de críticas. Sua própria adesão ao movimento pós-moderno pode ensejar objeções, pois, para alguns teóricos, a pós-modernidade nada oferece além de ilusões e falsas promessas (EAGLETON, 1998). Por sua vez, os próprios escritos de Matus nem sempre primam pelo rigor analítico, empregando estilo tortuoso, repetitivo e pouco didático, que pode abalar sua credibilidade e suscitar ceticismo sobre a consistência de suas ideias. Além desses aspectos redacionais, Matus demonstra pouca sofisticação na abordagem de assuntos cruciais, como a questão democrática e a importância da participação da sociedade na definição das políticas públicas.

Seria possível indagar, por exemplo, por que Matus não confere a relevância merecida à discussão democrática, já que a política é componente central de sua epistemologia situacional. Em entrevista concedida ao jornalista Francisco Huertas, Matus se considera um indivíduo “progressista preocupado com a democracia” (GONÇALVES, 2005, p. 95). Porém, em alguns momentos, sua análise mostra-se elitista, advogando que o envolvimento popular é válido apenas na medida em que respalda o planejamento governamental. Se por um lado Matus exalta a participação como fator capaz de alavancar a viabilidade política e dissipar resistências, ele também diz que o planejador deve agir para neutralizar a influência de grupos sociais contrários à planificação (MATUS, 1993, p. 228). Ressalte-se, contudo, que esse viés elitista foi matizado em escritos posteriores (MATUS, 2007). De todo modo, não resta dúvida de que a epistemologia situacional é condizente com a democratização da participação política, sugerindo a politização das políticas públicas:

No final das contas, portanto, um discurso de políticas públicas de baixo para cima [*bottom-up*] pode florescer. Ao privilegiar a experiência e a situação na qual a

experiência ocorre, nós também favorecemos o conhecimento local e as contingências locais. Os padrões unidirecionais, de cima para baixo [*top-down*], que desfiguram o debate público, podem e devem agora ser politizados (MILLER, 2002, p. xiv, grifo nosso).

Em que pesem essas críticas, Matus foi um dos grandes pensadores latino-americanos contemporâneos no campo das políticas públicas. Suas contribuições ainda não foram totalmente reconhecidas pelo meio acadêmico, apesar da disseminação da metodologia PES em diversos países do continente. Além disso, sua repercussão internacional foi consideravelmente prejudicada pela ausência de traduções (particularmente para a língua inglesa) de suas principais obras. Especialistas com visão mais pessimista sugerem que:

Apesar das grandes ideias e contribuições, Matus dificilmente vai ser um dia reconhecido como um grande nome, sobretudo porque ele “não investiu na academia, não cuidou da formalização de seus negócios, não era didático e tinha muita pressa com a prática”, fato que prejudicou e vem prejudicando uma propagação mais ampliada dos conceitos desenvolvidos pelo autor (GONÇALVES, 2005, p. 171).

Ainda que seu pensamento permaneça confinado aos países latino-americanos e suas formulações teóricas continuem pouco presentes no debate acadêmico especializado, sua conduta pessoal de coragem (política) e sensibilidade (social) não será esquecida. A ousadia da contestação, a inquietação com o *status quo*, o descontentamento com os modelos convencionais, a preocupação inabalável com a qualidade da gestão pública seguirão sendo requisitos indispensáveis para a construção de um sistema político democrático, participativo, ético e eficiente. A abordagem situacional, inscrita dentro de uma visão pós-moderna das políticas públicas, pode facilitar o alcance desses objetivos.

NOTA DE AGRADECIMENTO

Dirigido ao professor Fabiano Core, talentoso pesquisador e estimado amigo, pelo estímulo permanente na reflexão sobre Carlos Matus.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, número especial, p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TrajectoriaRecenteAP.pdf>. Acesso em 30.08.2010.

AGGIO, A. *Democracia e socialismo: a experiência chilena*. São Paulo: Annablume, 2002.

ALVESSON, M. *Postmodernism and Social Research*. Philadelphia: Open University Press, 2002.

BARDACH, E. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.

BERGER, P. L; LUCKMAN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1994.

BERTENS, H. *The Idea of the Postmodern: a History*. New York and London: Routledge, 1995.

BURRELL, G; MORGAN, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann Educational Books, 1979.

BUTLER, C. *Postmodernism: a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

CARAZZATO, J. *Planejamento público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus*. 2000. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *Revista ABOP*, v. 23, n. 47, 2005.

CROZIER, M. *O fenômeno burocrático*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DIAMOND, J. Establishing a performance management framework for government. Working paper 05/50. International Monetary Fund, 2005.

DROLET, M. (Ed) *The Postmodernism Reader: Foundational Texts*. London; New York: Routledge, 2004.

EAGLETON, T. *As ilusões do pós-modernismo*. Trad. Elizabeth Barbosa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

ELSTER, J. *The Cement of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, 1996.

FORTIS, M F. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento para fortalecimento democrático na América Latina. *Revista do Serviço Público*, v. 60, n. 2, 2009.

FRIEDMAN, M. The methodology of positive economics. Part I. In: *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953. p. 3-43.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

GONÇALVES, R. G. *Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão*. 2005. Tese de Doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

GRENZ, S. J. *Pós-modernismo: um guia para entender a filosofia do nosso tempo*. Trad. Antivan Guimarães Mendes. São Paulo: Vida Nova, 2008.

GROTH, T. R. *From democratization to state reform: the missing link. Paper* preparado para o encontro da Associação de Estudos da America Latina, 1998.

KUMAR, K. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

HAY, C. *Political Analysis: a Critical Introduction*. New York: Palgrave, 2002.

LYOTARD, J-F. *O pós-moderno*. Trad. Ricardo Correia Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

LIRA, L. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Serie Gestión Pública, n. 59. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), 2006.

MAKÓN, M. P. La gestión por resultados es sinónimo de presupuesto por resultados? *Revista Internacional de Orçamento Público*, ano 36, edição n. 66, 2008.

MATOS, F. R. N; LIMA, A. C. Organizações modernas e a burocracia: uma “afinidade eletiva”? *RAE-eletrônica*, v. 6, n. 2, 2007. Disponível em <http://www16.fgv.br/rae/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=4669&Secao=PENSATA&Volume=6&Numero=2&Ano=2007>. Acesso em 30.08.2010.

MATTOS, Carlos A. de. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. Seminário “Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade”. Brasília: Cendec, 1988.

MATUS, C. *Planificación de situaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

MATUS, C. *Estrategia y plan*. México: Siglo Veintiuno, 1981.

MATUS, C. *Política y plan*. Caracas: Iveplan (Instituto Venezolano de Planificación), 1984.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. *Reingeniería pública*. Caracas: Fundación Altadir, 1994a.

MATUS, C. *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación Altadir, 1994b.

MATUS, C. *Los 3 cinturones de gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1997.

MATUS, C. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.

MATUS, C. O plano como aposta. In: PAGNUSSAT, José Luiz; GIACOMONI, James. (Org) *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea, v. 1. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 115-144.

MATUS, C. Las ciencias y la política. *Salud Colectiva*, v. 3, n. 1, p. 81-91, 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/731/73130107.pdf>>. Acesso em 09.06.2010.

MCGOWAN, J. *Postmodernism and its Critics*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

MCGRAW, K. M. How and why psychology matters. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles. (Eds) *Oxford Handbook of Contextual Political Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MCLAUGHLIN, K; OSBORNE, S. P; FERLIE, E. (Eds) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. New York: Routledge, 2002.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, v. 13, n. 37, p. 143-160, 2006.

MILLER, H. T. *Postmodern Public Policy*. New York: Suny Press, 2002.

MILLER, H. T; FOX, C. J. *Postmodern Public Administration*. Revised edition. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil: Presidência da República, 1995.

MOUFFE, C. (Ed) *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London; New York: Verso, 1992.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 11-23, 2005.

PEREIRA, L. C. B. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão ENAP nº 9. Brasília: ENAP, 1996a.

PEREIRA, L. C. B. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996b.

PEREIRA, L. C. B. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996c.

PEREIRA, L. C. B. New public management reform: now in the Latin America agenda, and yet. *International Journal of Political Studies*, n. 3, p. 117-140, 2001.

PEREIRA, L. C. B. O Estado necessário para a democracia possível na América Latina. “Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina”. OEA, 2009.

SACHET, Z. *A formação dos dirigentes no centro da modernização dos governos públicos*. Panamá: Clad, 2003.

SCHICK, A. An agenda for budgeting. Artigo conceitual para estabelecer uma rede orçamentária na região da América Latina. BID, 2005.

SCHICK, A. Getting performance budgeting to perform. Conferência Internacional sobre Orçamento Baseado em Desempenho. México, 2008.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WEBER, M. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel. (Org) *Max Weber: sociologia*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.