

RSP *Edição Especial*

Revista do  
Serviço Público  
de 1937 a 2007





Brasília – 2007

*Misão da Revista do Serviço Público*

**Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna:* Lino Borges

*Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro

Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Sílvio Lemos Meira, Sónia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

*Perodicidade*

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

*Expediente*

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner –  
*Editora:* Juliana Silveira Leonardo de Souza –  
*Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto –  
*Revisão:* Emilia Moreira Torres, Larissa Mamed Hori e Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Capa e editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos. *Imagens:* André Abraão, arquivos da RSP e arquivos ENAP – *Tratamento de imagens:* Alice Maria Prina e Vinícius Aragão Loureiro.

---

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959.  
A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2007

Tiragem: 1.000 exemplares

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

**ENAP**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília - DF  
Telefone: (61) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178  
Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
Endereço Eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo <i>Paulo Bernardo Silva e Helena Kerr do Amaral</i>	07
Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos <i>Paulo Roberto Motta</i>	19
Burocracia pública e reforma gerencial <i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	29
Mais que administrar, cuidar! <i>Jorge Viana</i>	49
Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento? <i>Wilson Cano</i>	59
Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal <i>Renato R. Boschi</i>	71
Ciência, tecnologia e inovação: em busca de um ambiente institucional propício <i>Lúcia Carvalho Pinto de Melo e Maria Angela Campelo de Melo</i>	93
As emissoras públicas, o direito à informação e o proselitismo dos caciques <i>Eugênio Bucci</i>	103
Sete décadas de políticas sociais no Brasil <i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	111
Reflexões sobre o Sistema Único de Saúde: inovações e limites <i>Gastão Wagner de Sousa Campos</i>	123
Administração pública e seu ensino: um campo em busca de legitimação <i>Alketa Peci e Bianor Scelza Cavalcanti</i>	133

# Prefácio

Há setenta anos, em novembro de 1937, era lançada a primeira edição da Revista do Serviço Público (RSP), sinalizando novos tempos para a administração pública brasileira. O imperativo da modernização, motor das reformas administrativas do Estado novo implementadas por Getúlio Vargas, propagava-se pela Revista. O desafio de então era estruturar uma burocracia moderna e racional, buscando algum grau de formalismo da administração a fim de garantir a profissionalização do setor público e dar suporte às políticas públicas e à industrialização. Para viabilizar essa proposta, no ano seguinte, em julho de 1938, criava-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que dentre outras atribuições, editava a RSP. A partir de 1986, a Revista passou a ser publicada pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

Desde então, a Revista do Serviço Público vem acompanhando a trajetória da administração pública brasileira. Sofreu interrupção de sua publicação, em alguns momentos, de 1975 a 1980, e de 1990 a 1993. Mas sua retomada e continuidade comprovam seu inegável valor. Nela escrevem servidores públicos a partir de suas próprias experiências de trabalho, bem como acadêmicos, e já contou com textos clássicos de importantes intelectuais brasileiros, como Celso Furtado, Guerreiro Ramos, Carlos Drummond de Andrade e Antônio Houaiss.

Na busca de consolidar-se como referência no campo dos estudos sobre administração pública, a Revista tem como missão “disseminar conhecimento sobre a gestão das políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania”. Nesta edição especial de aniversário, a ENAP comemora os 70 anos da primeira revista sobre administração pública do País, analisando o passado, porém apontando perspectivas para o futuro, com autores que refletem sobre as reformas da administração pública, as políticas sociais, o investimento em ciência e tecnologia, os desafios ao crescimento e desenvolvimento do Brasil e o ensino da administração pública.

Com esta edição, convidamos ao debate sobre o setor público que se deseja para o Brasil.

Helena Kerr do Amaral  
Presidente

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO I — N.º 1

NOV. 1937

*Jan/maio/38*

A primeira RSP, publicada em 1937, no Palácio do Catete.

# Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo

*Paulo Bernardo Silva e Helena Kerr do Amaral*

O ciclo virtuoso vivido pela sociedade brasileira nos últimos quatro anos mostra que é possível ao Estado retomar seu papel de liderança do processo de modernização econômica e social do País. Isso também redefine os desafios a serem enfrentados pela administração pública, de modo particular para o nível federal, na medida em que se busca atender mais e melhor a todos os cidadãos e coordenar ações de diferentes níveis de governo, aceitando a pluralidade político-partidária e os espaços de negociação de interesses democraticamente representados.

É importante lembrar que nossa história econômica e social está entrelaçada com as transformações promovidas pelo Estado. Isso nos diferencia hoje de economias vizinhas, pois o Brasil constituiu uma ampla malha produtiva, comercial e de serviços, ainda que à custa da manutenção de fortes desequilíbrios regionais e de substancial endividamento. Passadas mais de duas décadas em que os principais planos de governo buscavam debelar crises inflacionárias e de endividamento externo, o País alcançou um novo estágio, de estabilidade

econômica, crescimento dos investimentos públicos e privados, superávit comercial externo e crescente governabilidade orçamentária. Os desafios que se colocam para o gestor público também são maiores, pois, além do reconhecimento da necessidade de resgatar a dívida social e regional, foi recuperada a possibilidade de planejar, de pensar como construir o futuro de nossa sociedade. Nessa agenda se encontra a consolidação da governança democrática no País.

Nas origens da organização do Estado desenvolvimentista, em pleno Estado novo, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse órgão analisava as possibilidades de desenvolvimento para um País predominantemente rural, com poucas cidades, com pouca interação entre os pólos econômicos, sendo usual haver mais identificação com notícias e desejos de consumo dos países para os quais se exportavam nossos produtos primários.

A realidade sobre a qual se debruçam os gestores públicos brasileiros hoje é muito mais complexa e diversa, multifacetada. Atingimos um novo patamar demográfico, com a esperança de vida mais longa (74 anos), como resultado de melhorias no atendimento de nosso sistema de saúde e a diminuição da mortalidade de crianças com até um ano. Contudo há regiões em que a mortalidade de crianças com até cinco anos ainda persiste em decorrência da má alimentação. A escolaridade básica está praticamente universalizada para as crianças de 6 a 14 anos e há crescimento substancial do número de jovens que atinge o ensino médio e superior. No entanto, a qualidade do ciclo de formação ainda é insuficiente, acarretando problemas para a inserção de jovens no mundo do trabalho. Nossos adultos

enfrentam um mercado de trabalho de alta rotatividade, com recorrentes períodos de desemprego, e oportunidades de reinserção em ocupações com poucas perspectivas de acúmulo de conhecimento, que tendem a perenizar baixas remunerações<sup>1</sup>. Com o envelhecimento da população, novas demandas se colocam tanto para nossos sistemas de saúde quanto para a estruturação de um sistema previdenciário contributivo, mas, antes de tudo, *inclusivo*.

As experiências de reorganização da produção pública e privada de bens e serviços das últimas décadas tornaram claro que não há vantagens em manter o descompasso entre o crescimento econômico e a distribuição dos frutos desse progresso para a sociedade. Nesse contexto, a diminuição da desigualdade de renda e de acesso a bens públicos e privados, além da erradicação da pobreza absoluta são parte integrante da agenda nacional de desenvolvimento.

Diante desse quadro é fundamental considerar as necessidades de continuidade na transformação da administração pública, para aperfeiçoá-la como ferramenta capaz de potencializar os bons resultados no plano econômico, fiscal e social. À administração pública contemporânea cabe converter esses resultados em mais e melhores serviços ao público. Como se sabe, esse não é um debate simples, uma vez que há uma longa história de desregramento do uso de fundos e da máquina pública. Mas é fundamental fazê-lo. O que este ensaio propõe é considerar a potencialidade e os avanços que a gestão pública brasileira obteve para mostrar que isso constitui uma multiplicidade de experiências de melhoria na qualidade dos serviços públicos brasileiros, a ser empregada para a construção de novos paradigmas de gestão.

A boa notícia é que ganhamos certa liberdade para avançar além da rotina de restrições orçamentárias às quais estivemos submetidos nas últimas duas décadas. Temos uma grande oportunidade de transformação na gestão pública, na medida em que conseguirmos aproveitar a mudança dos processos de trabalho permitida pela revolução tecnológica, com novas tecnologias de informação e comunicação. Com isso, torna-se possível

de uso da máquina pública, logrando resultados apenas parciais. A história dessas sucessivas reformas<sup>2</sup> tende a demonstrar o voluntarismo na estruturação de uma política orgânica de reforma administrativa, desenhandoo oportunidades para a atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que nem sempre se cumpriram.

A reforma administrativa iniciada pelo DASP marca a constituição do Estado

**REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

ANO I NOVEMBRO DE 1937 N.º 1

**SUMÁRIO**

"Revista do Serviço Público"

**COLABORAÇÃO**

O Reajustamento do Funcionalismo. — Benedicto Silva.  
Significação e alcance do reajustamento. — Azevedo Amaral.  
A transformação do Estado e a reforma do Serviço Público. — Urbano C. Pernetti.  
A Publicidade e a racionalização dos serviços públicos. — Annibal Roraima.  
Novas perspectivas para a concepção de organismo geral da República. Nova técnica organizária. — J. F. de Moraes Junior.  
Organização da Comissão do Serviço Público Civil nos Estados Unidos e estrutura geral dos serviços. — M. Pio Corrêa Junior.  
A possibilidade de papel do expediente. — Eustáquio Linhares Barbosa.  
Mongerias profissionais : I. O Docilígrafo. — Lourenço Filho e Mário Braga.

**NOTÍCIAS E COMENTÁRIOS**

Racionalização e problemas sociais : Instituto Nacional de Puericultura.  
Concurso para provimento de cargos de Cônscil de 3.ª classe.  
Um importante centro tecnológico.  
Estudos industriais e urbanos.  
O Instituto dos Industriários e a padronização do seu mobiliário.  
Regulamento de promoções dos funcionários públicos civis.  
Organização dos Serviços de Pessoal.  
Instituto de Assistência Social dos Servidores do Estado.  
Cursos de treinamento especial para funcionários públicos.  
Os serviços civis da administração pública chilena.

**CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL**

Como surgiu o reajustamento: Breve histórico da elaboração da lei n. 284.  
Primeiro aniversário da promulgação da lei n. 284.  
Anteprojeto de lei relativo à criação do Instituto de Assistência Social aos Servidores do Estado.  
Concurso para provimento de cargos iniciais da carreira de Docilígrafo. O Governo da República e o Conselho Federal do Serviço Público Civil.  
Vitória do Conselho às repartições públicas.  
Expediente do Conselho.

Em seu sumário, a RSP nº 01 mostra a sua vocação para a reflexão, o debate e a promoção de melhorias na administração pública (1937).

simplificar muito a vida dos cidadãos no nosso País.

### Fases marcantes da ação estatal entre 1937 - 2007

Foram diversas as tentativas de reforma da administração pública brasileira. Todas elas visavam, basicamente, a implantar formas meritocráticas

moderno no Brasil, em meados dos anos 1930, trazendo a concepção de modernização do Estado com vistas a combater o patrimonialismo que predominou até então. Com a criação do DASP, o governo pretendeu “estimular, desenvolver e coordenar esforços no sentido de racionalizar e aperfeiçoar a ação do Estado no âmbito da Administração geral” (VIANA, 1953). Com base no princípio da imparcialidade e

com ênfase no controle, tentou-se instaurar uma versão nacional da burocracia weberiana, em um contexto de nacionalismo e intervencionismo do Estado como indutor do processo de industrialização.

A partir da redemocratização de 1945, o processo de constituição do Estado moderno brasileiro se aprofunda, tanto no segundo governo de Getúlio Vargas quanto no governo do presidente Juscelino Kubischek. Após forte movimento pela extensão do Estado de bem estar no País, durante os anos 1950 e início dos 1960, o Brasil assiste ao retorno de um regime autoritário. Contudo, o processo de constituição de uma administração pública moderna não se interrompe. Gradualmente, o País começa a estender sua rede pública de educação e saúde, por exemplo. A reforma tributária marca um momento da evolução na capacidade de arrecadação, condição necessária tanto para a oferta de serviços como para a regulação do processo crescente de industrialização sob o modelo de substituição de importações em curso.

No campo da administração pública, destaca-se a edição do Decreto-lei 200, de 1967, que cria a possibilidade de contratação de servidores para estatais e fundações sob as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esse período de modernização conservadora combina impulso a mecanismos de economia de mercado com protecionismo e forte presença do Estado em determinados setores. Enfatizam-se as funções de planejamento e controle, bem como centralizam-se poderes e recursos no nível federal. Paralelamente, ocorre a expansão da administração indireta, com o desenvolvimento de burocracias especializadas, coexistentes com o núcleo tradicional da administração direta. Acreditava-se que

essas estruturas da administração indireta, como as empresas estatais, teriam atuação mais flexível e mais eficiente.

No entanto, permanece a característica de centralização das decisões no nível federal e de distanciamento Estado-sociedade. Os excessos da administração tecnocrática levaram à implementação do Plano Nacional de Desburocratização, a partir de 1979. Buscava-se melhorar as relações entre o Estado e a sociedade por meio da simplificação dos procedimentos na prestação dos serviços públicos.

A progressiva democratização do País nos anos 1980 ocorre em um quadro de crise econômica – com recessão e inflação acentuadas – e de consolidação das bases de uma sociedade complexa, com muitas diferenciações estruturais, funcionais e sócio-culturais. Também se amplia o questionamento sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos e da regulação da produção privada de bens e serviços. A elaboração da Constituição de 1988, como produto dos embates pela redemocratização, expressou mudanças significativas para a administração pública. Ao mesmo tempo em que reconhece o valor político do cidadão e de sua participação no controle dos serviços públicos, redistribui tarefas e recursos orçamentários para estados e municípios. Com a desconcentração e a descentralização, a decisão pública passa a situar-se mais próxima do local da ação, com impactos sobre a gestão pública.

Com isso, recoloca-se para a agenda governamental a necessidade de profissionalização dos quadros burocráticos, de valorização do servidor público, de criação de escolas de governo habilitadas a capacitar permanentemente altos funcionários de Estado; simultaneamente, a recessão econômica e a crise fiscal tornam-se mais

agudas. Essas necessidades, portanto, ficam subordinadas à necessidade de racionalização e contenção de gastos públicos.

No início dos anos 1990, essa tensão se explicita na política que o então presidente Collor tenta implementar, marcada pela redução do Estado e reformas que, inclusive, levaram à extinção de estruturas. Essas medidas contribuíram para a destruição de áreas inteiras da máquina administrativa, que tiveram de ser reconstruídas, ainda que de forma precária, nos anos subseqüentes, diante dos importantes papéis que cumpriam.

Entre 1995 e 2002, assegurar a estabilidade econômica e a governabilidade ganha mais relevância, superando o Estado interventor e empresarial e, ao mesmo tempo, aproximando o governo da sociedade por meio do controle social das políticas públicas (BRASIL, 1995). Escolhas nas formas de integração ao mercado internacional levam à diminuição do papel do estado, assim como à privatização de empresas e serviços públicos.

Sob influência teórica da *New Public Management*, o governo inicia ações com vistas à reforma gerencial, parametrizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que visava dar mais agilidade ao aparato público federal e esferas sub-nacionais, ao mesmo tempo em que procurava recuperar a capacidade de formulação de políticas públicas, com controle social sobre sua participação. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) criou um marco legal para garantir controle sobre o peso dos salários dos servidores nas despesas nacionais; estabeleceu teto máximo para o salário do servidor público; fomentou a contratação de empresas e serviços terceirizados; e buscou regulamentar a autorização para

outras formas de organização da máquina pública, tais como organizações sociais, agências reguladoras e agências executivas.

Como muitos processos de reforma, os sucessos foram parciais, sendo que no início do século XXI ainda coexistiam práticas patrimonialistas, segmentos da burocracia weberiana, gerencialismo e necessidades de atender a demandas sociais mais do que justificadas, ao passo que não havia consenso técnico ou político para redistribuição do orçamento.

Visando à melhoria permanente da gestão pública, a administração pública federal buscou inspiração em exemplos bem sucedidos de inovação em estados e municípios, mas apenas recentemente tem sido possível melhorar a negociação e a pactuação de uma agenda nacional mais inclusiva e participativa. Nessa agenda, estão ações voltadas para segmentos específicos da população, como as 11 milhões de famílias incluídas no Programa Bolsa Família, um dos exemplos de ação integrada, assim como ações de investimentos que geram emprego e desobstrução dos estrangulamentos da infraestrutura nacional.

### Perspectivas atuais para a melhoria da gestão pública

Inclusão social e redução das desigualdades, crescimento ambientalmente sustentável com geração de emprego e renda, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, e aceleração do crescimento são as diretrizes traçadas pelo governo Lula que orientam hoje as discussões sobre a ação estatal e o aprimoramento da gestão pública.

O desafio para a administração pública federal está na criação de novos modelos de coordenação e gestão que promovam

a atuação integrada entre os diversos órgãos da administração pública, em processos de revisão e repactuação de papéis e responsabilidades, assim como na consolidação do atual marco regulatório e de seus entes institucionais.

Cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dotar a máquina pública de estrutura e tecnologias ágeis, flexíveis e modernas, bem como preparar os servidores que implementarão essas mudanças. Fazer isso não significa perder de vista os princípios da legalidade e da imparcialidade, mas também deve incluir a capacidade de ouvir a sociedade, por meio de canais institucionais de representação e também por meio do servidor público responsável, criativo e com capacidade de oferecer respostas aos problemas apresentados.

Entre as iniciativas a serem destacadas, por representarem o germe desses novos modelos de gestão, encontram-se a implementação de uma gestão orientada para a aceleração do crescimento e comprometida com a redução da desigualdade social; a inauguração de processos inclusivos de tomada de decisão, com a ampliação dos espaços societais na formulação das políticas pública; o reconhecimento da necessidade de investimento no fortalecimento dos quadros públicos.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que definiu as prioridades de investimento do governo federal até 2010, trouxe importante retomada na capacidade de fazer a gestão integrada de medidas institucionais e econômicas de incentivo ao investimento público e privado em infraestrutura logística, energética, social e urbana, com vistas à criação de um ambiente favorável ao crescimento do País.

O monitoramento desse programa, realizado pelo Comitê Gestor do Programa

de Aceleração do Crescimento, encarregado do acompanhamento dos prazos e resultados das ações que são executadas por diversos atores dos setores público e privado. Esse processo engloba o gerenciamento de riscos para a antecipação de problemas que comprometam o cronograma planejado, a maximização da alocação de recursos, o apoio ao processo decisório de gerenciamento das ações e medidas para assegurar a transparência na divulgação do andamento do PAC à sociedade.

O enfrentamento do desafio do crescimento tem sido acompanhado também pelo compromisso deste governo com a redução da desigualdade no País. A implementação de ações de gestão visando a assegurar que as políticas de combate à pobreza e às desigualdades social e regional, bem como a elevação do salário mínimo, contribuíram para que a desigualdade de renda familiar per capita, de 2001 a 2006, tenha caído de forma contínua e substancial, alcançando seu menor nível nos últimos trinta anos. De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, o Brasil reduziu em mais da metade a pobreza extrema, tendo retirado cerca de cinco milhões de pessoas da situação de indigência, cumprindo, portanto, uma das mais importantes metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para 2015.

Os problemas sociais e econômicos, sobretudo o grau de desigualdade da nossa sociedade, colocam responsabilidades maiores para a boa governança. O desenho das políticas públicas deve aguçar sua sensibilidade, de modo a acomodar as diferenças de renda, de larga desigualdade em nosso território, e também as desigualdades de acesso a serviços e direitos.

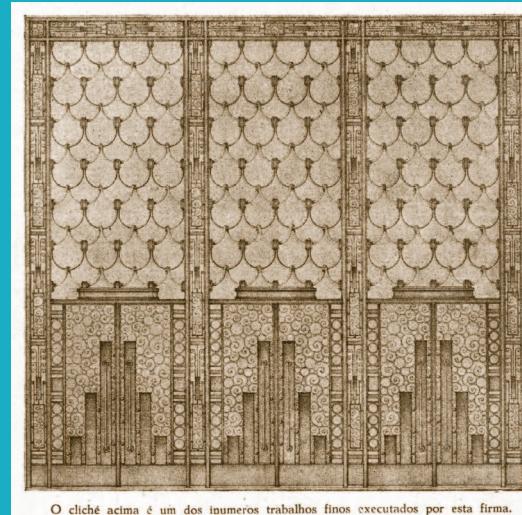
Para isso, tornou-se fundamental mesclar programas inovadores com

instrumentos de transparéncia e controle público – como o pregão eletrônico para realização de compras, o controle do acesso ao Bolsa Família, sistemas para marcar por telefone consultas e atendimentos previdenciários, informatização dos sistemas de coleta de informações fiscais e unificação de documentos fiscais, para citar exemplos de sucesso. É prioridade nossa simplificar cada vez mais a vida do cidadão e ampliar o acesso aos benefícios do governo

do Estado. Vale dizer que boa parte desses esforços vêm sendo valorizados e disseminados pela premiação de iniciativas através de concursos de caráter nacional<sup>3</sup>.

A melhora dos processos de trabalho nem sempre ocorreu apenas com o concurso das novas tecnologias. Novas prioridades políticas tornam clara a necessidade de servidores em número maior para atender algumas áreas, até então pouco

*“Os avanços obtidos e os esforços empreendidos permitem vislumbrar o aprofundamento da governança democrática no Brasil”.*



O cliché acima é um dos inúmeros trabalhos finos executados por esta firma.

ESQUADRIAS DE FERRO  
SERRALHERIA EM GERAL  
FERRO BATIDO  
■  
Fornecedores do  
Palácio do Trabalho  
**PELEGRINO**  
— & —  
**FERNANDES**  
■  
Rua Frei Caneca, 75 - 75-A  
Fone: 22-9632  
RIO DE JANEIRO

Durante muitos anos, a RSP permitiu a inclusão de espaços publicitários, como esse anúncio do fornecedor do serviço de serralheria para os portões de entrada do Palácio do Trabalho, Rio de Janeiro (1938).

eletrônico, quase como um processo de evolução permanente.

Todos esses esforços tendem a acentuar inovações de processo de trabalho, cujo objetivo é atender melhor o público e preservar a máquina do uso indevido de recursos, dando ao servidor a oportunidade de melhorar o seu desempenho nos serviços prestados e assegurando aos cidadãos seus direitos diante

visíveis ao público. Esse é o caso da assistência social e à juventude; do atendimento médico sanitário em áreas do interior; dos professores públicos de nível médio somando-se aos que antes atuavam no ensino fundamental; dos profissionais da segurança pública. Os dados da RAIS mostram que esses foram os segmentos em que se observou o maior crescimento do número de servidores públicos.

## Diálogos e propostas

Diálogos e reconhecimento dos conflitos são essenciais para a boa gestão. Esse esforço de pactuação pode ser retratado por iniciativas como a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) e a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). A criação da MNNP foi um importante avanço na institucionalização de processos inclusivos de tomada de decisão deste governo, inaugurando um padrão de relação entre Estado e servidores públicos permeado pelo diálogo. Ela foi instituída em maio de 2003 como um estímulo ao processo de construção de canais participativos, sistemáticos e resolutivos de interlocução permanente, como eixo central da democratização das relações de trabalho. Seu funcionamento prevê a participação de representantes do governo federal e das entidades representativas dos servidores, livremente escolhidos pelas partes, com a organização por uma Mesa Central de caráter deliberativo e Mesas Setoriais nas quais são discutidos temas específicos, levados à Mesa nacional para tomada de decisão (BRASIL, 2003).

Entre os principais objetivos a serem alcançados pelas partes na MNNP estão a formação de alternativas e formas para obter-se melhoria nas condições de trabalho, a recomposição do poder aquisitivo dos trabalhadores e o estabelecimento de uma política salarial permanente, pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos servidores públicos e de qualificação dos serviços prestados à população. Resultados importantes foram alcançados com esse mecanismo novo de tomada de decisão<sup>4</sup>. Está sendo negociada a retomada da Mesa, concomitantemente

ao processo de regulamentação do artigo 37 da Constituição Federal, que trata do direito de greve (BRASIL, 2007a).

Embora a Constituição Federal preveja em seu art. 37, VII, o direito de greve para o servidor, estabelecendo que seja exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”, a referida lei ainda não foi aprovada, mesmo após 19 anos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou proposta que se encontra atualmente em fase de discussão conjunta com a regulamentação da negociação coletiva no serviço público.

A regulamentação do direito de greve no serviço público deve ser avaliada como um significativo avanço institucional para o País e uma resposta ao anseio dos servidores, que enfrentam instabilidade no exercício de seus direitos, e da população, que sofre com as constantes paralisações da prestação de serviços públicos. Alguns pontos principais da proposta da regulamentação são a não-interrupção de serviços essenciais como saúde, segurança pública, controle de tráfego aéreo; desconto dos dias parados; definição de percentuais mínimos de atendimento por tipo de serviço; quórum proporcional para decretação da greve e um órgão responsável pela resolução dos conflitos.

O governo Lula vem enfrentando também o desafio de solucionar fragilidades na área de gestão de pessoas. Houve um fortalecimento dos quadros públicos com a autorização de preenchimento de cerca de 100.000 vagas por concursos públicos, no período de 2003 a 2007. Esse processo foi acompanhado de uma política de substituição das terceirizações. Dessas vagas, 30.000 resultaram de substituição de serviços terceirizados em órgãos como Inmetro, INPI, hospitais universitários e INSS (BRASIL, 2007b). Também

foi publicado o Decreto nº 5.497, de julho de 2005, que definiu critérios para ocupação dos cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dessa forma, 75% dos DAS de níveis 1, 2 e 3 e 50% dos DAS de nível 4 passaram a ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. Os dados mostram que essa política avança no sentido de garantir que os ocupantes desses cargos de coordenação e assessoria técnica sejam pessoas com comprometimento com o serviço público.

Nesse contexto de valorização do serviço público, foi criada, em fevereiro de 2006, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, por meio do Decreto 5.707. A PNDP é inovadora desde seus conceitos: considera capacitação um processo permanente e deliberado de aprendizagem para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais. Coloca o foco da capacitação na melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público. Propõe nova abordagem, a gestão por competências, as quais devem ser adequadas aos objetivos institucionais, tendo como referência o Plano Plurianual de governo. Prevê, ainda, a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação, o que otimiza os recursos alocados. Prioriza a adoção de novos métodos de ensino<sup>5</sup>, voltados para sensibilizar e incentivar novas práticas de trabalho no serviço público, em velhas e novas gerações de servidores.

A formação de parcerias e a articulação de uma rede de escolas de governo constituem, de outra parte, os pilares da PNDP. Com isso, potencializa-se a capacitação de servidores em escala nacional, de forma cooperativa entre os entes federados. A nova Política convida os ministérios a

elaborarem planos de capacitação para suprir as lacunas e insuficiências de conhecimentos técnicos e gerenciais concretas, identificadas por meio de técnicas e instrumentos de diagnóstico adequados. Torna, ainda, explícita a obrigação de fortalecimento das áreas de desenvolvimento de pessoas e confere grande importância à capacitação gerencial e qualificação para ocupação dos cargos de DAS. Trata-se, dessa forma, de uma política claramente orientada para a profissionalização do serviço público federal. (KERR, 2006).

No âmbito da gestão, está em fase de discussão no Congresso a proposta de criação da figura jurídica da Fundação Estatal de direito privado. Trata-se de um formato gerencial que permite qualificar o gasto público a partir de uma nova capacidade: gerar receitas independentes. O modelo é próprio para a atuação do Estado em áreas que não lhe são exclusivas, como saúde, educação, cultura, esporte, turismo, tecnologia, assistência social, entre outras. Essa revalorização da figura jurídica das fundações está associada à maior autonomia para agilizar práticas na administração pública federal, contando com a possibilidade de constituir regulamento próprio para contratações e compras, e de determinar os níveis salariais de acordo com o desempenho e em proporções mais próximas aos salários do mercado. Quanto ao controle, a fundação estatal estará submetida aos mesmos mecanismos das demais entidades da administração pública indireta, mas terá como ponto de partida o contrato estatal de serviços firmado pela fundação e seu órgão supervisor. A fundação contará, ainda, com uma inovação no que se refere à participação social no sistema de governança da entidade. Terá um Conselho Social, de

natureza consultiva, composto por representantes da sociedade civil, que elegerá um membro para participar do Conselho de Administração da Entidade, com direito a voto (BRASIL, 2007d).

A análise integrada das estruturas, processos de trabalho, pessoas, recursos tecnológicos e orçamentários vem permitindo a adequação da administração pública federal às necessidades da sociedade brasileira contemporânea, mais urbana e complexa, diversa e desigual. Nesse ambiente, cresce a importância de instituições públicas adequadas, provendo arenas de negociação e interação de recursos entre atores.

Essas linhas de ação são, sem dúvida, possibilitadas pelo novo patamar de controle do orçamento público de que dispomos nas diferentes esferas públicas. As novas agendas exigem mais debate público e, principalmente, mais detalhamento das ações que se pretende agilizar. Mas esse é um debate que merece o nosso esforço, pois permitirá que a sociedade cresça em participação e que o Estado esteja mais atento às demandas dos diferentes segmentos da população, cumprindo assim suas funções. Os avanços obtidos e os esforços empreendidos permitem vislumbrar o aprofundamento da governança democrática no Brasil.

---

## Notas

<sup>1</sup> Além disso, a baixa capacidade de negociação coletiva dos trabalhadores contribui para diminuir a nossa capacidade de comparar o custo das remunerações e, por conseguinte, a produtividade de nossos trabalhadores em relação a outros países com características similares às nossas.

<sup>2</sup> A Escola Nacional de Administração Pública publicou, na década de 1990, um estudo sobre a história das reformas administrativas no Brasil, que usamos como referência para extraír as fases marcantes da ação estatal nos últimos 70 anos (BRASIL, 1995).

<sup>3</sup> O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foi instituído em 1996 por meio de uma parceria da ENAP com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e objetiva estimular dirigentes, gerentes e servidores, por meio do incentivo, do reconhecimento e da divulgação das iniciativas premiadas, à implementação de práticas inovadoras de gestão em organizações do governo federal. Em 2007, lançou sua 12<sup>a</sup> edição. Para mais informações, acesse o sítio: <<http://inovacao.enap.gov.br>>. Já o Prêmio Nacional da Gestão Pública, lançado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1998, busca reconhecer os resultados alcançados pelas organizações públicas de todas as esferas que comprovem alto desempenho institucional. Visa também estimular órgãos e entidades a priorizarem ações voltadas para a melhoria da gestão e do desempenho institucional, assim como divulgar informações sobre práticas bem sucedidas da gestão pública empreendedora. Para conhecer mais sobre esse prêmio, acesse o sítio: <<http://www.gespública.gov.br>>.

<sup>4</sup> Para mais informações, consultar o Balanço das Negociações, disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq\\_down/neg\\_sal\\_2005\\_2006.pdf](http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/neg_sal_2005_2006.pdf)>.

<sup>5</sup> Destaca-se a ampliação da capacitação por meio de educação a distância.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional*. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1995.
- BRASIL. Boletim Contato nº 64, de 26 de março de 2007. Disponível em: <[www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_contato/bol\\_contato.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato.htm)>. Último acesso em: 30 de agosto de 2007a.
- BRASIL. Notícia publicada no sítio do servidor público. Disponível em: <[www.servidor.gov.br/mnnp/2003/030530\\_governo\\_servidores.htm](http://www.servidor.gov.br/mnnp/2003/030530_governo_servidores.htm)>. Último acesso em: 30 de maio de 2003.
- BRASIL. Estatística de vagas autorizadas. Disponível em:<<http://www.servidor.gov.br/concursos/index.htm>>. Último acesso em: 30 de agosto de 2007b.
- BRASIL. Brasil ultrapassa meta da ONU de diminuir pobreza extrema. *Boletim MDS*. Boletim semanal nº 109 – Período de 24 a 30 de agosto/2007c.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Projeto *Fundação Estatal – principais aspectos*/Ministério. Secretaria de Gestão – Brasília: MP, 2007d. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/projeto\\_fundacao\\_estatal/proposta\\_para\\_debate.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/projeto_fundacao_estatal/proposta_para_debate.pdf)>.
- KERR do Amaral, Helena. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, vol. 57, nº 4 – Out/Dez 2006.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. *Nota Técnica*. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/NTquedaaatualizada.pdf>>. Último acesso em: 01 de setembro de 2007.
- PRIMEIRO BALANÇO DO PAC – *Apresentação* do ministro Paulo Bernardo no Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo – São Paulo, SP. 14 de maio de 2007.
- VIANA, Arísio de. *DASP*. Instituição a serviço do Brasil. Rio de Janeiro, 1953.

---

Paulo Bernardo Silva.

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 2005. Foi deputado federal pelo Estado do Paraná e Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul. Contato: <[ministro@planejamento.gov.br](mailto:ministro@planejamento.gov.br)>.

Helena Kerr do Amaral.

Presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública desde 2003. Foi secretária municipal de gestão pública da Prefeitura Municipal de São Paulo. Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. Contato: <[presidencia@enap.gov.br](mailto:presidencia@enap.gov.br)>.

O então presidente do DASP, Luis Simões Lopes (segundo da esquerda para direita), em visita de dirigentes da Civil Service Commission, em Washington (1938).



# Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos

*Paulo Roberto Motta*

Nos últimos 70 anos, a administração pública progrediu e ganhou características modernas. Com a maior democratização do País, expandiram-se os direitos de cidadania, e com o aumento das oportunidades educacionais, ampliou-se a consciência crítica, com maiores expectativas e reivindicações da população, inclusive o resgate de dívidas sociais. Verificou-se uma inserção maior do País no contexto mundial, e, fruto de comunicação intensiva, por novas informações e mitemismo, geraram-se desejos, aspirações e padrões de consumo inusitados. A globalização trouxe uma perspectiva internacional para praticamente todos os setores da administração pública. Valores e práticas locais sofreram influência externa com a introdução de novos interlocutores. Por causa da maior interdependência entre países, novas referências comparativas como índices sociais de qualidade de vida, saúde, educação e meio ambiente trouxeram para a administração novos focos de análise sobre sua eficiência, eficácia e efetividade. A necessidade de responder a demandas sociais forçou a imposição de novas

tecnologias e novos padrões administrativos que reduzem o poder de grupos tradicionais internos e os submetem a novas racionaisidades e maneiras de pensar. Órgãos públicos e pessoas que no seu cotidiano administrativo viviam isoladas foram levadas a novas interações para atender a demandas inclusive externas. A modernidade veio com propostas de adaptação, flexível e contínua, não só para resolver problemas prementes como também para enfrentar as surpresas oriundas da aceleração de mudanças sociais econômicas e políticas. Não é por acaso que grande parte das transformações planejadas seguiu as referências mundiais sobre a atualização da administração pública. Tentavam-se inserir na administração brasileira características típicas ou recém-introduzidas nos países mais avançados. Contribuíram para uma modernização constante da administração pública, mas não foram suficientes para eliminar vícios tradicionais.

A administração e a cultura tradicional são bastante interligadas. Grandes progressos vieram com a redemocratização, mas os relatos cotidianos na imprensa ainda demonstram a forte presença das interlações tradicionais entre o público e sua administração. Nesse sentido, a administração pública ainda não consegue atender plenamente às expectativas e necessidades da população e torna-se um alvo de crítica, criando frustrações tanto para os funcionários como para os cidadãos.

Apesar dos progressos, a administração pública ainda é refém de um sistema político com características tradicionais. O Estado, fragilmente alicerçado na sociedade, impõe à administração dimensões pré-modernas como o loteamento político, o elitismo e o patrimonialismo. Grande parte das dificuldades gerenciais origina-se na fragilidade dessas relações do Estado com

a sociedade. Muitos obstáculos foram encontrados no percurso de reformar e modernizar a administração pública. Aqui se singularizam apenas algumas dificuldades que marcaram a história administrativa nos últimos 70 anos e as opções sobre o conteúdo das inovações.

## Dificuldades

- Se há um alto grau de personalismo e um loteamento político, marcados em grande parte por interesses particulares, a busca do bem comum tende a não inspirar todas as ações administrativas, e, na prática, há maior probabilidade de ocorrer discriminação no acesso aos serviços públicos.

O esforço da administração deve ser para atender a necessidades e demandas sociais. Qualquer interferência em redirecionar e alterar demandas prejudica diretamente as aspirações dos cidadãos e as práticas democráticas. Apesar da separação codificada em leis, as relações, público-privado, na prática, ainda mostram forte conotação patrimonialista. Refletem a cultura tradicional sobre a coisa pública. O espaço público tende a ser visto como disponível para uso privado. Essa concepção, inserida de certa forma na sociedade, é levada aos órgãos públicos por grupos preferenciais. Chegam ao poder para usufruir de benefícios que podem ser custeados pelo orçamento público. Manejam decisões e políticas para beneficiar direta ou indiretamente o grupo político a que pertencem. Seus interesses se mesclam com o interesse público, muitas vezes prevalecendo sobre ele. A prática patrimonialista fragiliza as instituições, deixando-as vulneráveis aos grupos preferenciais e submissas a um forte personalismo. Dirigentes são mais importantes que instituições. A informalidade das pessoas

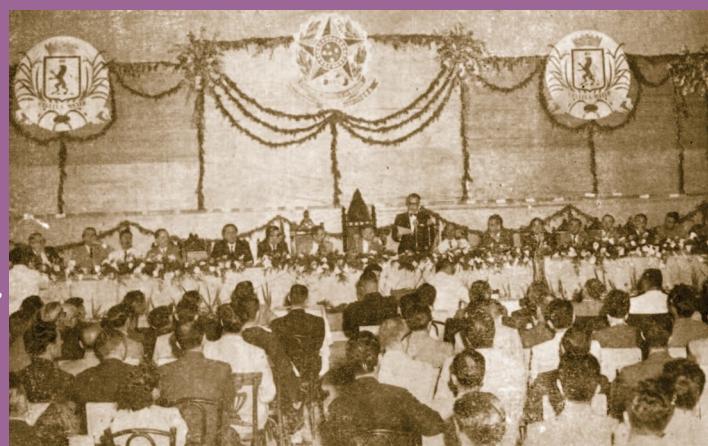
existe lado a lado com a formalidade institucional. Compromissos e mesmo contratos públicos precisam ser renegociados a cada vez que muda a liderança das instituições. A conquista de maiores fatias do orçamento público passa a ser o objetivo dos líderes de grupos preferenciais para ampliar seu apoio político. Recursos públicos circulam pelos canais de lealdade, e as escolhas públicas parecem refletir mais lealdades passadas

se subordinar a esses interesses, danificando critérios de eqüidade e de universalidade na prestação de serviços.

- Por causa das tradições elitistas, as promessas de igualdade de acesso e de eqüidade nos serviços são vistas com descrença.

Em países de tradição democrática mais acentuada, há maior confiança no tratamento equitativo da administração

*“O esforço da administração deve ser para atender a necessidades e demandas sociais. Qualquer interferência em redirecionar e alterar demandas prejudica diretamente as aspirações dos cidadãos e as práticas democráticas”.*



II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, com o pronunciamento do Ministro Arízio de Viana, Diretor-Geral do DASP (1954).

do que opções ou referências futuras para o desenvolvimento. Essas reações patriomoniais inibem o progresso da administração pública, já que as transações são feitas por relações pessoais e fora das referências comunitárias. A presença de grupos preferenciais leva muitos dirigentes públicos a não exercitarem diariamente o pensamento no bem comum, e os funcionários acabam por

pública a seus cidadãos. Esses confiam na igualdade das regras, e as diferenciações nos serviços tendem a ser baseadas nas necessidades variadas da clientela. Em sociedades de diferenciação social acentuada, as variações na prestação de serviços podem até ser vistas e mesmo aceitas como consequência da crença na desigualdade natural ou mesmo da ação de grupos preferenciais. Essa crença significa ver

pessoas como naturalmente mais capazes ou merecedoras de mais atenção e benefícios do que outras. Se as pessoas aceitam a desigualdade natural, tendem, em decorrência, a ver como normal e legítimo o tratamento diferenciado. Cidadãos desconfiam das promessas da lei, e principalmente os mais pobres e conscientes dos direitos de cidadania tendem a rejeitar propostas de atendimento de clientela por ordenamento na linha de frente. Sabem que na linha de frente pode haver diferenciação preferencial na prestação de serviços. Tendem a responsabilizar a gestão pública por todos os males sociais e econômicos e por sua incapacidade de cumprir promessas; revelam ressentimentos contra a administração pública por não fazer os investimentos necessários à vida digna e pelos exemplos de descaso com o dinheiro público, através de instituições ineficientes e ineficazes. Assim, há dificuldades para a população reconhecer as entidades públicas como legítimas representantes de seus interesses. Pressentem que a administração pública parece desenvolver uma capacidade de resistir às demandas da população. As ações necessárias e prementes só recebem atenção por meio de uma forte e bem-articulada pressão política. Assim, buscam seus direitos através das políticas específicas e direcionadas de redistribuição de recursos.

- As reformas mais recentes procuravam estabelecer na administração pública métodos de gestão inspirados na área privada. Valores e métodos privados não são facilmente inseridos na área pública, sobretudo em um contexto tradicional.

Os objetivos das reformas variaram ao longo das décadas. Em épocas menos democráticas, concentravam-se em aspectos administrativos internos, com menos questionamentos sobre o papel

e a função do Estado. Nos últimos anos, as tentativas de transformar a administração pública foram inspiradas na gestão privada, com o intuito de ganhos em flexibilidade. Além da alteração do tamanho e das funções do Estado, por meio de privatizações, procuravam-se mais autonomia das organizações públicas e foco mais acentuado no cliente do serviço. Essas propostas tinham como vantagem fundamental questionar o tradicionalismo da administração pública. Valorizavam a competência dos servidores, seu progresso e suas carreiras voltadas ao bem público. Procuravam introduzir instrumentos gerenciais modernos e assumiam a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Proclamava-se, assim, a crença nos métodos de gestão empresarial privada como mais eficazes do que os da administração pública. As organizações públicas deveriam ser geridas de forma racional ao estilo empresarial e fora das interferências e controles políticos.

Como organização, o Estado é complexo, e, por carregar características tradicionais, é um gigante centralizado, loteado politicamente, com poucas possibilidades de uma gestão do estilo privado. Se há loteamento político para o comando das organizações públicas, o Estado se torna uma arena política, com as grandes unidades disputadas por partidos e grupos preferenciais. Não há lealdade à organização pública. Os que chegam ao poder tentam dominar a máquina administrativa como uma conquista pessoal e de grupos aos quais devem lealdade, reconhecimento e favores. Difícil haver no loteamento político uma lógica de confiança e interação, já que os objetivos de lealdade política irão prevalecer sobre qualquer

objetivo das unidades de serviço. Por haver pluralidade e conflitos de poder, a única forma de manter essas disputas sobre o controle maior é pela centralização excessiva e o controle dos meios. Assim, a administração se torna altamente processualista, com procedimentos burocráticos rígidos, para evitar que os empreendedores políticos conquistem novos espaços de poder além dos já limitados pelos acordos e concessões políticas. A imposição de um processualismo administrativo, uniforme e rígido, retira das organizações e dos funcionários desejosos de progresso o poder de modernizar e de romper com tradições e favorece a inércia e a não-iniciativa. Os que buscam novos métodos e resultados encontram dificuldades; os que simplesmente se acomodam encontram facilidades. Ademais, por serem altamente centralizadas, todas as pequenas mudanças na administração pública repercutem enorme e sistematicamente em todas as unidades e setores; por serem difíceis de coordenar, assustam os controladores, que passam a ser cautelosos diante de qualquer proposta de mudança.

Os ganhos com as idéias de inspiração privada, embora importantes, foram mínimos por causa da permanência dos fatores tradicionais e dos controles políticos sobre a gestão e os recursos públicos. Nos cargos de topo há sempre rotatividade maior do que a necessária, para acomodar membros dos grupos de lealdade. Se possível, tenta-se aumentar o número desses cargos. Por outro lado, a separação nítida entre os objetivos dos funcionários de carreira dos órgãos públicos e os interesses de dirigentes políticos de fora dificulta o desenvolvimento de sistemas de cooperação. Vale lembrar ainda que as dimensões valorativas do serviço público não se coadunam totalmente com os valores

da gestão privada. As organizações públicas se fundamentam em propósitos coletivos. O desafio maior da gestão pública é a eficiência eqüitativa, ou seja, garantir igualdade de acesso com eficiência no uso de recursos públicos. Impostos e bens públicos não se justificam facilmente para a prestação de serviços individualizados. Se os fins não justificam os meios, a satisfação da clientela não é uma permissão ou um aval para se aceitar como justa qualquer relação entre o cliente e a administração, nem mesmo a ordem das demandas. Alterar prioridades, variar a qualidade do atendimento ou priorizar os primeiros ou mais influentes e poderosos não são transações moralmente válidas, mesmo que expressas pela clientela como necessárias ou desejadas.

## Possibilidades

- Autonomia, flexibilidade e participação.

A administração pública se constitui de uma rede altamente interdependente de coalizões de interesses na qual se inserem as unidades organizacionais. Nessa rede, diretrizes e expectativas administrativas se chocam constantemente, refletindo incoerências nas formas de divisão do trabalho. Dirigentes e servidores agem em partes muito específicas dessa rede, com pouca autonomia sobre instrumentos básicos de gestão, e, principalmente, naquelas de como lidar com as interdependências. Mudanças podem ser obstaculizadas por pelejas de poder que se desenrolam longe do local da ação. Organizações públicas mais autônomas e flexíveis constituem mais uma tentativa modernizante para o setor público. No entanto, a flexibilidade administrativa se constrói pela maior desconcentração, descentralização, autonomias

locais e setoriais, com o envolvimento da comunidade ou da clientela. Maior autonomia no uso dos instrumentos básicos de gestão propicia melhor conhecimento, além de adaptação e capacidade de resposta às demandas comunitárias. Assim, mudanças podem ser mais eficazes se no sentido de desmobilizar, fracionar e romper estruturas, práticas e procedimentos uniformes e centralizados. Descentralizar administrativamente ou desconcentrar significa a transferência de poder, de responsabilidade e de recursos; exige que decisões, sobretudo nas áreas financeira, organizacional e, em grande parte, sobre normas e controle, permaneçam nos limites da autonomia local; exigem respeito à autonomia e à tolerância das diversidades sobre objetivos, normas e métodos de trabalho. Do contrário, a reconstrução do centralismo será uma consequência natural. Autonomia, liberdade de decisão e principalmente de iniciativa retratam um espírito empreendedor positivo – um dos grandes motores da mudança. Vale lembrar o argumento de que, em princípio, a descentralização pode facilitar o maior domínio de elites locais. Mas, a experiência histórica com a centralização sempre demonstrou ser ela restritiva à maior profissionalização do serviço público, pois o centro, em grande parte, refletia os controles locais. Na verdade, o risco de domínio por grupos preferenciais depende mais do sistema político do que dos critérios de racionalidade administrativa. Apenas se presume que decisões mais próximas do local da ação são mais facilmente influenciáveis e passíveis de controle pela comunidade. Formas participativas, mesmo em nível de clientela, podem avançar no cultivo de novas formas de articulação e agregação de interesses, instituindo novos canais de comunicação

entre o público e sua administração. A participação, mesmo em nível organizacional, proporciona uma oportunidade para que interesses locais e marginalizados sejam articulados, agregados e processados pelo sistema político-administrativo. Presume-se que essas formas participativas concorram para criar, dentro do sistema político, uma influência inusitada na decisão pública. Trata-se de uma nova expressão política por meio de práticas administrativas e sociais.

- Responsabilidade e congruência de valores.

Por possuir conhecimentos, técnicas e informações, a administração pública é responsável por oferecer opções que os cidadãos e os governantes não têm capacidade de definir ou formular. O conhecimento referenciado no interesse público condiciona a gestão pública e não deve conflitar com os valores da sociedade, nem com os da representação política. A administração pública modernizada é congruente com os valores e aspirações da população, possui uma definição clara de objetivos e de centros de responsabilidade e é gerida de forma participativa, unindo os insumos políticos, os técnicos e os clientes de cada órgão.

- Novas parcerias e complexidade.

Devido à globalização, à interdependência entre as nações e à amplitude de atuação da área privada em todos os países, parece impossível, e mesmo pouco desejado, que o Estado aja sozinho; cooperação e parcerias serão cada vez mais necessárias. O desenvolvimento é algo cada vez mais complexo e gigantesco, e as máquinas administrativas tradicionais são um fator tanto de modernização como de obstáculo ao desenvolvimento. Por serem

imensas as demandas por melhores serviços, os investimentos necessários são vultosos e normalmente acima das possibilidades orçamentárias. Portanto, a dúvida que se suscita é se a administração pública tem a capacidade de satisfazer às aspirações da sociedade, prestando os serviços necessários e direcionando as transformações e o progresso. As formas modernas de parcerias público-privadas parecem sempre um bom começo para melhor harmo-

- Nova imagem.

A imagem e a identidade dos cidadãos com a administração pública são normalmente frágeis. Os retratos que a mídia traça cotidianamente da administração pública são de ineficiência e de descaso com o interesse público. Transmite-se a idéia de uma imensa burocracia, com funcionários displicentes para com as necessidades reais da população. Muitos funcionários sentem-se prejudicados por

***“O desafio maior da gestão pública é a eficiência equitativa, ou seja, garantir igualdade de acesso com eficiência no uso de recursos públicos”.***



Vista geral de uma biblioteca pública (1945).

nização e coordenação, como também ampliam a possibilidade de cooperação entre órgãos da administração. Vale ressaltar que as tradicionais relações público-privadas diferem das parcerias modernas, que são referenciadas no bem comum. As tradicionais são normalmente vistas como instâncias de proteção de interesses de uns poucos contra os da maioria.

essa imagem, em evidente confronto com seus imensos esforços para atender bem à sua clientela, apesar das adversidades administrativas e financeiras. Funcionários esforçados, comprometidos e bem-formados sentem-se vítimas de uma situação que não controlam, e, em consequência, passam a aceitar de si próprios comportamentos de ineficiência. Assim, tornam-se passivos e sem

iniciativa, à espera de uma vontade política que os mobilize. A contradição constante e cotidiana entre a lentidão e a ineficiência na prestação dos serviços e os desejos e aspirações da população faz qualquer idéia de reforma ser facilmente aceita, além de gerar expectativas de benefícios imediatos. No lado externo, o apoio sempre será intenso e garantido. No lado interno, principalmente o equilíbrio contribuição/retribuição merece atenção especial em qualquer proposta de transformação e modernização. Os atuais sistemas de pessoal, criados para satisfazer a necessidades de uma era semifeudal, visando favorecer grupos preferenciais, pouco têm a ver com qualidade dos serviços e desenvolvimento e progresso dos funcionários. Funcionários e cidadãos tornam-se vítimas de critérios restritivos e obsoletos. Novos padrões gerenciais devem surgir na medida em que se rompem estruturas políticas tradicionais e se reacendem expectativas sobre mais e melhores serviços.

### Comentários finais

O percurso de modernização da administração pública revela conquistas valiosas afinadas com a reforma do Estado. O Brasil se tornou mais próspero e democrático e avançou nos direitos de cidadania. Esse progresso significou a introdução de vários padrões inspirados na modernidade e nas práticas de países mais desenvolvidos nas suas formas de oferecer, prestar os serviços públicos e permitir o acesso a eles. Adquiriram-se um novo vigor e uma nova crença nas possibilidades da gestão pública. No entanto, a permanência de algumas características tradicionais limitou a eficácia de muitas conquistas e a potencialidade

de maior êxito dessas inovações. As dificuldades mais típicas referiram-se à sobrevivência de fatores significativos do tradicionalismo, sobretudo o patrimonialismo e o elitismo, ainda presentes em muitas práticas administrativas. Esse tradicionalismo serve pouco ao progresso das relações mais efetivas da administração com seu público, pois favorece a perspectiva do cidadão como um receptor passivo das decisões, métodos e opções dos líderes políticos. Na verdade, ultrapassaram-se muitas dificuldades, mas a força do tradicionalismo ainda contribui para exclusões importantes no acesso e na qualidade de serviços, e constitui o desafio atual para a modernização dos serviços públicos. Ultrapassar dificuldades depende da concomitância de respostas políticas que valorizem tanto os insumos políticos quanto as dimensões administrativas de flexibilidade, participação e responsabilidade que revigorem a imagem da gestão pública.

Assim, propõe-se uma prática mais descentralizada da gestão pública com relações mais efetivas com as comunidades; ressalta-se a oportunidade de modernização por meio de um foco acentuado na organização pública, valorizando sua autonomia e flexibilidade. Merece maior atenção o reforço da congruência entre os valores comunitários largamente danificados pelo personalismo elitista e o loteamento político da máquina administrativa para atender a grupos preferenciais. Uma alternativa seria rever e centrar a responsabilidade administrativa, de forma mais localizada, em unidades organizacionais. Os conceitos e as práticas de gestão pública seriam ampliados para incluir possibilidades locais de cooperação e parcerias cada vez mais necessárias para atender a crescentes

demandas e necessidades públicas. No futuro próximo, as ações reformistas deverão acompanhar reformas políticas fundamentais que valorizem a modernidade das práticas administrativas.

---

Paulo Roberto de Mendonça Motta

É doutor em Administração Pública pela University of North Carolina, Estados Unidos. Atualmente é professor titular da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Contato: <alcina.gomes@fgv.br>.



Servidores do serviço de fiscalização da legislação trabalhista (1943).

# Burocracia pública e reforma gerencial

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

A alta burocracia pública profissional passa a fazer parte das classes dirigentes brasileiras a partir dos anos de 1930. Durante 50 anos, ela estará basicamente associada à burguesia industrial na liderança e na promoção de extraordinário processo de industrialização ou desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, na sua condição de classe administrativa, realiza a reforma do aparelho do Estado: primeiro, ainda nos anos 1930, promovendo a reforma burocrática que visava torná-lo mais profissional e efetivo, e mais tarde, a partir dos anos de 1990, engajando-se na reforma gerencial que visa tornar esse aparelho mais eficiente por meio de agências mais autônomas e administradores melhor responsabilizados perante a sociedade. Essa segunda reforma, entretanto, ocorreu em um quadro político e econômico adverso. A estratégia nacional-desenvolvimentista que servira de bandeira para as duas classes entrou em crise nos anos de 1980, no bojo de uma grande crise da dívida externa. Sem rumo, não apenas a economia, mas a própria sociedade brasileira entra em crise, que se

“resolve”, a partir do início dos anos 1990: os empresários industriais e a burocracia pública deixam de liderar o processo econômico e político, cedendo lugar a uma coalizão de rentistas, agentes do setor financeiro, e interesses estrangeiros que adotam a ortodoxia convencional – o conjunto de diagnósticos e recomendações originárias no Norte – como política econômica. Sem estratégia nacional de desenvolvimento, a economia do País entra em regime de quase-estagnação. Nessa nova conjuntura social e política, não há espaço nem para os empresários nacionais nem para a burocracia pública. Não obstante esse quadro, a reforma gerencial de 1995, conduzida pela burocracia pública e apoiada pela sociedade, avança primeiramente a nível federal, e depois, nos estados e grandes municípios. E dá novo sentido de missão a todos que dela participam. Por outro lado, a partir do início dos anos 2000, o sistema hegemônico por trás da ortodoxia convencional entra em declínio, sacudido pelo fracasso de suas reformas que contrastam com o êxito dos países – principalmente os asiáticos – que as rejeitaram e adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento. Abre-se, assim, uma oportunidade para que nova coalizão nacional se forme, envolvendo empresários industriais, burocracia pública e trabalhadores, e que novo desenvolvimentismo substitua a ortodoxia convencional.

Neste trabalho, porém, meu escopo não é tão amplo como aquele sugerido no parágrafo anterior. Meu foco de atenção será o papel político e gerencial da burocracia pública brasileira desde o início dos anos de 1990. Para isso é preciso distinguir a burocracia pública do aparelho ou organização do Estado; e importa adotar posição clara em relação a um problema por natureza ambíguo e dialético que é o

da relação entre sociedade e Estado. A burocracia pública foi, no passado, mero estamento, e hoje é setor da classe profissional ou tecnoburocrática; sempre foi a responsável pela administração do aparelho do Estado, e, em muitos momentos, um ator importante na definição de suas políticas<sup>1</sup>. Ao mesmo tempo em que é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado, a burocracia pública constitui ou integra o aparelho do Estado. Por isso, é freqüente a confusão entre o Estado e a própria burocracia pública, e a atribuição ao Estado de uma “autonomia relativa”.

Se o Estado fosse a sua burocracia, quando esta tivesse muito poder, seria legítimo falar em autonomia do Estado. A burocracia pública, porém, é apenas um dos setores sociais que buscam influenciar o Estado. Por outro lado, o Estado é muito mais do que simples aparelho ou organização: é o sistema constitucional-legal – é a ordem jurídica e a organização que a garante. E, nessa qualidade, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação. Suas leis e políticas são o resultado de complexo sistema de forças sociais, entre as quais a burocracia pública é apenas uma delas. O Estado, portanto, jamais é autônomo; ele reflete ou expressa a sociedade. O que pode acontecer é a burocracia pública lograr poder desproporcional em relação às demais classes dirigentes quando estas estiverem divididas. Nesses momentos, a elite burocrático-política aumenta seu poder em relação às demais classes, e se afirma que o Estado “ganhou autonomia”. Na verdade, o que ocorreu foi que as outras classes que compõem a sociedade momentaneamente perderam poder relativo para a burocracia pública na determinação das políticas, na definição de seu sistema legal e na maneira de implementá-lo. Em qualquer

hipótese, o Estado é a instituição mais abrangente de cada Estado-nação, já que é a própria ordem pública e a organização que a garante.

Mas em nome de quem essa ordem é definida e garantida? Essencialmente, em nome das três classes básicas das sociedades capitalistas contemporâneas: a capitalista, a tecnoburocrática ou profissional e a trabalhadora. O poder dessas classes, naturalmente, variará historicamente: quanto

os políticos eleitos que vivem de pagamentos do Estado. A aliança entre esses dois setores sociais é muitas vezes identificada na literatura da sociologia política e do desenvolvimento econômico como aliança entre os empresários e o Estado, ou, na linguagem americana, como uma coalizão entre *business and government*. No Brasil, essa aliança deu origem ao nacional-desenvolvimentismo – a uma bem sucedida estratégia nacional de desenvolvimento.

***“A hegemonia neoliberal e globalista está em declínio, e um espaço está se abrindo para que a nação se reconstitua, para que políticas nacionais sejam adotadas, e que, no quadro da grande competição entre nações que é a globalização, o Brasil volte a competir com êxito e se desenvolver”.***

mais democrático for um País, menos poder terão os capitalistas e mais poder terão os trabalhadores na própria sociedade, e, em consequência, no Estado. Em qualquer hipótese, porém, os dois setores sociais que deterão maior poder político serão o dos grandes capitalistas e a alta burocracia pública, que também pode ser simplesmente denominada “burocracia política” já que, além dos servidores em sentido estrito, inclui



A RSP também publicava documentos normativos, como esse para a confecção de mobiliário funcional (1939).

A burocracia pública brasileira, associada aos empresários industriais, foi, entre 1930 e 1986, parte integrante da elite dirigente ou do pacto político nacional-desenvolvimentista que promoveu a industrialização brasileira. Ao mesmo tempo, envolveu-se profundamente na Reforma Burocrática de 1937. Entretanto, a partir do colapso, em 1986, do Plano Cruzado e da coalizão política democrática

e nacional que liderou a campanha pelas Diretas Já – da qual uma parte importante dessa burocracia participou – durante quatro anos (1987-2001), o país entrou em um vácuo político ou vácuo de poder, até que, em 1991, no governo Collor, se rendeu ao Norte, deixou de pensar com sua própria cabeça, e passou a adotar a ortodoxia convencional, ao invés de contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Por um breve momento, em 1994, o Plano Real, realizado de acordo com uma teoria da inflação inercial desenvolvida no Brasil, devolveu ao País a idéia de nação, mas logo em seguida as autoridades econômicas voltaram a se subordinar às idéias vindas de Washington e Nova York. Em consequência, a clássica aliança nacional-desenvolvimentista, rompida em 1986, foi, no início dos anos de 1990, substituída por nova coalizão política formada de rentistas, setor financeiro, empresas multinacionais e interesses estrangeiros no Brasil, os dois primeiros grupos, beneficiados com as altas taxas de juros que passam a prevalecer, os dois últimos, com as taxas de câmbio apreciadas. Empresários e burocracia pública ficaram fora do poder. Não estou, entretanto, pessimista. A hegemonia neoliberal e globalista está em declínio, e um espaço está se abrindo para que a nação se reconstitua, para que políticas nacionais sejam adotadas, e que, no quadro da grande competição entre nações que é a globalização, o Brasil volte a competir com êxito e se desenvolver.

### Reforma gerencial em quadro de crise

Entre 1987 e 1991 o Brasil viveu sob profunda crise: crise econômica de alta

inflação, de moratória da dívida externa. Crise principalmente política, porque marcava o fim da aliança histórica entre os grandes empresários industriais e a burocracia política. Marcava também a substituição, na direção do País, dessas duas classes pelos grandes rentistas – que vivem de juros –, pelos agentes financeiros – que vivem de comissões pagas pelos rentistas –, pelas empresas multinacionais – que agora haviam se apoderado de grande parte do mercado interno brasileiro e se interessavam por câmbio apreciado para enviarem maiores rendimentos ao exterior – e pelos interesses estrangeiros no Brasil, igualmente favorecidos pela taxa de câmbio não competitiva.

No plano da política econômica e das reformas, a abertura comercial foi apresentada e radical ignorando-se que as tarifas aduaneiras não tinham como papel apenas proteger uma indústria que deixara de ser infante, mas principalmente neutralizar a apreciação do câmbio causada pela doença holandesa<sup>2</sup> e pela política de crescimento com poupança externa<sup>3</sup>. Essa política é transformada na grande política de desenvolvimento a partir da justificativa equivocada que “o Brasil não tem mais recursos para financiar seu desenvolvimento econômico”. Na verdade, ela só causaria o aumento artificial dos salários e do consumo interno, e a substituição da poupança interna pela externa, ao mesmo tempo em que endividava o país. Por outro lado, a abertura financeira, com a liberação completa dos movimentos de capital, foi adotada em 1991 – o que levou o país a perder o controle de sua taxa de câmbio. As privatizações foram também aprofundadas, eliminando-se a reserva ao capital nacional que existia para os serviços públicos monopolistas; a desnacionalização dos bancos comerciais passa a ser

permitida. Os resultados são uma profunda desnacionalização da economia brasileira, duas crises de balanço de pagamentos, e baixas taxas de crescimento, não obstante, a partir do início dos anos 2000, um enorme aumento dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil permitisse que, em cinco anos, as exportações dobrassesem.

Em meados dos anos 1990, os empresários industriais estavam marginalizados e a burocracia pública via negado tudo o que fora levada a acreditar no período desenvolvimentista. O aparelho do Estado era agora dirigido por uma “equipe econômica” constituída de economistas estranhos à burocracia pública que haviam realizado PhD nos Estados Unidos e voltavam para trabalhar no mercado financeiro. Por outro lado, durante o governo Collor, havia sido realizada uma tentativa de desmonte do aparelho do Estado inspirada no mesmo neoliberalismo e na mesma ortodoxia convencional que orientava a política econômica. É nesse quadro desfavorável que terá início, no governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma gerencial ou reforma da gestão pública de 1995. Essa reforma, que coube a mim e à minha equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizar e implementar, era uma imposição histórica tanto para o Brasil, como para todos os demais países que, nos 50 anos anteriores, haviam montado um Estado do bem-estar.

O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais exigia que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Essa eficiência tornava-se, inclusive, condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes. Na medida em que a reforma

gerencial é a segunda grande reforma administrativa do aparelho do Estado capitalista, sua adoção por nós, como para todos os países de renda média e alta, era apenas uma questão de tempo. Uns avançam, outros se atrasam. O Brasil, em 1995, saiu na dianteira dos países em desenvolvimento, e se antecipou a alguns países ricos como a França e a Alemanha.

Reformas gerenciais já vinham ocorrendo em alguns países desenvolvidos desde a década anterior, como resposta ao fato de que a transição do Estado liberal para o Estado democrático no começo do século XX havia levado ao aumento do tamanho do Estado e, portanto, à sua transformação em Estado democrático e social. Por outro lado, a globalização que então ganhava momentum aumentava de forma extraordinária a competição entre os Estados-nação e obrigava suas empresas e seus serviços públicos a se tornarem mais eficientes. A administração pública burocrática e sua burocracia weberiana eram adequadas para um pequeno Estado liberal. No quadro dos Estados democráticos e sociais do final do século, em um mundo mais competitivo do que em qualquer outra época de sua história, não havia alternativa senão enveredar pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial.

A necessidade de mudança começou a ficar clara durante o governo Collor – um governo contraditório que começou fazendo a afirmação do interesse nacional, mas afinal se curvou à ortodoxia convencional, que deu passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado, mas cometeu equívocos graves. Na área da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas ao confundir – como a direita neoliberal que então chegava ao poder o fazia – reforma do Estado

com corte de funcionários, redução dos salários reais e diminuição a qualquer custo do tamanho do Estado. A burocracia pública, que havia visto o aparelho do Estado ser enrijecido e formalizado durante o retrocesso burocrático que ocorreu em torno da Constituição de 1988, resistia o quanto podia às reformas atabalhoadas do governo. Quando Itamar Franco chega ao poder, essas reformas foram corretamente abandonadas. A onda ideológica neoliberal vinda do Norte, entretanto, tornara-se dominante na sociedade – e a pressão contra o Estado e sua burocracia apenas aumentava.

Estava claro, porém, que a grande crise que o país enfrentava desde os anos 1980 era uma crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia. Era uma crise que enfraquecia o Estado e abria espaço para que a ideologia neoliberal vinda do Norte o enfraquecesse ainda mais. A solução para os grandes problemas brasileiros não era substituir o Estado pelo mercado, como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. Dessa forma, no MARE, não demorei em fazer o diagnóstico e definir as diretrizes e os objetivos da minha tarefa. Começava então a reforma gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do Ministério, mas essa mudança provavelmente fazia sentido para o presidente: dessa forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que eu iria reunir em torno de mim. A resposta ao desafio foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano

Diretor da reforma do aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, que afinal seria aprovada três anos depois (Emenda 19). Tomávamos como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente no Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo – a reforma gerencial do final do século XX. As novas idéias estavam ainda em formação; surgira no Reino Unido uma nova disciplina, a *New Public Management*, que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas da Europa estavam envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento, e constituir-se no primeiro País em desenvolvimento a fazer a reforma.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência foi muito grande (BRESSER-PEREIRA, 1999), principalmente porque eram idéias novas, e também porque elas pareciam neoliberais e contra os interesses dos servidores públicos. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível. O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que afirmava a importância do serviço público, defendia as carreiras de Estado e mostrava a relação direta da reforma que estava propondo com o fortalecimento da capacidade

gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos que afirmavam que eu agia contra os burocratas públicos, quando eu procurava fortalecê-los, conferir-lhes maior capacidade de ação e torná-los responsabilizados. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios de servidores, de políticos – principalmente de governadores e de prefeitos – e de intelectuais

dotados de competência técnica e espírito público. A reforma havia conquistado o coração e as mentes da alta burocracia que, ao contrário do que afirma a teoria da escolha racional, não faz apenas compensações entre o seu desejo de ficar rica via corrupção e o de subir na carreira, mas na sua maioria faz compensações entre este segundo objetivo e o de contribuir para o interesse público.

*“Na medida em que a reforma gerencial é a segunda grande reforma administrativa do aparelho do Estado capitalista, sua adoção por nós, como para todos os países de renda média e alta, era apenas uma questão de tempo. Uns avançam, outros se atrasam”.*



Homenageados no Concurso de Monografias para a Revista do Serviço Público (1960).

não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre sua importância para o país, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pela alta burocracia pública. Estava claro que a reforma beneficiava a maioria dos altos administradores públicos existentes no país que são

Para realizar a reforma dois instrumentos foram usados: de um lado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de outro, uma emenda constitucional. A reforma constitucional foi parte fundamental da reforma gerencial de 1995 já que esta implicava mudanças institucionais fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Mas

mesmo no plano legal a reforma excedeu em muito a Emenda 19. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e principalmente as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isso não dependeu de mudança da Constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado, sem que para isso fosse necessário mudar a Constituição. Por outro lado, algumas das leis complementares à Emenda 19, como aquela que define as carreiras de Estado e aquela que, a partir da anterior, estabelece os critérios de demissão por insuficiência de desempenho, não foram ainda aprovadas pelo Congresso. O documento essencial para a reforma, entretanto, foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que continha o diagnóstico e toda a lógica da reforma que então se iniciava. Fernando Abrucio (2007, p. 5) observou recentemente que os principais avanços obtidos pela reforma gerencial de 1995 se deram no processo de complementação da reforma burocrática de 1937:

“a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) etapista – com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve grande reorganização administrativa do Governo

Federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela ENAP, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE; ao contrário, foi aperfeiçoado”.

Abrucio está correto quando mostra que a reforma gerencial de 1995 tinha aspecto burocrático. Não havia, porém, nada de paradoxal nisso. A ênfase que dei ao núcleo estratégico do Estado e a realização de concursos públicos anuais para todas as carreiras burocráticas tinham deliberadamente esse objetivo. A reforma não foi mera cópia da Nova Gestão Pública. Foi adaptação criativa das reformas de gestão pública que estavam acontecendo em alguns países ricos, com o desenvolvimento de uma série de conceitos e de um modelo estrutural que não estavam presentes ou estavam mal definidos na literatura européia e americana a respeito.

A reforma gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira de gestão<sup>4</sup>. A prioridade, naturalmente, cabia à mudança institucional, já que uma reforma é em primeiro lugar uma mudança de instituições. Para realizá-la, foi necessário que, antes, se realizasse um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que se acentuavam dois aspectos da reforma: a nova estrutura do aparelho do Estado que se estava propondo, baseada em ampla descentralização para agências e

organizações sociais, e a nova forma de gestão apoiada não mais em regulamentos rígidos, mas na responsabilização por resultados através de contratos de gestão.

A reforma gerencial de 1995 baseia-se em um modelo que implica mudanças estruturais e de gestão. A reforma não estava interessada em discutir o grau de intervenção do Estado na economia, uma vez que já se chegou a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, a reforma partiu de uma série de perguntas de caráter estrutural que tinham como pressuposto gerencial o fato de que a descentralização, a consequente autonomia dos gestores, e a sua responsabilização por resultados tornam os gestores e os executores mais motivados e as agências mais eficientes. As perguntas de caráter estrutural eram: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado? Segundo, quais as atividades para as quais, embora não exista essa exclusividade, a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos)? Finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A resposta a essas perguntas dependia da existência de uma terceira forma de propriedade no capitalismo contemporâneo, além da propriedade privada e da estatal: a propriedade pública não-estatal que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas. A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática *versus* gerencial, foi-me possível construir o modelo estrutural da reforma.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades

exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades que possuem e os direitos humanos que garantem, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado. Considerados esses três setores, a reforma estabeleceu três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade, e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial.

No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. A questão da propriedade é uma questão estrutural essencial para o modelo da reforma gerencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que não haja monopólio, mas um razoável grau de competição. No domínio dos serviços sociais e científicos, a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada por meio do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no

exercício do poder de Estado, não há razão para serem controladas pelo Estado, nem para serem submetidas a todos os controles inerentes à administração burocrática. Logo, se atividades sociais não devem ser privadas, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte – e em certos casos, inteiramente – financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de um museu, ele deve ser quase integralmente financiado pelo poder público. Essa forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público. É mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar os controles burocráticos rígidos, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente atividades competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas”, e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com

autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da regulação de atividades competitivas e da execução de políticas públicas. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo por meio de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa, mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo parlamento de um país a receber dotação orçamentária do poder executivo perante o qual são responsabilizadas por meio de contratos de gestão.

Todas essas mudanças estruturais, entretanto, devem ser acompanhadas de mudanças no plano da gestão estrito senso. Enquanto a administração pública burocrática enfatizava a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e detalhados, e a auditoria de procedimentos, a reforma gerencial enfatizará o controle por resultados, a competição administrada por excelência, e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado. O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas realizadas por agências e as não-exclusivas atribuídas a organizações sociais é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas

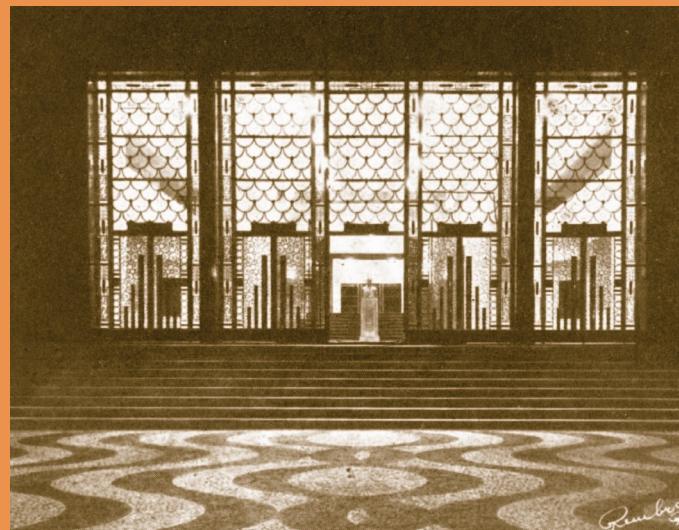
organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração; ao ministro cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados

## Uma reforma bem sucedida

Desde o início de 1998, tornou-se claro que a reforma gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional<sup>15</sup>. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática tornara-se vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas, a começar pela Emenda 19. Entretanto, estava claro também para mim

***“Sabemos (...) que a democracia implica não apenas liberdade de pensamento e eleições livres, (...) mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública de forma a permitir a participação dos cidadãos no processo político”.***

Portões do Palácio do Trabalho, em 1938, onde publicava-se a RSP.



pelas partes. A competição administrada por excelência compara agências ou unidades que realizam atividades semelhantes, de forma que os indicadores de desempenho derivam da própria competição, e dos incentivos positivos que são estabelecidos. O controle ou a responsabilização (*accountability*) social é essencial para o êxito da reforma baseada em agências descentralizadas.

que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como essa alternativa não era realista, passei a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com

o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público haveria poder suficiente para implementar a reforma.

Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil, e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>6</sup>. Esse ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. Praticamente todos os ministros preocuparam-se exclusivamente com o orçamento, deixando a gestão em segundo plano. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força a nível federal. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram parcialmente descontinuados a título de economia fiscal. Hoje estou convencido que me equivoquei ao propor a extinção do MARE: não previa o desinteresse do ministro pelo tema da gestão, sua quase total concentração no processo orçamentário<sup>7</sup>.

Em 2003, começa o governo Lula. A reforma gerencial de 1995, ao enfatizar a importância do núcleo estratégico do Estado, e ao defender que as atividades operacionais do Estado fossem transferidas para organizações sociais quando se tratasse de serviços sociais e científicos, ou simplesmente fossem terceirizadas se fossem atividades empresariais, reduzia substancialmente o espaço para a

baixa e média burocracia pública. O Estado devia continuar grande porque a carga tributária se conservaria alta, ou, em outras palavras, porque se mantinha responsável pela garantia dos direitos sociais, particularmente por uma educação fundamental, por cuidados de saúde e por uma renda básica previdenciária, garantidos de maneira universal. Mas esses serviços podiam ser executados em seu nome por organizações sociais que, por definição, não empregam servidores públicos. Em consequência, a partir de 2003, a reforma foi relativamente paralisada a nível federal. Mesmo nesse nível, porém, sua atividade social mais bem sucedida, Bolsa Família, vem sendo administrada segundo critérios gerenciais. Por outro lado, seu serviço social que mais emprega servidores, a previdência social, vem passando por uma reforma em que os princípios gerenciais estão sendo adotados. Finalmente, o governo começou a discutir a criação de uma “fundação pública” que, caso se concretize e não conte com servidores públicos, será uma forma alterada e talvez aperfeiçoada de organização social. Em qualquer hipótese, está claro que a reforma gerencial de 1995 continua viva mesmo no nível federal. O fato de que esta é uma reforma que corresponde ao estágio de desenvolvimento do Estado brasileiro a torna inevitável. Sua garantia maior é um número crescente de gestores públicos em Brasília que sabem o quanto importante ela é para se legitimar a ação do Estado e se garantir o desenvolvimento econômico e social do país.

Se isso é verdade a nível federal, é ainda mais a nível estadual e municipal – o que não é surpreendente dado que os serviços sociais e científicos que envolvem grandes contingentes de servidores e atendem a um grande número de cidadãos são realizados nesse nível. Nos Estados

Unidos, conforme Osborne e Gaeblér (1992) demonstraram, a reforma iniciou-se e avançou muito mais a nível municipal e estadual do que federal. Isso era verdade nos anos de 1990 e continua verdade na atual década. No Brasil, no âmbito estadual, a reforma gerencial está avançando em toda parte (CONSAD, 2006). Em São Paulo, por iniciativa do governador Mario Covas, foram criadas grandes organizações hospitalares de saúde no formato das organizações sociais. Seu êxito em termos de qualidade dos serviços e de redução de custos é impressionante. Entre outros estados, em Pernambuco e em Minas Gerais, estão sendo realizadas reformas amplas que utilizam todos os critérios e princípios da Reforma da Gestão Pública de 1995. Abrucio e Gaetani (2006, nº 32-33), avaliando os avanços da reforma da gestão pública de 1995 nos estados, encontraram efeitos em quatro níveis. O primeiro nível diz respeito ao apoio que, como ministro, dei aos encontros entre secretários estaduais de gestão. O segundo, “a adoção de modelos institucionais derivados da reforma Bresser constitui uma segunda demonstração de sua importância”; hoje já existem 67 organizações sociais em 12 estados da federação, não ocorrendo nelas “uma cópia da proposta do Plano Diretor, mas um estímulo à imaginação institucional dos estados”. Em um terceiro nível, a partir do debate que se instalou durante quatro anos (1995-1998), essa concepção de reforma foi utilizada como pano de fundo das reformas, mesmo quando do arrefecimento desse modelo no plano federal. Desse ‘caldo de cultura’ estabeleceu-se um referencial geral de modernização, capaz de fornecer motivações para a adoção de um novo modelo de gestão pública. Completando o processo de propagação

das idéias presentes na reforma Bresser, houve, no quadriênio de 2003-2006, uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no Governo Federal, especialmente no primeiro governo FHC, para os governos estaduais.

Conforme Regina Pacheco (2006, pp. 171, 183), quatorze estados apresentam gestão por resultados. A contratualização envolveu indicadores de desempenho variados, algumas das experiências utilizando como indicador final o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, no entanto, não é indicado por sua amplitude excessiva. Em um nível mais amplo, as idéias da reforma gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, por meio do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), que realiza grandes congressos anuais desde então, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”<sup>98</sup>.

A implementação da reforma gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil, passará por avanços e retrocessos, enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. Mas o essencial é, de um lado, que ela corresponde ao estágio histórico do desenvolvimento brasileiro, e, de outro, que ela foi adotada pela alta burocracia pública brasileira que sabe que seu poder e seu prestígio dependem de um Estado eficiente. Entretanto, a burocracia pública só voltará a ter o prestígio e o poder que teve no período áureo do desenvolvimento brasileiro quando voltar a participar de nova estratégia nacional de desenvolvimento. Levar adiante a reforma

Gerencial é importante, esta é um meio: para que a ação da burocracia pública brasileira volte a ter pleno sentido é preciso também que os objetivos de desenvolvimento econômico e social sejam restabelecidos.

### Um novo sentido de missão

O Estado brasileiro, do ponto de vista sócio-político, passou por várias fases. O Estado oligárquico era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado nacional-desenvolvimentista, entre 1930 e 1984, foi um Estado de transição que promoveu a industrialização, realizou a reforma burocrática de 1936, a partir da aliança política da burguesia industrial com a alta burocracia pública, mas foi antes marcado pelo autoritarismo do que pela democracia. O Estado que hoje existe no Brasil é, no plano político, o Estado democrático – e esse foi um grande avanço. Entretanto, do ponto de vista social e econômico, deixou de ser nacional e voltou a ser dependente: é um Estado liberal-dependente incompatível com a retomada do desenvolvimento econômico. Nele, o pacto político dominante passou a ser constituído por uma aliança dos rentistas ou capitalistas inativos com o setor financeiro, as empresas multinacionais e os interesses internacionais no Brasil – os dois primeiros grupos interessados em elevadas taxas de juro e os dois últimos, em taxa de câmbio sobreapreciada.

Há muitas causas que explicam esse quadro nacional, todas elas associadas ao fracasso do Pacto Popular-Democrático de 1977 em conduzir o País. Esse pacto foi capaz de promover a transição democrática, deu origem a uma série de políticas sociais que contribuíram para

diminuir um pouco a grande concentração de renda existente, mas não teve proposta em relação ao desenvolvimento econômico, e, quando se viu brevemente no poder, em 1985, levou o País ao grande desastre que foi o Plano Cruzado. Havia necessidade, então, de uma mudança profunda das políticas econômicas para as quais a sociedade brasileira não estava preparada. As causas imediatas da Grande Crise era a dívida externa contraída nos anos 1970 e a alta inflação inercial que decorreu do uso da indexação de preços. Mas era preciso também mudar do velho desenvolvimentismo baseado na substituição de importações e nos investimentos do Estado para um novo desenvolvimentismo que se concentrasse em tornar a economia brasileira mais competitiva externamente por meio de políticas macroeconômicas que combinassem estabilidade com crescimento e que garantissem aos empresários taxas de juros moderadas e principalmente taxas de câmbio competitivas. Esse é, essencialmente, o tema de meu livro “Macroeconomia da estagnação” (2007), cujas teses não repetirei aqui.

Aqui, é importante assinalar os fatores que levaram o Brasil a renunciar à sua condição de nação independente no governo Collor e à chegada ao poder de uma coalizão política intrinsecamente adversária do desenvolvimento econômico do País – o Pacto Liberal-Dependente – estão desaparecendo. Embora as taxas de crescimento sejam muito baixas quando comparadas com a dos demais países, a economia brasileira não vive mais o quadro de crise dos anos de 1980. Por outro lado, o pressuposto de suas elites intelectuais, marcadas pela teoria da dependência e pelo Ciclo Democracia e Justiça Social de que o desenvolvimento econômico estava

assegurado não havendo por que se preocupar com ele, perdeu qualquer base na realidade: o desenvolvimento que estava assegurado durou apenas os anos de 1970. Em terceiro lugar, está ficando claro para a toda a sociedade o fracasso da ortodoxia convencional, aqui e em outros países como a Argentina e o México, em promover o desenvolvimento econômico. Quando, neste quadro, a Argentina rompe com a ortodoxia convencional e passa a adotar estratégias macroeconômicas semelhantes aos dos países asiáticos (câmbio competitivo, taxa de juros moderada, e ajuste fiscal rígido), passa a crescer fortemente. Em quarto lugar, a hegemonia ideológica norte-americana, que se tornara absoluta nos anos de 1990, enfraqueceu-se de maneira extraordinária a partir de 2000, devido ao fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico e devido ao desastre que representou para os Estados Unidos a guerra do Iraque. Finalmente, nota-se entre os empresários industriais, que ficaram calados durante os anos de 1990, uma nova consciência dos problemas nacionais e uma nova competência em matéria macroeconômica por parte de suas assessorias que serão essenciais para a definição, em conjunto com a burocacia pública, de um novo desenvolvimentismo.

É nesse quadro mais amplo que a idéia de um novo desenvolvimentismo, que se oponha tanto à ortodoxia convencional quanto ao velho desenvolvimentismo, se impõe. O nacional-desenvolvimentismo desempenhou seu papel, mas foi superado, enquanto a ortodoxia convencional é uma estratégia proposta por nossos concorrentes que antes neutraliza do que promove o desenvolvimento econômico. É dentro do quadro do novo-desenvolvimentismo que devemos pensar o papel da burocacia

pública. Por enquanto, ela continua, como toda a sociedade brasileira, desorientada. Sua área econômica limita-se à racionalidade de reduzir despesas – o que é necessário, mas está longe de ser suficiente. Falta a todos uma estratégia nacional de desenvolvimento. Enquanto o Brasil não voltar a ter um projeto de nação, enquanto a coalizão política dominante estiver formada por empresas multinacionais e interesses estrangeiros no Brasil, não haverá desenvolvimento econômico. Só quando voltar a existir no país uma coalizão política ampla, da qual façam parte central a alta burguesia industrial e alta burocacia pública, o Brasil poderá voltar a realmente se desenvolver. Enquanto isso não acontece, o país se manterá quase-estagnado – crescendo porque o capitalismo é dinâmico, mas vendo sua distância em relação aos países ricos aumentar ao invés de diminuir, como seria de se esperar.

A eventual retomada do desenvolvimento econômico em termos nacionais não resolverá magicamente os problemas do país. Continuaremos a ver no Brasil um elevado grau de corrupção, uma generalizada violência aos direitos republicanos dos cidadãos, ou seja, ao direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública. A pobreza, a injustiça e o privilégio continuarão ainda amplamente dominantes no Brasil. A violência aos direitos sociais ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas em todas essas áreas o progresso depende da retomada do desenvolvimento econômico. É verdade que, na área política e social, houve substancial avanço desde 1980, ou seja, desde que a economia entrou em regime de quase-estagnação. Isso foi possível graças principalmente ao Pacto Democrático-Popular de 1977.

Dificilmente, porém, será possível continuar a progredir nessas duas áreas e na proteção do meio ambiente se a Nação não for reconstituída, se a sociedade como um todo não voltar a se constituir como Nação, e se suas classes dirigentes não voltarem a contar com uma burocracia pública dotada de missão republicana.

A burocracia pública exerce papel importante quando a respectiva sociedade, e principalmente a classe burguesa que nela exerce papel dominante tem razoável clareza quanto aos objetivos a serem alcançados e aos métodos a serem adotados. Entre 1930 e 1980, isso aconteceu, entremeado por uma crise na primeira metade dos anos de 1960, mas, desde os anos de 1980, o Brasil não conta mais com estratégia nacional de desenvolvimento. Não obstante, essa burocracia, ao contrário do que se afirma, tem logrado êxitos importantes na gestão do aparelho do Estado. Isso ocorreu especialmente na saúde pública graças ao êxito do SUS (Sistema Único de Saúde) em estabelecer um sistema de atendimento de saúde à população universal, muito barato, e com qualidade razoável. Tem logrado também avanços, entre outros setores, na defesa do meio ambiente e da educação fundamental, onde já não existe mais um problema de quantidade, o problema central é agora o da qualidade do ensino. E poderá ter maiores avanços na medida em que essa qualidade depende não apenas de maior treinamento dos professores, mas principalmente de novas formas de gestão da educação. Fracassa na área do ensino universitário, que no Brasil, por ser estatal como é na França e na Alemanha, ao invés de público não-estatal como é nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, apresenta resultados altamente insatisfatórios.

Na área mais geral da gestão, graças a concursos anuais para todas as carreiras do ciclo de gestão e especialmente para a dos gestores públicos, o Estado brasileiro conta hoje na área federal com uma burocracia muito melhor preparada e eficiente do que geralmente se imagina. No nível estadual, estão também se multiplicando as carreiras de gestores públicos. Na área do Poder Legislativo, a burocracia pública experimentou grande avanço graças às carreiras de assessoramento criadas no Senado e na Câmara dos Deputados.

Tais êxitos se devem em grande parte à Reforma Gerencial iniciada em 1995 que, além de tornar o aparelho do Estado mais eficiente, está devolvendo à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em consequência do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista e do retorno a uma democracia liberal. Mais do que isso, a reforma da gestão pública está dando a amplos setores da burocracia pública brasileira um novo sentido de missão. O ethos do serviço público, que nunca lhe faltou, foi embalado pela desorientação social, mas a existência de quadro de reforma factível vem lhe dando novo ânimo e objetivos mais claros. São, por enquanto, objetivos internos ao aparelho do Estado. Um objetivo maior, de participação na retomada do desenvolvimento nacional, depende de toda a sociedade e seus líderes políticos se voltarem para ele. Depende da refundação da nação brasileira.

Nesse processo, o papel da burocracia pública – dos seus servidores, dos seus intelectuais – é importante. Em todas as áreas do Estado, a burocracia pública estrito senso divide o poder com os políticos. Em apenas um dos três poderes, no Judiciário, os burocratas possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder.

Desde a Constituição de 1988, a autonomia da alta burocracia judicial, que inclui além da própria magistratura o Ministério Público e a Advocacia do Estado, e a Advocacia Pública, tornou-se muito mais forte – em certos momentos, excessiva. Ocorreu, entretanto, um processo de gradual desvinculação da magistratura pública de ideologia liberal e formalista que atende aos interesses da ordem constituída, e sua vinculação, de um lado, a seus próprios interesses corporativos, de outro, aos interesses da justiça social que animaram a carta de 1988. Entretanto, conforme Vianna *et al* (1997, p. 38), embora “parte do Estado, encravado em suas estruturas, o Judiciário como ator não está destinado a irromper como portador de rupturas a partir de construto racional que denuncie o mundo como injusto”. A lenta autonomização do Judiciário dos interesses econômicos é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados se percebem como parte da classe profissional com deveres para com os pobres, ao invés de fazerem parte da capitalista.

A burocracia pública, para realizar seu papel, precisa de mais autonomia e de mais responsabilização (*accountability*). A reforma gerencial de 1965 deu um papel decisivo ao controle social, ou seja, à responsabilização da burocracia pública perante a sociedade, mas isso vem ocorrendo de maneira lenta. Sabemos, porém, que a democracia implica não apenas liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública de forma a permitir a participação dos cidadãos no processo político. Os quatro pilares da democracia são liberdade, representação,

responsabilização e participação. Em outro trabalho (BRESSER-PEREIRA, 2004), vi três estágios históricos da democracia: a democracia de elites ou liberal, da primeira metade do século XX, a democracia de opinião pública ou social, da segunda metade desse século, e a democracia participativa que vai aos poucos aparecendo. No Brasil, as três formas de democracia estão presentes e embaralhadas: temos muito de democracia de elites, já somos uma democracia social, e a Constituição de 1988 abriu espaço para uma democracia participativa. Antes de chegar a ela, porém, além de melhorarmos os nossos sistemas de participação, será necessário tornar a burocracia pública mais responsabilizada perante a sociedade.

Não creio, entretanto, que essa mudança seja possível se a sociedade brasileira não voltar a ser uma verdadeira Nação e a ter estratégia nacional de desenvolvimento econômico, social e político. Entre o início do século XX e 1964, a sociedade brasileira – no quadro do Ciclo Nação e Desenvolvimento – constituiu a nação brasileira e industrializou o Brasil, mas, em compensação, deixou em segundo plano a democracia e a justiça social. Esse ciclo terminou no golpe militar de 1964. A partir do início dos anos de 1970, um novo ciclo da sociedade começou – o Ciclo Democracia e Justiça Social –, que promoveu o avanço da democracia e procurou reduzir as desigualdades sociais mais gritantes e a pobreza extrema, mas abandonou a idéia de nação e foi incapaz de promover desenvolvimento econômico. Em meados de 2000, esse ciclo também está esgotado. O grande desafio que se coloca hoje para a sociedade brasileira é o de fazer uma síntese desses dois ciclos – algo que é possível e que dará orientação e sentido para sua burocracia pública.

## Notas

<sup>1</sup> Fiz a análise da classe tecnoburocrática principalmente em BRESSER-PEREIRA. A sociedade Estatal e a tecnoburocracia, 1981.

<sup>2</sup> A doença holandesa é uma falha de mercado que leva os países dotados de amplos e baratos recursos naturais a verem sua taxa de câmbio se apreciar de maneira a tornar não competitiva e, dependendo da gravidade da apreciação, inviabilizar atividades industriais operando no estado da arte da tecnologia.

<sup>3</sup> Poupança externa é déficit em conta corrente. Quando um país incorre em déficit em conta corrente sua taxa de câmbio se aprecia em relação àquela que existira se houvesse equilíbrio em conta corrente.

<sup>4</sup> Para a formulação e início da implementação da reforma gerencial de 1995, além de escrever, com a ajuda de assessores, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, escrevi diversos trabalhos publicados principalmente na Revista do Serviço Público. Sintetizei esses trabalhos e as primeira realizações da reforma no livro “Reforma do Estado para a cidadania” (1998). Ainda no período 1995-98, ver o livro organizado por Vera Petrucci e Letícia Schwarz, (orgs.), 1998, e o trabalho de Indermit Gill (1998). Hoje existe uma enorme bibliografia sobre a reforma.

<sup>5</sup> Sobre o processo político de aprovação da reforma ver Marcus Melo, 2002 e Bresser-Pereira, 1999.

<sup>6</sup> O presidente disse-me então, ao informar de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

<sup>7</sup> A despeito de o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não ter utilizado o orçamento como recurso de poder para alavancar a implementação da Reforma Gerencial na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, avanços foram alcançados. Ver a respeito, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002). No governo Lula, esses avanços continuaram ao nível da burocracia pública federal, inicialmente sem o apoio do governo; aos poucos, porém, as idéias gerenciais também alcançaram seu nível decisório.

<sup>8</sup> Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

---

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, aprovado para publicação, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD – Conselho Nacional de

Secretários de Gestão. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. São Paulo: Fundap, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, vol. 50, n. 4, pp. 5-28, 1999.

\_\_\_\_\_. *Democracy and public management reform: building the republican state*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. *Macroeconomia da estagnação*. São Paulo: Editora 34, 2007.

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998. Disponível no site do CLAD e em <[www.reformadagestaopublica.org.br](http://www.reformadagestaopublica.org.br)>.

CONSAD. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. São Paulo: Editora da Fundap e Consad (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração), 2006.

GILL, Indermit S. *Some determinants of sustainable public administration reform*. Or, why I am optimistic about administrative reforms in Brazil. Brasília: Escritório do Banco Mundial em Brasília, nov., 1998. Trabalho apresentado ao seminário patrocinado pelo Conselho Britânico, “Public reform in Brazil and the British technical cooperation”, Londres, 23 de novembro, 1998.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Secretaria da Gestão, Coleção Gestão Pública, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n. 4, pp. 523-543, 2006.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; CARAVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

---

Luis Carlos Bresser-Pereira.

É doutor e livre docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Contato: <[ceciliaheise@uol.com.br](mailto:ceciliaheise@uol.com.br)>.

Visão de uma seção de serviço de mecanografia (1945).



# Mais que administrar, cuidar!

*Jorge Viana*

Quando fui convidado a colaborar com a edição comemorativa dos 70 anos da Revista do Serviço Público, relatando em ensaio um pouco da experiência de gestão que adquiri nos quatro anos de Prefeitura de Rio Branco e nos oito de governo do Estado do Acre, senti-me desafiado a fazer um mergulho na história do nosso trabalho, tentando buscar um sentido para os nossos sonhos e encontrar uma resposta para algumas perguntas desafiadoras. Qual é a importância da gestão pública nas nossas vidas? Em que consiste o papel do gestor? Como garantir programas de formação continuada para que a capacidade coletiva aumente e o serviço público seja de melhor qualidade? Poderia acrescentar mais uma infinidade de questões como suporte do raciocínio que pretendo desenvolver neste trabalho, mas, para efeito didático, limito-me a um pequeno mergulho na história do movimento que nos trouxe até aqui.

O Acre é um estado singular na federação. Tem uma história única, que influenciou diretamente em tudo o que ocorreu. O que construímos até aqui é fruto do capital social acumulado a partir de um sonho originário dos movimentos

sociais organizados, que tiveram como ícone maior nosso companheiro Chico Mendes, que, com seu exemplo de dedicação e entrega, chamou a atenção do mundo para as causas dos povos da floresta e da questão ambiental na Amazônia. Essa nossa origem nos impôs um desafio permanente de lidar com sonhos. Sonhos de mudanças e transformações, passando uma percepção de reinvenção do governo. Foi isso o que ocorreu no Acre, com uma radical mudança de comportamento nos indivíduos, nas instituições e na sociedade. Essa transformação foi ainda mais radical na política, permitindo o surgimento de uma nova geração de políticos de sucesso que hoje influencia inclusive no cenário nacional, como a senadora e ministra Marina Silva e o senador Tião Viana, vice-presidente do Senado.

Nossa experiência de gestão pública traz em si a idéia de serviço à sociedade. Muito além da imagem da desconfiança, formalismo e burocracia que à primeira vista ela sugere, a gestão pública é algo fascinante. Para mim, uma das mais nobres atividades, porque se preocupa com o bem estar de todos. A gestão pública tem que ser exercida pelos quadros mais qualificados. Por pessoas que reúnem boa formação técnica, compromisso ético e sensibilidade social e política. Por isso, no Acre, não aceitamos o conceito *administrar* e decidimos trocá-lo por *cuidar*, porque administrar é frio, é distante, é impessoal. Optamos pelo conceito *cuidar*, porque ele é pessoal, amoroso, inspira envolvimento e exige total entrega e dedicação. “Quem ama, cuida, trata com carinho”, dizia o jingle de uma de nossas campanhas expressando com precisão o nosso sentimento.

Assim como a mãe não *administra*, mas *cuida* dos filhos, o gestor deve ir além e

desenvolver um sentimento de amor pelo que faz e se dispor a cuidar com carinho do bem de todos. O gestor público é acima de tudo um servidor, e sua missão é garantir a funcionalidade da estrutura administrativa para que os direitos das pessoas sejam assegurados e também para que os deveres dos cidadãos sejam cumpridos. Na nossa concepção, tanto as corporações que representam os trabalhadores, quanto os gestores, devem estar abertos a este sentido amplo da gestão. O poder do gestor público tem que ser um “poder obediencial”, como diz Enrique Dussel em suas 20 teses de política (DUSSEL, 2005). O ocupante de função pública, para ser legítimo e plenamente representativo, tem que estabelecer formas de aferição para agir em sintonia com seus representados. Prestar contas do que faz. Saber lidar com os mecanismos de controle, que há tempo deixaram de ser apenas as ferramentas tradicionais de avaliação. No atual estágio de globalização e revolução tecnológica, da internet, do tempo real, isso já não é mais suficiente. Hoje, nas sociedades complexas, as responsabilidades passam necessariamente pelo que os anglo-saxões chamam de *accountability* social, vertical e horizontal.

*Accountability* social diz respeito à capacidade da sociedade controlar o governo a partir de suas instâncias de representação e do governo ser sensível às demandas desta esfera. Na *accountability* vertical, temos as eleições periódicas, que vão medir o grau de *responsividade* (sensibilidade, cumprimento, responsabilidade) dos governantes, proporcionando ao cidadão o cumprimento de sua vontade e, portanto sua capacidade de premiar ou sancionar os gestores e suas políticas. Quanto à *accountability* horizontal, no dizer de Eli Diniz, trata de resgatar a dimensão republicana da democracia, colocando à

disposição de agências de controle como Ministério Público, Tribunais de Contas, Ouvidorias, Controladorias, a informação das ações desenvolvidas pelo setor público (DINIZ, 2003).

Infelizmente, a gestão pública no continente latino-americano, de um modo geral, pode ser considerada de baixa responsabilidade. Tanto nos gabinetes dos dirigentes, dos gestores, quanto no modelo de gestão adotado, sentimos essa deficiência.

São muitas as ferramentas disponíveis para os gestores que queiram mudar esse quadro e se manter tecnicamente atualizados. Um diferencial importante na construção da nossa experiência de gestão foi a opção que fizemos de nos cercar de todos os instrumentos possíveis para garantir o sucesso do nosso trabalho. Isso começou com a formação das nossas próprias lideranças. Nesse movimento de formação das lideranças do Acre, eu fui

*“(...) No Acre, não aceitamos o conceito ‘administrar’ e decidimos trocá-lo por ‘cuidar’, porque administrar é frio, é distante, é impessoal. Optamos pelo conceito cuidar, porque ele é pessoal, amoroso, inspira envolvimento e exige total entrega e dedicação”.*



Funcionária na Sala do Código Civil, na Casa de Ruy Barbosa (1943).

Ainda não se disseminou suficientemente a cultura da formação permanente das pessoas, o que se verifica também em boa parte das lideranças que ocupam posições estratégicas. A consequência disso é um serviço público sem estabilidade, sem continuidade, de baixa qualidade, com fragilidade nos mecanismos de tomada de decisão e uma relação negativa das instituições públicas com a sociedade.

um dos primeiros a buscar e a ter a oportunidade de me preparar como gestor. Com o apoio do companheiro Lula, no início dos anos 1990, estabeleci um contato com técnicas de gestão e planejamento estratégico. A partir daí, foram inúmeros cursos e treinamentos, tanto para mim, como para outras lideranças do nosso projeto. Como resultado, tivemos importantes parcerias com entidades que ajudaram na nossa

formação, como o Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES); a Fundação Friedrich Ebert (FES), da Alemanha; a Fundação Getúlio Vargas (FGV); a Amana-key do educador Oscar Motomura; os consultores Klaus Schubert e Heloísa Nogueira e a própria ENAP. Desde o início, trabalhamos com o método PES – Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, e com metodologias alemãs de planejamento.

Aprendi com Carlos Matus, ex-membro do governo Allende, há quase 20 anos, mas que ainda mantém sua atualidade, que as técnicas de gestão pública evoluíram muito pouco quando comparadas aos avanços experimentados pelas outras dimensões da vida das sociedades. Mesmo os avanços conquistados são pouco partilhados. E, no grau de interdependência em que as modernas relações sociais se estabelecem, é praticamente impossível imaginar uma experiência administrativa de sucesso sem que ela esteja atenta aos modelos desenvolvidos e testados com bons resultados. Também é imprescindível que o gestor esteja conectado com a realidade global e tenha amplo domínio da realidade à sua volta. Tem que estar aberto às políticas de parceria, formar consórcios e buscar se articular em blocos, tanto para trocar experiências quanto para fortalecer a luta em defesa dos interesses regionais e locais. O nosso trabalho local sempre foi feito numa interação com o global, como prova nossa decisiva contribuição para mudar as relações do Brasil com Peru e Bolívia. Temos certeza de que o Brasil só tem a ganhar com sua aproximação dos irmãos latino-americanos.

Quando o assunto é gestão, ou formação de pessoas para o exercício da administração pública, não tem como

dissociar o Brasil da América Latina, porque, mesmo considerando as diferenças e particularidades de cada país, temos muitos interesses comuns e desafios sociais similares a serem superados. Além de sermos herdeiros de uma cultura ibérica secular que nos legou uma tardia consolidação das instituições, a experiência democrática da América Latina é muito recente quando comparada com os processos vividos na Europa e na América do Norte.

No Brasil, especificamente, somos fruto de um sistema colonial que se estendeu por três dos nossos cinco séculos de história. Nossa experiência republicana é relativamente nova e a democracia representativa que praticamos mais recente ainda. Aliás, podemos dizer que a nossa democracia está em fase de implantação, e há uma espécie de consenso na sociedade de que ainda existem muitos aspectos a serem aperfeiçoados. Quanto a isso, nada a lamentar. A democracia é um valor universal que está sempre em construção, e não há nada de anormal no fato das instituições e os mecanismos políticos estarem sempre sendo ajustados. O professor David Held já apontava em 1991 que a crença nas idéias e práticas democráticas só podem ser protegidas a longo prazo se aprofundarmos seu enraizamento na nossa vida política, social e econômica. Portanto, devem estar centradas no tripé “cidadãos votantes” (detentores da ferramenta da responsabilidade), “os que tomam as decisões” (representantes, líderes, etc.) “e o povo” de um determinado território, as pessoas a quem se destinam as políticas públicas (HELD, 1991).

Para que uma experiência administrativa seja plenamente sustentável, ela precisa estar firmada no chamado triângulo de governo desenvolvido por Matus, constituído pelo “projeto, a capacidade de

governo e a governabilidade”. Aliás, a nossa experiência de sucesso no Acre está firmada nesses três vértices. Através do Partido dos Trabalhadores e da Frente Popular, trabalhamos com um projeto político de poder bem definido e uma estratégia clara. Reunimos uma equipe técnica e política com grande capacidade e criamos as condições de governabilidade e um ambiente político favorável.

A experiência em curso no Acre traz como marco diferencial um projeto de desenvolvimento sustentável de base florestal construído e pactuado com todos os segmentos representativos da sociedade. Para dar suporte a este projeto, construímos uma base política que envolveu todos os partidos progressistas que aceitaram, sem impor condições, dele tomar parte. Vale ressaltar que os poderes constituídos e o movimento social organizado também fazem parte deste consenso. Um consenso firmado na transparência, no bem comum e na garantia de que as mudanças que se faziam necessárias seriam implementadas.

Na prefeitura de Rio Branco, quebramos um ciclo de administrações ineficientes, desconfiança e desrespeito ao público. A nossa gestão foi baseada no uso de técnicas de planejamento estratégico, tanto na campanha, quanto na definição das ações da primeira semana, do primeiro mês, dos primeiros cem dias e dos quatro anos. Com isso, foi possível cuidar da cidade e dar eficiência nos serviços públicos, tendo sempre a educação como a maior prioridade. Ganhamos a confiança da população, fizemos sucesso e tivemos uma das melhores avaliações entre as capitais brasileiras entre 1993 e 1996. Além de nossa primeira experiência, a Prefeitura foi também nossa grande escola.

No governo do Acre, as mudanças foram ainda mais marcantes. Com base em

planejamento estratégico eficiente e detalhado, inovamos e criamos conceitos, como o slogan “Governo da Floresta” e a expressão *Florestania*. Priorizamos a defesa do meio ambiente, resgatando as simbologias do Acre, como o hino, a bandeira, a história, celebrando os centenários e procurando valorizar a cultura e o conhecimento das populações tradicionais. Podemos afirmar que promovemos uma profunda mudança política e administrativa no Estado, e chegamos ao final com reconhecido sucesso, sendo apontado pelo IBOPE no último trimestre de 2006 como o governo melhor avaliado do Brasil. E o mais importante é que a atual gestão está dando continuidade ao trabalho, que está sendo aprofundado e aperfeiçoado sob a liderança do governador Binho Marques, que foi o secretário de Educação na Prefeitura e no nosso primeiro Governo, além de ter acumulado por quatro anos as funções de vice-governador e Secretário de Educação no segundo governo.

O conceito desenvolvido no Acre através da expressão *Florestania*, que o teólogo Leonardo Boff identificou como uma metáfora perfeita para traduzir a profundidade e a complexidade do projeto em curso, pode ser compreendido como algo que tenta sintetizar numa palavra nova e genuinamente acreana as seis dimensões imprescindíveis para que a sustentabilidade aconteça de fato. Embora sendo um conceito em formação e carente de um suporte teórico aprofundado, a *Florestania* é algo com alma e está presente na dimensão *ambiental*, porque é o ponto de partida para o desenvolvimento sustentável; na *economia*, na medida em que buscamos usar com sabedoria e atribuir valor diferenciado aos recursos que a natureza nos legou; no *social*, porque o projeto só é sustentável se melhorar as condições de

vida das pessoas; no aspecto *cultural*, porque a sociedade tem que ser ganha para o projeto para defendê-lo; no *político*, porque o projeto precisa de governabilidade; e, por último, na dimensão *ética*, porque, além do zelo e honestidade no trato com os bens e serviços públicos, temos que usar os recursos para prover as necessidades da geração atual mas cuidar para que não haja risco de comprometimento da vida das gerações futuras.

O primeiro princípio é o da sustentabilidade ambiental, que deve ser condição para a fortaleza das demais variáveis da matriz que buscamos montar para o nosso projeto de desenvolvimento sustentável. Todos os projetos pensados pelo nosso governo eram elaborados desde a concepção, implantação, monitoramento e avaliação na perspectiva do uso sustentável dos nossos ativos ambientais. Um dos pontos de referência do projeto de desenvolvimento sustentável do Acre foi a realização do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que se constitui hoje no principal instrumento norteador das políticas públicas. O ZEE, construído através de um grande pacto que envolveu todos os segmentos da sociedade, identificou todas as particularidades e potencialidades de cada uma das regiões do Estado, de forma a orientar o governo no planejamento das políticas públicas e das ações específicas de cada região. Neste sentido, penso que José Maria Maravall tinha razão quando tratou do controle dos políticos que, numa relação de agência, o cidadão-votante é o principal e o governo seu agente, e que para este agente ser controlado pelo seu principal, depende de três requisitos. Primeiro, que as ações do agente e as condições de operacionalização devem ser conhecidas publicamente; segundo, que ambas as partes, principal e agente, sejam

capazes de prever contingências e, terceiro, que o agente não veja como um custo levar a cabo políticas preferidas pelo principal (MARAVALL, 2003). Na relação de agência que estabelecemos no Acre, procuramos ser permeáveis, tanto nos aspectos técnicos, como nas variáveis mais intangíveis da percepção deste soberano principal. Nossa gestão procurou observar o caráter transversal da sustentabilidade ambiental, ajustando todos os programas e projetos para que o princípio da sustentabilidade fosse plenamente respeitado.

Conseguimos fazer uma conexão entre o ambiental, o político e a gestão. Do slogan *Governo da Floresta* à expressão *Florestania* e à busca de estabelecer uma economia dependente do uso sustentável dos recursos florestais. A presença da questão ambiental na agenda acreana é definitiva e ganha respeito no plano nacional, como bem expressa a trajetória da senadora e hoje ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

O segundo princípio é o da sustentabilidade econômica. Diríamos que esta variável ganha importância porque acreditamos que é possível utilizar com sabedoria nossos recursos naturais, gerando emprego e renda na floresta sem comprometer as futuras gerações. Procurando potencializar a vocação florestal do nosso Estado, que ainda dispõe de um ativo de quase 90% de sua cobertura florestal original, fortalecemos o círculo virtuoso de que a floresta faz bem para a economia e a economia de base florestal é importante para a sustentabilidade. Em determinados momentos, tivemos que trabalhar tendo o Acre como uma empresa e a floresta como o nosso melhor negócio. Para a população que depende da economia da floresta para sobreviver, nada mais vantajoso que a aplicação de técnicas sustentáveis que lhe dão

a garantia de que os mesmos benefícios podem ser usufruídos pelas futuras gerações. Quem melhor defende a floresta é quem depende dela para sobreviver.

Atendendo ao princípio da sustentabilidade social, nosso governo procurou criar as condições necessárias para melhorar a vida das pessoas, dando atenção prioritária aos mais necessitados. Para isso, foram desenvolvidos diversos programas, entre eles o Adjunto da Solidariedade destinado

orientadas pelo capital social cultural existente como fruto da resistência e mobilização do movimento social organizado. A esse capital social herdado da história de nossa cultura política, buscamos incrementar<sup>1</sup> políticas públicas que estivessem na mesma freqüência dos movimentos sócio-políticos, como os manejos comunitários, florestas estaduais (unidades de conservação ambiental), incentivo ao extrativismo com a Lei Chico Mendes de subsídio à produção

*“Um diferencial importante na construção de nossa experiência de gestão foi a opção que fizemos de nos cercar de todos os instrumentos possíveis para garantir o sucesso do nosso trabalho. Isso começou com a formação das nossas próprias lideranças”.*

O diretor-geral do DASP, João Guilherme de Aragão, visita a Comissão do Serviço do Governo Federal Norte-Americano e seu presidente, o Sr. Harris Elworth (1957).



às famílias em situação de pobreza absoluta. Esse programa, posteriormente incorporado ao Bolsa-Família do Governo Federal, exigia como contrapartida que as famílias mantivessem os filhos na escola. Também como parte da preocupação social, criamos um programa de atenção especial às comunidades mais carentes, em risco social.

Para assegurar o princípio da sustentabilidade cultural, nossas ações foram

de borracha, que associa a proteção e preservação da floresta ao modo de vida dos povos que nela habitam. Nossa aposta é que ninguém protege melhor a floresta que os que estabelecem atividades econômicas de uso sustentável a partir dela.

No princípio da sustentabilidade política, fomos objetivos na construção da governabilidade. Trabalhamos sempre com alianças políticas, construindo consensos

e sendo firmes na defesa desses consensos. Ousamos, em primeiro plano, estabelecer os mecanismos de efetividade da governança, para no passo seguinte estabelecer um nexo entre aquilo que estávamos desenvolvendo em termos de gestão pública com uma nova cultura política do cidadão-votante mais exigente. Queríamos provar, e penso que conseguimos, que a política é uma atividade nobre que deve ser exercida por pessoas vocacionadas ao serviço público. Tentamos quebrar o paradigma do pensamento tacanho que vê toda política como nociva ao bem público. Buscamos o envolvimento de todos numa nova filosofia do *ganha-ganha*, em oposição à tradicional equação da disputa de *soma zero*. O trabalho permanente na perspectiva da construção de consensos em torno da defesa dos interesses maiores da sociedade garantiu a governabilidade necessária para o sucesso do projeto.

O último princípio é o da sustentabilidade ética. O grande exercício que tivemos que fazer foi o de não deixar que as tarefas de um governo técnico-político, como pensamos que foi o nosso, perdesse de vista a dimensão ética de nossas ações. Se tivéssemos feito tudo o que fizemos sem levar em conta os valores, as tradições e principalmente a firme convicção na inversão de prioridades como forma de inclusão social, não estariamos em conformidade com os princípios anteriores, pelos quais Chico Mendes e tantos outros lutaram até a

morte. O nosso compromisso ético nos impõe que a Educação seja sempre a maior prioridade. É impossível pensar em mudanças profundas e duradouras se não for pela educação. Por isso, a educação sempre foi a base do nosso projeto. A educação é tudo, e o sucesso do nosso trabalho se deve em grande parte à nossa firme decisão de fazer tudo pela educação.

Como se vê, são inúmeras as recomendações para o bom exercício da gestão pública, mas, se tivesse que apontar as mais importantes delas, eu citaria três: a informação, a formação e o planejamento. Procurei levar isso ao pé da letra e criamos a cultura do fazer acontecer, tanto no período em que fui prefeito de Rio Branco, quanto nos oito anos em que estive à frente do Governo do Estado do Acre, e os resultados foram extraordinariamente positivos. Sinto-me inteiramente realizado pelos avanços que conquistamos, e sei que todos os passos dados, desde as campanhas vitoriosas, passando pela escolha da equipe e o planejamento detalhado de cada uma das ações, tiveram como ponto de partida um amplo domínio das informações da realidade. Evidentemente, estratégias como essas permitem também um melhor desempenho eleitoral. Estamos no terceiro governo da coalizão que nos levou ao poder no Acre, e vemos nisso uma prova de que o cidadão-votante está atento e disposto reconhecer a boa política e a boa governança.

## Nota

<sup>1</sup> Um recurso pode ser usado para aumentar a efetividade de um determinado bem, ou pode, simplesmente, não ser utilizado e tornar-se obsoleto. James Coleman assinala que o capital social se desvaloriza se não é renovado (1990). No entanto, esse uso, quando é incremental, permite que a ação coletiva tome emprestado da comunidade os meios de se criar mais capital social para grupos que estavam fora da prática coletiva, os quais se alimentam do incremento do capital institucional.

---

## Referências bibliográficas

- COLEMAN, James. *Foundation of social theory*. Cambridge: Havard University Press, 1990.
- DINIZ, Eli. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. Versão Preliminar. *Ciclo de Seminários Brasil em Desenvolvimento*. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.
- DUSSEL A, Henrique. *20 teses de política*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1991.
- MARAVALL, José Maria. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus, 2003.
- MATUS, Carlos. *O líder sem Estado-maior*. São Paulo: FUNDAP, 2000.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. FGV, 2000.

---

Jorge Viana.

É graduado em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília. Foi prefeito de Rio Branco, Acre, de 1993 a 1996 e governador do Acre de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. Contato: <ambientesustentavel@terra.com.br>

O presidente Getúlio Vargas em pronunciamento na solenidade em que assinou o decreto de aposentadoria para os extranumerários da União (1941).



# Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento?

Wilson Cano

Reproduzo, nesta introdução, a hipótese que usei em outro texto sobre o processo de industrialização na América Latina, que se dá entre 1929 e 1979, a qual sofreu forte inflexão a partir do final desse período<sup>1</sup>.

Ela se resume em que, por várias circunstâncias históricas, pudemos e quisemos explorar mais corajosa e inteligentemente a soberania nacional resultante das brechas e contradições externas de quase todo esse período: a Grande Depressão, entre 1929 e 1937; a II Guerra Mundial; o surgimento de uma bipolaridade, com a expansão da ex-URSS; o esforço dos EUA para reconstruir o Japão e a Alemanha; a Guerra Fria; a desaceleração da economia dos EUA, nas décadas de 1960 e 1970 e os *Golden Years* da expansão da Europa e do Japão.

Mas é bom lembrar que a excepcionalidade do período 1929-1979 não significa que estávamos trilhando o almejado caminho do desenvolvimento econômico, que nos pudesse levar, algum dia, a atingir o padrão de vida dos países desenvolvidos. Celso Furtado já havia esclarecido essa questão, em 1974, em seu clássico *O mito do desenvolvimento*. Tentávamos desde os anos 1930, isto sim,

alterar nosso padrão de crescimento via industrialização, como sabiamente teorizou a Cepal, ao final da década de 1940.

Mas a hipótese também significa, infelizmente, que após 1979, os tempos são outros, com muito menos brechas, menos coragem e menos vontade política para um enfrentamento internacional responsável e cooperativo. Ou seja, após 1979, os EUA, secundados pelos demais imperialismos, retomaram as ações mediante as quais nos impuseram o chamado Consenso de Washington, centrado pela dominação da finança internacional. Isso reduziu fortemente nossa soberania nacional e nos impôs – com a aceitação de nossas elites – uma verdadeira ressurreição liberal-conservadora, nossa velha conhecida, hoje porém vestida de “nova” roupagem, a da (falsa) “ida ao primeiro mundo”.

Para o Brasil, o período 1929-1933 representa a ruptura com um passado político liberal e, principalmente, uma radical mudança do processo de acumulação de capital, ou a mudança do *Centro Dinâmico da Economia Nacional*, como disse Furtado, com o que a determinação da renda e do emprego, antes comandada pelas exportações, passava a se-lo pelo investimento autônomo<sup>2</sup>.

A Crise de 1929 atingiu duramente a América Latina e sua economia primário-exportadora, e com mais intensidade, os países mineiros e Cuba, então dominada, de fato, pelos EUA. A maioria dos demais países sofreu fortes pressões, principalmente dos EUA e da Inglaterra, com a imposição de “acordos” draconianos e elevações tarifárias sobre nossas exportações. A todos atingiu a forte redução da capacidade de importar, a exaustão das reservas e o drástico constrangimento das finanças públicas, o que impediu, de fato,

a continuidade de condução de uma política econômica liberal.

Contudo, a reação e o enfrentamento à crise não foram uniformes<sup>3</sup>. Venezuela, Equador e América Central mantiveram-se, durante alguns anos, mergulhados na crise, mas aguardando a “volta aos dias de glória” do liberalismo. Brasil, Argentina, México e Chile constituíram o grupo de países que tomaram essa atitude mais rápida, com a substituição de governos liberais, via processos revolucionários ou eleitivos, e promovendo rapidamente ousadas alterações na política econômica e na forma de intervenção econômica do Estado Nacional.

O Brasil foi um precursor nessa tarefa. Ela nos exigiu não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego, mas também a construção de uma política de industrialização, única rota para atenuarmos as incertezas e crises geradas pelo velho “primário exportador” e que nos possibilitaria ingressar em formas econômicas urbanas mais modernas e progressistas<sup>4</sup>. Exigiu, acima de tudo, uma firme vontade política e a ousadia de utilizar o que tínhamos de soberania nacional.

Para tanto, precisávamos construir um novo Estado e redesenhar o painel da política econômica com os instrumentos necessários para aquele mister, entre os quais, a moratória da dívida externa, sempre que necessária, o controle (e a desvalorização) do câmbio, uma nova política de comércio exterior, de crédito, de juros e tributária, além da organização de normas para reger os contratos e o mercado de trabalho e uma mais avançada legislação política, social e trabalhista<sup>5</sup>.

A (re) construção do Estado exigiu também a reformulação ou a criação de inúmeros órgãos:

- uns, de caráter mais geral, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o famoso Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico, a Superintendência da Moeda e do Crédito, em 1945, e o BNDE em 1952;
- outros, de caráter mais específico, como a Comissão de Financiamento da

Entre 1930 e 1945, com Vargas, pudemos assim avançar a industrialização, graças à inequívoca condução de uma política nacional de desenvolvimento. Entre 1946 e 1950, com Dutra, sofremos uma curta ameaça de um retorno ao liberalismo, a qual, contudo, frente a nosso velho, conhecido e recorrente problema cambial, não teve o fôlego suficiente para anular o muito que avançáramos. Mesmo assim, continuamos o caminho desenvolvimentista.

*“O Brasil foi um precursor [na reação à crise de 1929]. Ela nos exigiu não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego (...). Exigiu, acima de tudo, uma firme vontade política e a ousadia de utilizar o que tínhamos de soberania nacional”.*

Produção, vários departamentos, comissões ou conselhos de âmbito setorial (café, açúcar e álcool, sal, pinho, mate, cacau, petróleo, minerais, etc.).

Além disso, o Estado teve ainda que formar equipes técnicas para dar conta desse empreendimento vultoso. Construiu assim, uma grande e competente burocracia que administrou o planejamento e a execução dos principais projetos de desenvolvimento.

Solenidade de posse da nova diretoria da Associação dos Servidores Civis do Brasil, no dia 27 de outubro de 1951, no Teatro Municipal.



O retorno de Vargas (1950-1954) deu mais clareza em seus propósitos nacionais e industrializantes. A despeito do período em grande parte conflituoso com as forças reacionárias do País, avançamos ainda mais na consolidação da implantação da indústria leve e do preparo da marcha rumo à indústria pesada. Cerceado pela direita, Vargas se suicida em 1954, e seu gesto, tendo tido forte impacto político

sobre as massas populares, certamente conseguiu adiar (para 1964) o golpe tão almejado pela direita.

Durante todo esse processo, o Estado teve não apenas que cumprir com as tarefas acima assinaladas, mas também com a de criar empresários nacionais, pois isso era matéria escassa, pelo menos para os setores modernos que se pretendia implantar. Mais ainda, dada a debilidade do capital nacional e o pouco interesse do capital estrangeiro em nosso desenvolvimento, o Estado teve que assumir também a função primordial de *produtor* de bens e serviços fundamentais a esse processo: energia, transportes, comunicações, educação, siderurgia, petróleo, mineração, etc.

Com JK, entre 1956 e 1960, e com uma situação internacional favorável à emigração do capital forâneo para a periferia mundial, pudemos implantar a primeira fase de nossa indústria pesada e a de bens de consumo durável. As três décadas decorridas exigiram novas adaptações do Estado, da estrutura tributária, do financiamento e da política econômica, que, em que pese alguns conflitos políticos, conseguiu avançar esse processo<sup>6</sup>.

Tudo isso se fez, ainda com uma carga tributária nacional pequena, que havia saltado de cerca de 12% do PIB, na década de 1920, para 15%, na de 1940, e 18% na de 1960. Da estreiteza dessa capacidade fiscal e da debilidade de nosso balanço de pagamentos resultariam maiores pressões inflacionárias ao final do período. A indústria de transformação, entre 1928 e 1962, cresceu à taxa média anual de 7%, seu peso no PIB passou de 12,5% para 26%, e em sua estrutura produtiva, os bens de produção já perfaziam cerca de 40%.

Os conhecidos fatos que transcorrem entre 1958 e 1964, como a crescente participação e manifestação popular em prol

das Reformas de Base, a desaceleração do crescimento econômico e o aumento da inflação reacenderam o reacionarismo no País. O curto governo de Jânio Quadros foi o estopim para a crise política, a suspensão temporária do presidencialismo e a precipitação do golpe contra o governo Goulart, em abril de 1964.

O regime militar, politicamente apoiado nas elites reacionárias e conservadoras e no governo dos EUA, fez as reformas necessárias. Não, contudo, para atender os objetivos sociais e políticos almejados pela reivindicação popular, mas tão somente para desatar as amarras do capital público e notadamente do privado. Deu muito ao capital, e muito pouco ao trabalho, retirando-lhe inclusive direitos trabalhistas conquistados na Era Vargas.

As reformas ampliaram a fiscalidade do Estado, passando a carga tributária a 25% do PIB e introduzindo a correção monetária nos títulos da dívida pública, o que permitiu forte alargamento do gasto público. Com isso, o investimento público (governo mais empresas públicas) cresceu, perfazendo cerca de 60% da formação de capital fixo, passando essa formação a 25% do PIB.

As reformas também causaram profundas modificações no mercado de capitais, dando-lhe maior organicidade e expandindo o mercado financeiro, com a criação do Banco Central e de novas instituições públicas e privadas. Ainda, fez-se uma reforma administrativa e criaram-se novos dispositivos para incentivar exportações e dinamizar e modernizar a agricultura de exportação. Contida a inflação e implantadas as reformas a economia pôde sair da crise e encetar um novo período de elevado crescimento, entre 1967 e 1974, que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”<sup>7</sup>.

A despeito do discurso tecnocrático do golpismo, de que o sistema deveria conter a expansão do Estado na economia, nunca houve expansão tão grande de governo e de empresas estatais como a ocorrida no período que se estende de 1965 a 1980.

Entre 1967 e 1980 o crescimento econômico acelerou ainda mais, com a indústria de transformação crescendo à média anual de 9,8% e aumentando sua participação no PIB para 31%, ao mesmo tempo em que os bens de produção já perfaziam cerca de 50% de seu valor adicionado. A pauta de exportações já se diversificara, com a inclusão de vários produtos manufaturados, cuja participação na pauta saltou de 6%, em 1964, para 45% em 1980.

Contudo, o regime militar, no afã de se perpetuar no poder, tentara transformar a economia do País em uma das maiores do mundo – o projeto Brasil Potência – e, para isso, abusou do endividamento externo e descuidou do desequilíbrio do balanço de pagamentos, o que nos traria perversas consequências a partir de 1980.

Nesse mesmo momento (fins de 1979), as pressões das grandes potências sobre os EUA para que estes debelassem sua inflação e cuidassem de seu enorme desequilíbrio fiscal e comercial resultaram em violenta retaliação daquele país, com a busca e forte alteração de sua política fiscal, elevando a taxa de juros, entre 1979 e 1981, de 7% para 21%.

Com essa atitude aparentemente paradoxal, pois eles eram os maiores devedores do planeta, causaram a quebra financeira dos estados nacionais de todos os países endividados, que eram os subdesenvolvidos e alguns países socialistas. Ao mesmo tempo, ampliaram ainda mais seus déficits e, graças à elevação dos juros,

praticamente obrigaram os demais países desenvolvidos a financiá-los, carreando para os EUA enormes fluxos de capital.

Com isso, o dólar voltou a valorizar-se, a economia dos EUA a crescer e o País a recuperar sua hegemonia, antes aparentemente enfraquecida. A valorização do dólar causou desvalorização das demais moedas, aumentando-lhes a competitividade internacional de seus bens e serviços no mercado norte-americano.

A política econômica proposta e imposta pelo FMI aos países devedores foi o clássico e ortodoxo ajuste monetário do balanço de pagamentos, consistindo suas principais medidas em cortes do gasto público, constrangimento salarial, da moeda e do crédito, e câmbio desvalorizado.

Os resultados não se fizeram esperar: recessão, baixo crescimento da renda, do consumo e do emprego, corte de importações, queda do investimento público e privado e elevação dos juros, que contiveram a demanda interna e estimularam fortemente as exportações, nas quais, a partir de 1985, os manufaturados já pesavam 55%. Mas o forte aumento de nossas exportações para aquele mercado foi insuficiente sequer para pagar os juros da dívida, com o que nosso saldo devedor cresceu vertiginosamente.

Como nos ensina a boa teoria, o ajuste não funcionou. O desequilíbrio externo e a inflação aumentaram, a despeito de vários planos de estabilização então aplicados. Acumulamos baixo crescimento do PIB e do emprego e um grande atraso tecnológico, justamente quando o mundo se reestruturava com a revolução microeletrônica. A taxa de investimento despencou para cerca de 17% e a indústria de transformação cresceu, entre 1980 e 1989, à medíocre taxa média anual de 0,9%, caindo sua participação no PIB, para 26%.

O debilitamento fiscal e financeiro do Estado – que reduziu a carga tributária a 23% –, e a alta inflação causaram o abandono da tarefa de pensar e programar o País a longo prazo. Passou a predominar o “curtoprazismo” e o “conjunturalismo”, com a política econômica tornando-se refém do ajuste do FMI. Com isso, iniciou-se também o desbaratamento da burocracia técnica desenvolvimentista.

Mas os maus resultados não se limitaram a isso. O regime descuidou do saneamento básico, do planejamento urbano, do déficit habitacional, da saúde pública e da educação, a qual sofreu forte privatização e desqualificação no período, da qual nos ressentimos até hoje. Dada sua necessidade de cooptar civis para tentar manter o poder, disso resultou uma proliferação do fenômeno da corrupção que passou a permear vários canais da sociedade, além de forte corrosão na ação e no trato da política.

De bom, tivemos a agonia do regime militar e sua transição em 1985, e, graças a uma crescente participação política e conscientização, em 1988 uma nova Lei Magna – a Constituição Cidadã –, que ampliava os direitos políticos e sociais da população.

A longa e complexa crise financeira e o esgotamento do padrão de acumulação da Segunda Revolução Industrial aumentaram ainda mais a concorrência, o risco e a incerteza para o capital privado. Frente a isso, os países desenvolvidos formaram os Grandes Blocos (EUA-Canadá, UE e Japão-Sudeste Asiático), estimulando grandes fluxos de capitais “Norte-Norte” (Estados Unidos, Japão, MCE) durante a década de 1980, mantendo ainda em altos níveis os fluxos para a Coréia e sudeste asiático. Com isso, disseminaram no mundo um novo neoliberalismo – a globalização dos mercados –

vendendo a idéia de que o “paraíso seria para todos”. Mas os fluxos para a África, América Latina e parte da Ásia, praticamente cessaram, aumentando a situação já crítica dessas áreas.

O discurso político da abertura e da globalização resultou também na Rodada Uruguai e depois na OMC, em mais um engodo aos países subdesenvolvidos, dado que fizemos várias concessões comerciais sobre bens e serviços aos desenvolvidos, ao passo que a expansão prometida de nossas exportações foi menos que proporcional.

As pressões que os Estados Unidos fizeram à América Latina, para integrar-se no projeto da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi mais uma demonstração de suas reais intenções sobre a região. A “nova” crise do México (1995) mostrou a armadilha em que este caiu, ao ingressar no Tratado Norte-Americano do Livre Comércio (NAFTA). Os “estouros” brasileiro e argentino desnudaram ainda mais essa realidade. A miragem de um Mercado Comum para países do Cone Sul (o MERCOSUL) é outra “construção na areia”, face às enormes diferenças estruturais entre seus países membros, à instabilidade macroeconômica e aos percalços neoliberais de suas políticas econômicas.

Adicione-se a isso alguns dos efeitos perniciosos da Terceira Revolução Industrial sobre os países subdesenvolvidos: automatização de máquinas e sucateamento de antigas, alto desemprego, desindustrialização e substituição de insumos nacionais por importados. A reestruturação espúria que tem sido feita nesses países e os “milagrosos remédios” impostos pelas instituições internacionais repetem, exaustivamente, a miragem da cura da estagnação, da instabilidade e da incerteza.

As reformas neoliberais foram impostas à América Latina já a partir de 1987 – fora os precoces e sangrentos intentos na Argentina, Chile e Uruguai, entre 1973 e 1975 – e o Brasil, nesse sentido, foi retardatário, instaurando-as a partir de 1990. O ajuste delas decorrente debilitou ainda mais, fiscal e financeiramente, a maioria dos estados nacionais, duplicando o endividamento externo, e “justificando”, por isso, a “necessidade”

Ordem, conforme os preceitos contidos no chamado Consenso de Washington, com o que abdicamos de nossa soberania nacional, no desenho, implementação e manejo da política econômica<sup>8</sup>.

Esse receituário está assentado para atender, primordialmente, aos interesses da finança internacional, decorrente da crise internacional, que subordinou ao financeiro todas as outras formas de capital, impondo a quebra da soberania

*“É preciso, pois, repensar a questão nacional. Não, repito, como uma simples volta ao passado, mas com novos caminhos possíveis para dar continuidade a nosso processo histórico social e transformação progressista da economia e da sociedade nacionais”.*



Balcão de inscrições, no antigo serviço de saúde pública (1951).

de ajustes patrimoniais a favor do setor privado.

A ideologia por um Estado mínimo respaldou também as políticas de descentralização, que tentaram transferir atribuições e recursos do poder central aos poderes locais, contendo ainda mais o papel do Estado nacional. Assim, o receituário neoliberal implicou na submissão consentida dos países subdesenvolvidos à Nova

nacional de nossos países, para liberar seu movimento internacional na busca incessante da valorização. Para isso, ressuscitou o liberalismo, preconizando reformas neoliberais que contemplam, fundamentalmente: desregulamentação dos fluxos internacionais de capital, fim dos monopólios públicos, privatização, abertura comercial, previdência social e “flexibilização” das relações de trabalho.

Dado que as grandes empresas transnacionais na década de 1980 já haviam feito sua reestruturação produtiva e comercial em suas bases nos países desenvolvidos, o receituário também foi peça-chave para que elas, na década de 1990, também se reestruturassem em suas bases nos subdesenvolvidos.

As novas políticas de estabilização, diferentes das anteriores, desempenharam papel estratégico para o funcionamento do novo ajuste. No Brasil, implantada entre fins de 1993 e junho de 1994, a política de estabilização (Plano Real) teve como lastro uma elevada valorização da moeda nacional ante o dólar e um ciclópico crescimento da dívida pública interna, inflada por elevados juros reais. A valorização cambial e a abertura comercial resultaram em forte diminuição dos custos dos importados, debilitando as exportações, gerando grandes déficits comerciais e de serviços e contenção da inflação.

A política de estabilização e as reformas constituem um todo articulado para permitir a plena funcionalidade do modelo:

- ampla liberdade ao capital (estrangeiro ou nacional) financeiro para obter elevados ganhos setoriais e regionais, pelo baixo valor dos ativos públicos e privados adquiridos, pela especulação bursátil e da dívida pública; pelas tarifas públicas mais elevadas após a privatização, e pela maior remessa de lucros e de juros. A justificativa foi a de que, com isso, o capital externo não só financiaria nosso “passageiro” desequilíbrio externo como a retomada do nosso desenvolvimento;

- a reforma do sistema financeiro nacional, necessária para compatibilizar a velocidade exigida pelos novos fluxos externos e pela diversificação que então se operaria nos mercados financeiros;

- a abertura comercial e de serviços, via forte redução tarifária e não tarifária e valorização cambial, que sancionou enxuradas de importações e gastos internacionais, e enfraqueceu ainda mais o capital nacional, dada nossa menor capacidade de concorrer em igualdade com o capital internacional;

- flexibilização das relações trabalho-capital, para diminuir ainda mais o já baixo custo do trabalho, adequar contratos ao novo *timing* da tecnologia e debilitar as estruturas sindicais;

- as reformas previdenciárias, para criar mais um importante flanco de mercado para o capital financeiro e abrir maior espaço no orçamento público para os juros das dívidas públicas interna e externa;

- a reforma do estado, para desmantelar suas estruturas, diminuir seu tamanho e sua ação, eliminar órgãos públicos, reduzir salários reais dos funcionários, privatizar ativos públicos, desmantelar os sistemas de planejamento e de regulamentação;

- os estados subnacionais (governos estaduais e prefeituras) que também estavam fortemente endividados e com sua fiscalidade debilitada, foram obrigados a negociar suas dívidas com o governo federal, comprometendo por 30 anos parte de suas receitas com o pagamento compulsório de amortizações e juros. Alguns conseguiram, através de duros cortes em gastos correntes e investimentos, sanear suas finanças. Contudo, a maioria não usou essa nova situação para políticas sociais e sim para conceder subsídios de várias modalidades ao setor privado, ampliando assim a guerra fiscal.

Com as medidas do Plano Real, a inflação foi contida em níveis baixos, mas à custa de elevado crescimento das dívidas externa e interna e de forte perturbação da produção nacional. Ocorre que para

manter um alto fluxo de importações e de outros gastos externos, que aumentam aceleradamente à medida que o PIB cresce, há necessidade de altos, crescentes e persistentes fluxos de capital estrangeiro, forte endividamento externo e interno, contaminando as contas públicas, uma vez que a taxa de juros tem que ser muito alta e seu montante, crescente. “Torramos”, entre 1990 e 2003, nada menos do que US\$ 185 bilhões, em saldos negativos de transações correntes, o que fez com que nossa dívida externa saltasse de US\$ 123 bilhões para US\$ 235 bilhões e nosso passivo externo subisse para cerca de US\$ 400 bilhões.

Qualquer movimento internacional que sensibilize a finança internacional ou a deterioração visível do balanço de pagamentos e das contas públicas, provoca um freio na entrada de capital, uma crise cambial e uma recessão. Com isso, o câmbio se desvaloriza, as importações são em parte contidas, e as exportações, estimuladas. Porém, a taxa de crescimento do PIB cai, só retomando níveis mais altos, quando a “festa” de gastos internacionais pode se reiniciar.

O investimento não retomou seus níveis (altos) anteriores: o público, porque não há nem política de desenvolvimento, nem, muito menos, recursos, haja vista que o montante dos juros se agigantou no orçamento público; o privado, dada a incerteza do movimento da economia e os elevados juros internos. Assim, o crescimento é ciclotímico, resultando numa taxa média anual tão medíocre quanto a observada na década anterior. Por exemplo, nos 18 anos do período 1988-2006, somente em quatro deles nosso PIB teve taxas acima de 4%; negativas em dois; e menores que 2%, em seis<sup>9</sup>.

Após a crise cambial de 1999 e a “ressaca” que se estende até 2003, o quadro

só não piorou ainda mais dado o grande incremento na liquidez internacional e a forte expansão das importações mundiais estimuladas pelo “efeito China”, que permitiram crescimento um pouco maior no último triênio. Ainda assim, cabe lembrar que a taxa de inversão, embora tenha subido um pouco, situa-se em torno de 19%; que o montante de juros no orçamento público, que tem girado em torno de 7% do PIB, só é adimplente graças ao brutal aumento da carga tributária, que dos 28% em 1990 saltou para cerca de 35% do PIB; o crescimento médio anual da indústria de transformação, entre 1989 e 2006, foi de medíocres 1,8%, caído sua participação no PIB para cerca de 20%, num inequívoco processo de desindustrialização.

Mas as exportações, agora ainda mais estimuladas pelo “efeito China”, põem a nu nossa desindustrialização, mostrando que a participação dos produtos básicos e a dos manufaturados, que em 2000 atingiram, respectivamente, 23% e 59%, regrediu, em 2006-2007, para cerca de 30% e 53%. Por outro lado, entre os produtos industrializados exportados, a expansão de seu valor se deu naqueles de menor valor agregado por produto e de menores níveis de intensidade tecnológica<sup>10</sup>.

A Constituição Cidadã de 1988 foi desfigurada ao longo dos últimos anos, com várias emendas que abriram os monopólios públicos; através de artifícios legais, rescentralizaram no governo federal a fiscalidade que havia sido descentralizada para os governos subnacionais; retiraram direitos previdenciários; concederam reeleição a cargos do Poder Executivo; e desobstruíram alguns entraves ao livre ingresso e saída do capital forâneo, coisa que uma nação digna desse nome decente precisa manter.

Para “aperfeiçoar” o ataque ao Estado nacional, o receituário neoliberal recomendou a criação de agências reguladoras em substituição ao papel conferido pela Constituição ao Poder Executivo. Foram criadas várias, nos campos do petróleo, da energia, das telecomunicações, da água, da aviação comercial e outras. O pretexto de melhor regulamentar esses setores – principalmente os privatizados e privatizáveis – encobriu o óbvio ululante: são órgãos com mandato de diretorias concedidos pelo Congresso, dificilmente removíveis e que, na verdade, servem de anteparo entre o público e o privado.

Têm servido, basicamente, para assegurar um caminho mais suave e profícuo ao lucro privado do que atender à fiscalização do setor público. Os escândalos atuais sobre recentes desastres e fatos de corrupção na aviação comercial, logros aos consumidores, tarifas escorchantes, já são mais do que suficientes para demonstrar o erro de suas criações e a necessidade de extinguí-las.

Finalizo este pequeno artigo em agosto de 2007, quando um novo vento perturbador começa a sacudir os mercados

financeiros do mundo todo. Será apenas mais uma nova, passageira e “administrável” crise; uma repetição das de 1995, 1997, 1998 e 2001; ou uma de proporções mais graves e duradouras?

A História sempre nos pode ser útil, não para reproduzi-la, mas para repensar suas lições. Não esqueçamos que em 1929 éramos uma economia primário-exportadora, também tínhamos elites conservadoras e nosso Estado tinha uma estrutura absolutamente inadequada para um projeto de industrialização. A crise superou tudo isso, com a Revolução de 1930, um Estado que se reestruturou e uma corajosa política nacional de desenvolvimento.

É preciso, pois, repensar a questão nacional. Não, repito, como uma simples volta ao passado, mas com novos caminhos possíveis para dar continuidade a nosso processo histórico social e transformação progressista da economia e da sociedade nacionais. E, repetindo Furtado, preservar e incentivar a cultura e a criatividade nacionais, tão necessárias a esse mister. Mas para isso, será fundamental a reconstrução do Estado nacional.

---

## Notas

<sup>1</sup> O texto está no capítulo 1 do livro: CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. UNESP: São Paulo, 2000.

<sup>2</sup> Conforme o seu clássico *Formação econômica no Brasil*. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, especialmente os capítulos 30-32.

<sup>3</sup> Ver a respeito SEERS, D. Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina. Cepal, *Boletín Económico de América Latina*, v.VII, n.1, Santiago, 2/1962.

<sup>4</sup> Sobre a política de defesa ver CANO, W.. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização, 2002. In: CANO, W. *Ensaios sobre a formação econômica regional do Brasil*, Ed. Unicamp, 2002.

<sup>5</sup> Sobre o tema, embora exista ampla bibliografia, restrinjo-me a algumas das quais, por sua vez, contemplam referências detalhadas. Ver, em especial: DINIZ, E. *Empresário, estado e capitalismo no Brasil, 1930-45*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, e DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

<sup>6</sup> Para esse período ver LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1975. (Cadernos do Inst. Fil. Ciências Humanas).

<sup>7</sup> Sobre as modificações do papel do Estado e sua participação na economia, ver MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 e BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A.V. *As modificações do papel do Estado na economia brasileira*. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro de 1973.

<sup>8</sup> Para uma análise dessas reformas e de seus efeitos na América Latina e Brasil, ver CANO (2000).

<sup>9</sup> É bom lembrar que as taxas médias mais altas do período 2004-2006 se devem, substancialmente, ao excepcional comportamento das exportações, estimuladas pelo “efeito China”.

<sup>10</sup> Ver a respeito, Carta do IEDI nº 272, de 16 de agosto de 2007. Disponível em <[www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br)>.

---

Wilson Cano.

É doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor titular da Universidade Estadual de Campinas. Contato: <[wcano@eco.unicamp.br](mailto:wcano@eco.unicamp.br)>



Visita feita ao Ministro Arízio de Viana, diretor-geral do DASP, pelo encarregado dos Negócios de Israel no Brasil, Dr. M. Shneerson (1954).

# Capacidades estatais, empresários e desenvolvi- mento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós- neoliberal

Renato R. Boschi

A discussão sobre a retomada do crescimento e as alternativas de desenvolvimento no Brasil no cenário pós-reformas dos anos 1990 tem transitado entre dois extremos: de um lado, uma hiper-valorização dos preceitos de mercado que levaram à estabilização, combinados a uma perspectiva de integração do País no contexto da globalização financeira e, por outro lado, uma perspectiva de natureza mais endógena que preconizaria uma ruptura com as políticas neoliberais através da busca de soluções fundadas na força do intervencionismo e do controle estatais. No debate público, observa-se um embate entre a perspectiva favorável ao mercado, comumente associada à eficiência e ao bom desempenho, portadora de um discurso bastante convincente quanto à manutenção rígida de certos preceitos, sobretudo na esfera da estabilidade monetária, de um lado, e o retorno de uma tradição desenvolvimentista fundada na necessidade de recuperação de capacidades estatais, porém geralmente identificada,

na visão hegemônica, com arcaísmo, nacionalismo inconsequente, protecionismo e atraso, de outro. Dessa forma, de um lado prevalece uma naturalização da perspectiva ortodoxa quanto aos benefícios de coordenação pela via do mercado e a insistência na tese de que os parcisos resultados em matéria de crescimento se deveriam ao fato de que as reformas não avançaram suficientemente. De outro lado se contrapõe um discurso que ainda não teria se imposto eficazmente, visto que tem sofrido críticas, mormente por parte dos setores conservadores, sobre a necessidade de recuperação de capacidades estatais como fator de desenvolvimento.

Tudo indica, porém, que as saídas para o desenvolvimento não se situam no aprofundamento do modelo ortodoxo, fazendo “tábula rasa” das capacidades estatais acumuladas ao longo da trajetória pregressa do estatal desenvolvimentismo e mantendo quase intocáveis os fundamentos da estabilidade com a integração cada vez mais intensa do País nos circuitos financeiros globalizados. Tampouco parece razoável uma postura de rejeição radical dos elementos apontados como fatores de estabilidade, apostando na ruptura como a única possibilidade de se avançar na direção de retomada do desenvolvimento. Hoje em dia, o quadro encontra-se bastante matizado, seja porque os mercados financeiros internacionalizados operam com relativa autonomia e impõem um conjunto de limites à atuação dos estados nacionais no seu conjunto, seja porque a percepção sobre os efeitos nefastos da operação de mercados auto-regulados do ponto de vista social já teria sido incorporada como dimensão importante pelos próprios críticos internos da globalização.

Parece claro, assim, que os caminhos que se delineiam para a retomada do

crescimento se situariam na definição de um modelo de desenvolvimento que combinaria elementos dessas duas perspectivas polares, recuperando o papel protagonista do Estado que remonta ao período desenvolvimentista, mas, ao mesmo tempo, incorporando elementos do modelo instaurado pelo processo das reformas de mercado. O resultado seria uma síntese institucional que se expressaria em uma modalidade de desenvolvimento que vem sendo cunhada de “novo desenvolvimentismo” no debate doméstico (BRESSER-PEREIRA, 2005; 2006) e que teria sua contrapartida externa na preocupação da Cepal (MACHINÉA; SERRA, 2007) com a retomada da tradição estruturalista, adaptada e redefinida aos novos tempos. Neste sentido, tal como se expressa na agenda pública, o debate doméstico, salvo algumas exceções, estaria defasado da perspectiva que se delineia no âmbito internacional, seja em termos da revisão que já se faz no campo hegemônico sobre o papel do Estado, seja, certamente, em termos da produção acadêmica em um viés “estatista” (LANGE; RUESCHEMEYER, 2005).

Por sua vez, a dimensão social, relegada a segundo plano durante quase todo o período do desenvolvimentismo, aparece agora fortemente como prioridade no cenário pós-neoliberal, retomando o veio apontado pela proposta da Cepal nos anos 1980 de crescimento com eqüidade. No que se refere a esse aspecto, novamente pode-se dizer que o debate atual no cenário doméstico encontra-se defasado, posto que agrupa tanto os setores conservadores quanto os segmentos da esquerda radical, em uma crítica bastante veemente às políticas focalizadas de combate à pobreza e à desigualdade e que estão sendo implementadas em diversos países da América Latina, além do Brasil. A ênfase

nnessas orientações de política por governos progressistas pode ser interpretada como resposta aos parcós resultados das reformas de mercado na direção da incorporação social e deve ser entendida hoje como dimensão central do processo de desenvolvimento, pelo fato de que essas políticas significam a incorporação de amplos segmentos ao mercado, favorecendo, assim, uma dinâmica de crescimento. As discussões contemporâneas,

visão pró-intervenção estatal, a importância das políticas de estabilização como fator positivo na geração de renda e no crescimento.

No que concerne ao papel do Estado, o debate no cenário da globalização pós-reformas de mercado tende a contrapor o possível enfraquecimento das instituições estatais e sua suplantação por instituições supra-estatais à definição de nova modalidade de intervencionismo como consequência e

*“Cumpre destacar que, na linha das variedades de capitalismo a política social é apontada como central ao desenvolvimento”.*



Auditório do Ministério da Educação e Saúde (1951).

segundo a tradição dos estudos sobre o Estado de bem-estar que apontavam a importância de a política atuar contra os mercados, surgiram de análises que procuravam explicar o desempenho econômico de países que trilharam a via da política social como fator de desenvolvimento. Dessa forma, insistir na futilidade dos intentos de política social seria tão inadequado quanto negar, em nome de uma

solução, respectivamente. Dessa forma, uma vertente da literatura tem tratado de mostrar a importância do Estado no sentido de contrabalançar a atuação dos mecanismos de mercado e operar como alavanca do desenvolvimento. Na trilha dos estudos sobre o Estado desenvolvimentista, a sinergia Estado/setor privado é destacada como central na implementação de estratégias de desenvolvimento,

tendo em vista o papel positivo de um aparato burocrático de moldes weberianos, de um lado, e, de outro, funcionando em articulação com os grupos empresariais organizados do setor privado. Esse tipo de arranjo, embora não possa ser singularizado como fator determinante em todos os casos, aparece como fundamental na literatura, seja visualizando pelo prisma do Estado em termos das características da burocracia, seja focalizando os padrões de organização do empresariado (EVANS, 1992/1995. SCHNEIDER, 2004/2004a).

Nosso objetivo no presente trabalho é situar o debate contemporâneo em torno do desenvolvimento em contraponto com as discussões teóricas que antecederam e informaram a implantação de um discurso hegemônico favorável ao mercado e sua posterior retomada em uma direção mais favorável ao papel do Estado no processo. Em função de alguns aspectos apontados na literatura contemporânea sobre o tema, procuraremos avaliar alguns esforços recentes no caso do Brasil em particular, tratando de salientar a atuação de elementos de trajetória que, combinados a políticas em curso, poderiam definir uma perspectiva positiva na direção do desenvolvimento. Trataremos de examinar, para o caso do Brasil, dimensões da dependência de trajetória presentes no padrão de organização dos setores empresariais, bem como alguns dos fatores institucionais que, combinados aos esforços de política industrial, poderiam se apresentar como favoráveis à definição de um modelo de desenvolvimento, no qual estaria também presente a prioridade conferida às políticas de incorporação social. Concluiremos com uma breve reflexão concernente à possibilidade de tradução do discurso favorável ao desenvolvimento em termos de síntese capaz de superar polaridades, de resto

aparentemente resolvidas no campo hegemônico, tendo como pano de fundo o cenário latino-americano.

### **Visões em confronto: Estado mínimo e intervenção estatal na explicação do desenvolvimento**

Se é certo que a intervenção do Estado sobre mercados nem sempre redonda em consequências positivas do ponto de vista do desenvolvimento, é ainda mais patente a impossibilidade de se pensar esse último sem se levar em conta a intervenção positiva de Estados<sup>1</sup>. Considerar a centralidade do Estado em uma série de processos contemporâneos implica na especificação de capacidades estatais como conjunto de dimensões que variam temporal e contextualmente. Variações no conteúdo e ênfase substantiva das análises e abordagens recentes da ciência política quanto ao papel do Estado no desenvolvimento sugerem a percepção da importância de tal tarefa, embora marcada pelo embate entre campos opostos.

Tendo como ponto de partida a crise do Estado intervencionista nos anos 1970, após sua expansão no período conhecido como a “era dourada”, que teve início ao final da Segunda Guerra, pode-se constatar como a trajetória que teria levado à predominância de visões calcadas na noção de “estado mínimo” veio a informar todo o processo de reformas institucionais levadas a cabo nos países avançados e nos países em desenvolvimento. Essa visão constituiu-se a partir de um diálogo com a perspectiva do estado interventor preconizada nas abordagens de cunho keynesiano na economia e foi marcada pela ênfase no estado de direito, a garantia dos direitos de propriedade e pela preocupação com o controle da apropriação indevida de

rendas (*rent seeking*). Para além disso, quaisquer outros aspectos da intervenção estatal, vistos como positivos na perspectiva oposta, eram rejeitados ou considerados indesejáveis, sobretudo no que se refere a formas de protecionismo comercial (mais no discurso do que na prática) e políticas industriais. Por sua vez, o veio keynesiano na economia se traduziu na ciência política em termos de abordagens centradas na consideração do Estado como unidade de análise e na valorização do seu papel enquanto ator.

Para se entender a dinâmica de funcionamento do Estado, é necessário qualificar a atuação de grupos de interesse do capital e do trabalho, de outros atores coletivos dentro e fora do aparato estatal, como parte do processo de definição das metas e dos meios para se atingir o objetivo básico do crescimento econômico. É preciso ter em conta, também, que os instrumentos para a consecução das metas de crescimento são variados e que a escolha de determinado conjunto de instrumentos implica a mobilização de apoio social, a formação de coalizões de suporte, a difusão de valores favoráveis às diferentes opções, a organização da ação coletiva em diferentes formatos institucionais (partidos, associações, sindicatos), tudo isso com implicações quanto aos recortes e aos limites que se estabelecem entre o público e o privado e, portanto, com consequências acerca do tamanho e da natureza do Estado daí resultante.

O início das reformas institucionais de primeira geração ensejou a emergência de análises na perspectiva que passou a ser conhecida como neo-institucionalista. Estudos nessa abordagem, que floresceram estimulados pela onda de reformas, ressaltam a importância das instituições, definidas de maneira restrita, enquanto

regras formais que moldam o comportamento dos atores e, de maneira mais ampla, como conjunto de procedimentos formais e informais, historicamente construídos, para o desempenho econômico e eficiência das políticas. No quadro de avaliação das reformas de primeira geração, tem início a difusão da perspectiva da reforma do Estado na linha da *New Public Management*. Além da preocupação com o equilíbrio fiscal, essa perspectiva inclui também a noção do público não-estatal e a governança, com grande atuação das agências multilaterais estabelecendo condicionalidades e supervisando a sua implementação. Após cerca de uma década desde a adoção das primeiras reformas orientadas ao mercado, com tempos distintos nos diferentes países que as implementaram, uma avaliação preliminar indicava os parcos resultados das políticas levadas a cabo, tanto do ponto de vista do crescimento econômico, quanto principalmente do ponto de vista social.

A segunda leva de reformas enfatiza ainda mais a necessidade de se completar o quadro anterior de reformas com base no fortalecimento das instituições. É nesse contexto que surge a idéia da reforma do Estado na linha da “Nova Gestão Pública”, idealizada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, ainda como um antídoto à possibilidade de perspectiva intervencionista como solução. Dessa forma, ao lado de propostas da escola da escolha pública (WILLIAMSON, 1985) que viam a necessidade do Estado se concentrar nas tarefas em que se desempenhavam bem, abandonando outras, surge a perspectiva do “gerencialismo”, cujo pressuposto fundamental é o de que o setor público deveria se pautar pelo mesmo tipo de visão administrativa que impera em setores privados bem sucedidos. Além de

mínimo, o Estado deve ser também eficiente. As boas práticas de governança, segundo o Banco Mundial, consistiriam na criação de regime regulatório capaz de promover a competição em termos de atuação conjunta com mercados, a geração de ambiente macro-econômico estável para a ação dos mercados, a eliminação da corrupção e a garantia dos direitos de propriedade. Todo esse conjunto de medidas pode ser resumido em termos da percepção do Estado enquanto funcional, isto é, voltado ao objetivo de servir à geração de um mercado eficiente.

As análises mais afinadas com uma perspectiva intervencionista no veio do desenvolvimento capitalista afirmavam as tendências à disparidade de resultados e diferenciação dos processos de reforma em diferentes áreas do sistema internacional. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparece, assim, como uma das dimensões centrais na discussão contemporânea sobre as possibilidades de desenvolvimento no cenário da globalização. Contrastando com as abordagens que preconizam a primazia da regulação pelo mercado e a adoção de políticas neoliberais como o único caminho possível para viabilizar competitivamente distintas economias nacionais no contexto globalizado. Tais perspectivas – como a escola das “variedades de capitalismo” e a “teoria da regulação” – enfatizam a existência de formas alternativas de economias de mercado coordenadas e outras modalidades de regulação. A noção de vantagens institucionais comparativas constitui o cerne das argumentações na linha das variedades de capitalismo. Como sugerem tais estudos, as vantagens comparativas institucionais asseguram modalidades de coordenação econômica que, por um lado ressaltam o papel estratégico do Estado e, por outro,

das articulações deste com o setor privado para a adoção de políticas de desenvolvimento (HALL; SOSKICE, 2001; BOYER, 2005).

Cumpre destacar que, na linha das variedades de capitalismo a política social é apontada como central ao desenvolvimento. O livro de Huber (2002), entre outros, re-introduz a dimensão social como o cerne das políticas de desenvolvimento. Segundo essa autora, políticas sociais e políticas de crescimento econômico se reforçam mutuamente e somente por meio de políticas econômicas que contemplam o aspecto social poderá a América Latina instaurar um novo ciclo de desenvolvimento.

O que se pode concluir a partir do cotejamento das diferentes perspectivas analíticas sobre as reformas e o papel do Estado é que, a despeito da adoção de um conjunto de reformas segundo um receituário bastante semelhante, não teria ocorrido convergência quanto aos resultados entre diferentes países do capitalismo avançado, menos ainda entre esses e os países em desenvolvimento da periferia, tampouco entre os que compõem esse segundo grupo. O que se observou foi, antes, a redefinição do intervencionismo estatal, levando a diferentes modalidades de capitalismo e assim também a diferentes estados, pautados, sobretudo, por diferentes formas de articulação entre os planos do político e do econômico<sup>2</sup>.

### **Fatores institucionais, capacidades estatais e características da organização empresarial no Brasil: desenvolvimento com liberalismo macroeconômico?**

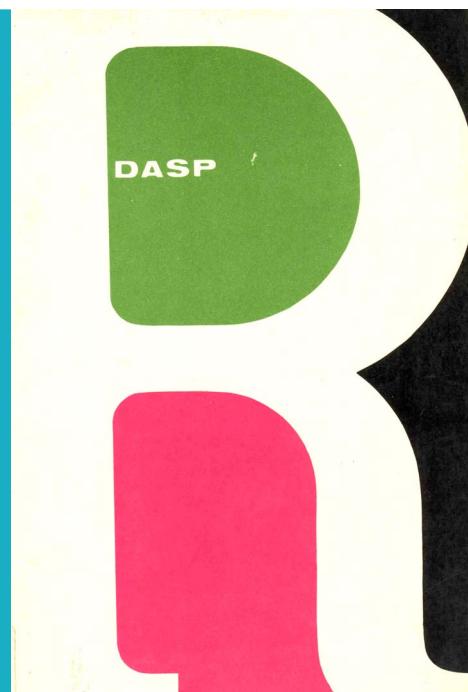
Dois fatores no caso brasileiro sugerem forte dependência de trajetória em termos da recuperação de capacidades

estatais para o desenvolvimento: de um lado, a infra-estrutura de suporte e fomento montada durante o período desenvolvimentista dos anos 1950 em diante que, não somente acumulou experiência, mas se manteve a despeito do desmonte do Estado promovido durante os anos 1990. A reforma do Estado preservou certos núcleos de excelência técnica e burocrática e foram mantidas instituições de fomento como o Banco Nacional do Desenvolvi-

corativos caracterizados por intensa interlocução com o Estado e assim também se adaptou de maneira eficiente no novo regime produtivo.

No Brasil como se sabe, as reformas setoriais ocorreram muito tarde em relação aos outros países da América Latina e também avançaram menos, dando espaço a um maior aprofundamento do modelo desenvolvimentista. O processo de privatização, bem como o de outras

*“Estudo recente sugere que a internacionalização das empresas brasileiras está focalizada na inovação tecnológica, indicando mudança estrutural em curso no regime produtivo brasileiro”.*



Capa da RSP publicada pelo DASP, em 1973.

mento Econômico e Social (BNDES) que, no porte e na natureza de suas atividades, não tem paralelo em nenhum outro país na América Latina. Preservou-se, assim, um protagonismo que se fizera presente durante a fase desenvolvimentista. De outro lado, o padrão de organização das associações empresariais, conquanto fragmentado e diversificado, teve como esteio a experiência acumulada em moldes

reformas posteriormente, sofreu oposição de setores organizados que conseguiram, senão bloquear, pelo menos atenuar o seu alcance. Os setores empresariais, caracterizados por forte pragmatismo e organizados em associações corporativas e uma teia de outras entidades à sua margem, foram em geral receptivos às reformas, muito embora a abertura tivesse impactado diferencialmente distintos segmentos da

indústria (DINIZ; BOSCHI, 2004). As reformas ocorreram quase simultaneamente ao processo de redemocratização com eleições diretas para a presidência e, conquanto tivessem envolvido surpresas, ocorreram sem o recurso ao chamado *switch*, como foi o caso da Argentina (STOKES, 2001).

É assim que, em um quadro de rápidas e drásticas mudanças institucionais impulsionadas pelas reformas orientadas ao mercado, porém combinadas com forte legado do período desenvolvimentista, o resultado foi um híbrido caracterizado por mecanismos de mercado e coordenação estatal. É necessário enfatizar que não se teria ainda consolidado uma nova matriz institucional capaz de sintetizar as trajetórias pregressas, as mudanças introduzidas ao longo dos anos 1990 e as de cunho estratégico, isto é, almejando vantagens institucionais para uma atuação no futuro (DINIZ; BOSCHI, 2004). A redefinição do papel estratégico do Estado, envolvendo novas modalidades de interventionismo se delineia, em grande parte, nessa fusão institucional que se expressa na manutenção de partes do aparato institucional do período desenvolvimentista, na sua adaptação às mudanças introduzidas pelas reformas (sobretudo no campo da regulação, como resultado da abertura comercial financeira e das privatizações) e na criação de novos formatos institucionais capazes de assegurar ou aprimorar a capacidade de coordenação do Estado (sobretudo em termos de suas relações com o setor privado).

A nova agenda ficou também definida por uma preocupação com a retomada do crescimento em um modelo de desenvolvimento no qual as políticas sociais assumem lugar estratégico. A agenda incluiu também, mais fortemente em alguns dos países do que em outros, a manutenção e

o compromisso com a estabilidade, fato que, no contexto altamente competitivo da globalização, limita sobremaneira os graus de liberdade para a implementação de políticas voltadas ao crescimento.

No caso do Brasil, onde tal compromisso apareceu com mais força, conquanto a opção pela estabilidade pudesse implicar limitações, escolhas voltadas ao desenvolvimento não estariam de todo descartadas, principalmente em uma ótica de médio e longo prazo. Um dos pontos centrais que aqui se quer desenvolver é o fato de que a observância de certos parâmetros garantidores da estabilidade econômica, embora possa limitar o âmbito das escolhas no curto prazo, não impede necessariamente atuação seletiva e progressiva voltada ao desenvolvimento, pensado em longo prazo como a criação das bases institucionais.

No que diz respeito à incorporação da estabilidade monetária na nova agenda governamental constatam-se dilemas que, em curto prazo, se traduzem pela dificuldade em compatibilizar estabilização e políticas de crescimento. Persistem condições de vulnerabilidade a crises, o que torna a questão da governabilidade particularmente complexa. Além do problema clássico da formação de maiorias, o governo tem de levar em conta a dimensão dos mercados nos cenários internacional e doméstico, ou seja, a capacidade de ser sensível aos chamados sinais de mercado. Operar no contexto da globalização financeira implica também esforços no sentido de aumentar a autonomia nacional em matéria de política econômica, embora a própria adoção de certas medidas, como o aumento das reservas cambiais, o pagamento de dívidas com agências multilaterais, entre outras, freqüentemente gerem dilemas e controvérsias adicionais. Tendo sido saldada a dívida do Brasil com o FMI,

a discussão continua a girar em torno da correta dosagem dos instrumentos de política monetária entre taxa de juros, câmbio e metas inflacionárias. Neste quadro de severas restrições, torna-se imperativa a adoção de postura pragmática, bem como a implementação de políticas industriais e setoriais<sup>3</sup>.

O atual governo teve atuação decisiva na direção de conferir destaque ao BNDES, transformado em agência de implementação do programa de privatização na gestão Fernando Henrique Cardoso. Colocando-o como o núcleo de uma rede institucional voltada à coordenação das atividades de desenvolvimento, o governo Lula procurou redefinir o papel do BNDES em termos do significado, porte e diversidade de linhas de atuação. Tal redefinição visava a implementação de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE), a qual inovou em termos de uma série de novas linhas de financiamentos como aqueles voltados ao apoio à pequena e à média empresas e também incrementando o apoio às atividades de exportação. Lado a lado, o governo procurou montar, também, um arcabouço institucional voltado à concertação de um projeto de desenvolvimento envolvendo segmentos da sociedade civil com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), além de outros foros de articulação e interlocução com o empresariado. Esse conjunto de iniciativas, favorecidas, ademais, por certas características no que tange à organização do setor privado no contexto pós-reformas, indica que o governo soube aproveitar, calcado no legado institucional do desenvolvimentismo, as estreitas margens de manobra que delimitavam as escolhas voltadas a um projeto de desenvolvimento de longo prazo.

Quais seriam, em linhas gerais, algumas das características que, no âmbito do setor empresarial privado poderiam favorecer respostas na direção do esforço desenvolvimentista articulado pelo governo? Uma avaliação acerca da capacidade de resposta do empresariado requereria, em primeiro lugar, uma rápida caracterização das mudanças que se operaram no ambiente empresarial com a transição dos anos 1990. Tal transição, caracterizada por grande variedade de formatos institucionais, fruto da combinação de modalidades mais centralizadas de coordenação com coordenação efetivada pelo mercado após as reformas econômicas, implicou uma rápida adaptação das organizações de interesse do empresariado às novas condições de mercado. Além disso, com a redemocratização, o Congresso assume papel de destaque na formulação de legislação pertinente à atividade empresarial e, dessa forma, passa a se tornar o alvo da ação organizada do empresariado, com a atuação de *lobbies*. As organizações empresariais – ancoradas em uma estrutura dual com modalidades compulsórias e voluntárias de ação coletiva que se transformou e se adaptou em sucessivos momentos desde o início da industrialização capitaneada pelo Estado a partir dos anos de 1930 – caracterizam-se, a esta altura, como bastante complexa, combinando segmentação com centralização. Novamente, em um rápido esforço adaptativo, tal estrutura se revelou propícia a desempenhar papel central em termos das atividades de coordenação no novo regime produtivo. Por um lado, orientando-se, mais em longo prazo, por meio de associações profissionalizadas e mais eficientes na busca e troca de informações necessárias ao desempenho em seus respectivos setores. Por outro lado, movendo-se na direção de associações

articulando cadeias produtivas, além da organização com base em setores da produção, mais típicas das fases anteriores da industrialização (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Organizações congregando desenvolvimentistas tradicionais, como o Instituto para o Estudo do Desenvolvimento Industrial (IEDI), já há bastante tempo produzem estudos e documentos analisando sistematicamente a situação da indústria, publicam as Cartas IEDI, boletins de acompanhamento da conjuntura industrial na Internet, e estão sistematicamente voltadas ao estabelecimento de parcerias com o governo para o desenvolvimento industrial. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a mais importante entre as entidades regionais da indústria pela primeira vez, recentemente, apresentou competição interna para a eleição de suas lideranças representativas, moveu-se na direção de autonomia relativa em relação ao Estado, mas também na direção do estabelecimento de vínculos. A Confederação Nacional da Indústria (CNI), a entidade máxima do empresariado industrial no Brasil passou por um processo de expressiva modernização, criou uma coordenadoria de assuntos legislativos, a Coal, voltada ao acompanhamento dos pleitos de interesse da indústria no Congresso, tem investido em estudos de produtividade e uso de tecnologia e tem cuidado também de relações trabalhistas. Além disso, uma série de associações setoriais e algumas outras organizadas por cadeias produtivas, como a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), por meio de atividades de coordenação, têm se mostrado bastante ativas na defesa de seus interesses. Em suma, há indicações, na esfera associativa do setor privado, de uma adaptação aos novos tempos, sobretudo do ponto de vista da articulação das

firms no regime produtivo que se instalou após as reformas orientadas ao mercado no Brasil (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Há também indícios de competitividade na indústria brasileira baseada em novas visões empresariais. Entre essas, pode-se citar estratégias para a inovação e diferenciação de produtos, mudanças estruturais e organizacionais ao nível das firms e a busca por atingir padrões internacionais por meio de inovações tecnológicas. Estudo recente sugere que a internacionalização das empresas brasileiras está focalizada na inovação tecnológica, indicando mudança estrutural em curso no regime produtivo brasileiro. O novo ambiente econômico não teria levado a uma especialização regressiva, desta forma apontando para o fato de que a reestruturação industrial brasileira pode aumentar o potencial do país na economia mundial. De acordo com a mesma fonte, firms que inovam e diferenciam produtos têm melhor performance quando comparadas com as que se especializam em produtos que são padrão e com as que não diferenciam (ARBIX; NEGRI, 2006).

Dessa forma, no âmbito das atividades de desenvolvimento, pode-se apontar a preocupação com a criação de condições institucionais em longo prazo. Observa-se a retomada, no cenário pós-reformas, de uma trajetória específica de desenvolvimento fundada numa modalidade de intervencionismo estatal que inova, mas que tem uma linha de continuidade com o desenvolvimentismo estatal do século XX<sup>4</sup>. Além disso, do ponto de vista do regime produtivo, a transição parece se consolidar em termos de arranjo institucional flexível quanto às relações Estado/setor privado, com novos fóruns de concertação e estrutura

associativa mais moderna, ainda que, em grande parte, calcada nas estruturas corporativas do período desenvolvimentista. Observa-se, em resumo, a geração de competitividade institucional com a criação de um aparato voltado ao desenvolvimento no *front* da política industrial, por um lado, e da política externa, por outro, com o estímulo às exportações e à integração regional no âmbito da América do Sul.

clássico trabalho de Shonfield (1965) que analisa comparativamente o desempenho de países do centro do sistema capitalista. Na perspectiva da ciência política americana, como também focalizamos anteriormente, os estudos tomando por base o Estado foram abandonados em favor de análises enfatizando a modernização e a eventual convergência institucional dos países em desenvolvimento com os países de tradição pluralista e liberal. Enquanto

***“Observa-se, em resumo, a geração de competitividade institucional com a criação de um aparato voltado ao desenvolvimento no front da política industrial, por um lado, e da política externa, por outro, com o estímulo às exportações e à integração regional no âmbito da América do Sul”.***

Técnica em educação trabalhando na Sala Maria Augusta, na Casa de Ruy Barbosa (1943).



## Conclusões

As análises sobre o desenvolvimento em uma perspectiva histórica não foram de fato abandonadas, seguindo uma tradição que, como vimos, remonta ao trabalho de Polanyi (1944), passa por estudos clássicos como o de Gerschenkron (1962) sobre o atraso econômico em uma perspectiva histórica e inclui o também

os estudos nessa vertente eram otimistas quanto a essa modalidade de transição, os trabalhos em uma vertente marxista ou no veio histórico desenvolvimentista salientavam os limites às possibilidades de crescimento econômico na periferia, como foi o caso, na América Latina, da tradição estrutural cepalina, das teorias da dependência e também das teorias sobre o sistema mundial que situavam alguns países

da região na categoria de semi-periferia. Os dilemas quanto às alternativas de desenvolvimento apontavam, desde a possibilidade de desvinculação ao sistema mundial, passando por diagnósticos que preconizavam a possibilidade de se explorar brechas no sistema e se desenvolver de maneira associada ao capitalismo central, até as afirmações de total impossibilidade de se implementar políticas de desenvolvimento no contexto do sistema capitalista, cada vez mais interdependente e hegemônico.

As discussões contemporâneas sobre alternativas de desenvolvimento replicam um pouco desse debate, agora adaptado à possibilidade de desenvolvimento no âmbito de um sistema capitalista expandido, ainda mais interdependente e globalizado, com graus expressivos de concentração da riqueza no eixo dos países avançados do Norte, a partir de fluxos de capital que se dão preferencialmente entre os três subsistemas que o compõem: o bloco norte-americano, a comunidade europeia e os países do nordeste e do leste asiático liderados pelo Japão. Que alternativas se colocariam para os países da periferia, para a América Latina em particular, que teria demonstrado, a partir de políticas intervencionistas sob o modelo de protecionismo e industrialização substitutiva, um razoável desempenho em termos de taxas constantes de crescimento, ainda que sem a contrapartida no plano da redução da pobreza e das desigualdades estruturais?

O fato de que os graus de liberdade dos governos no sentido da alocação de investimentos produtivos estejam bastante reduzidos, dada a perda de centralidade do Estado como o agente de acumulação, lado a lado à pressão exercida pelo capital especulativo em vista da liberalização

financeira, podem ser apontados como fatores limitadores, mas não impeditivos de opções intervencionistas de cunho desenvolvimentista. Há que se tomar em conta também o fato de que a instabilidade cíclica que assolou os países latino-americanos ao final do ciclo desenvolvimentista do século XX, a dificuldade de se operar os ajustes estruturais no contexto de estagflação e os pífios resultados sociais das políticas de desenvolvimento contribuíram para a visão acerca da necessidade de medidas mais drásticas, de cunho fiscal, nas políticas de reformas para a região. O caso dos países do Leste Europeu, em vista da derrocada dos regimes comunistas, implicava o estímulo a reformas de mercado que puderam ser implementadas a partir de uma plataforma de desempenho muito mais elevada daqueles países no âmbito social. Os países do Leste Asiático, não somente partiram de um patamar também mais elevado no que diz respeito a resultados sociais, fruto das políticas de reforma agrária implementadas no pós-guerra e de expansão das oportunidades educacionais, como também foram capazes de implementar as reformas de maneira mais controlada, coordenada e sistemática.

Em muitos aspectos, as limitações e os desafios que enfrentam hoje os países da América Latina são bastante semelhantes aos que se colocam para alguns países desenvolvidos, como, por exemplo, é o caso da própria União Européia: retração e limites ao estado de bem-estar, flexibilização dos direitos do trabalho, moeda forte com câmbio sobrevalorizado, altos superávits primários, altas relações dívida pública/PIB, fuga de empresas e perda de postos de trabalho, tudo isso agravado pelos fluxos migratórios provenientes dos países menos desenvolvidos. A despeito disso, não apenas o desempenho dos países membros é

bastante diferenciado. O próprio processo de integração teria sido o resultado do embate entre perspectiva mais favorável a mecanismos de coordenação pelo mercado no nível supranacional como forma de se isolar o impacto de interferências políticas, *versus* uma outra perspectiva mais favorável à coordenação centralizada como forma de se manter capacidades estatais e ao mesmo tempo se assegurar direitos sociais conquistados no plano nacional. Se no âmbito da UE como um todo o resultado foi uma síntese entre essas posições, no âmbito de países específicos observou-se, não apenas desempenhos muito variados, como também combinações de políticas pautadas por dosagens específicas segundo características dos seus respectivos regimes produtivos. Em outras palavras, existem assimetrias entre países integrantes de um mesmo conjunto e estas são precisamente indicativas de possibilidades diferenciadas no cenário da globalização, configurando “variedades de capitalismo”, formas híbridas que se combinam a trajetórias prévias na criação de capacidades institucionais.

Assim sendo, o ritmo e a forma como foram implementadas as reformas orientadas ao mercado foram muito mais drásticos no caso dos países latino-americanos, a partir de uma crítica feroz ao passado desenvolvimentista, levando assim, à necessidade de ruptura radical com as políticas intervencionistas e protecionistas progressas. Contudo, tanto a noção de um modelo desenvolvimentista uniforme, quanto a noção da adoção de um modelo neoliberal de cartilha em substituição ao primeiro, nos países latino-americanos, não se sustentam diante de um exame mais detalhado das políticas efetivamente em curso nos países da região. Tal exame revela variações importantes tanto nas políticas de desenvolvimento

progressas, quanto nas políticas de reforma em função das trajetórias de cada contexto onde o mesmo receituário de reformas foi aplicado, em função da natureza das instituições existentes em cada contexto e em função, finalmente, das respostas dos atores políticos e econômicos ao conjunto de fórmulas preconizadas.

Em qualquer caso, ingressar em uma trajetória de desenvolvimento implica a exploração de possibilidades que não necessariamente envolvem a ruptura radical com caminhos trilhados anteriormente. É assim que se observa na América Latina um sutil e salutar retorno a processos que se poderiam caracterizar como novo desenvolvimento e que se constituem numa dimensão característica dos governos progressistas de anos recentes. No que diz respeito a um traço distintivo da plataforma de tais governos enquanto esquerda – a clara incorporação da dimensão social como prioridade –, na verdade, trata-se de uma retomada, no cenário pós-neoliberal, de uma agenda da Cepal dos anos 1980 de “crescimento com eqüidade”, agora redefinida. Em comum nas experiências dos distintos países, um maior grau de pragmatismo no sentido de aumentar os respectivos graus de autonomia relativa: desenvolvimento combinado à valorização da estabilidade (controle da inflação), disciplina fiscal, maior independência frente às agências multilaterais e políticas focalizadas de redução da pobreza. O neo-intervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado. Nesse sentido, a nova modalidade de intervenção não representa uma volta ao estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para as

atividades de regulação e controle, com esquemas de intervenção na esfera da produção que não ocupam papel central, senão estratégico. Daí a necessidade de se

encaminhar para um novo discurso, menos fundado nas virtudes do livre mercado e mais positivo com relação às possibilidades do intervencionismo estatal.

---

## Notas

<sup>1</sup> Esse dilema é reconhecido na célebre cunhagem de Evans (1995), diferenciando “estados predatórios” de “estados desenvolvimentistas”, por meio da qual se constata que a explicação da natureza positiva da intervenção do estado requer a consideração de capacidades estatais.

<sup>2</sup> Numa perspectiva histórico-comparada, outros estudos têm salientado a importância de trajetórias e de conjunturas críticas que seriam responsáveis por inflexões em uma direção virtuosa. No contexto de uma discussão que se avolumava crescentemente, a questão do tempo e a mudança institucional têm sido apontadas como fatores que alteram os padrões de desenvolvimento e a geração de capacidades estatais (PIERSON, 2004; MAHONEY, 2000).

<sup>3</sup> O governo Lula implementou uma política econômica que, ao contrário do que se salientou tanto à direita quanto à extrema esquerda, apresenta linhas de descontinuidade com a política anterior, embora caracterizada pela manutenção dos mesmos fundamentos. No plano da performance macroeconômica, o compromisso com a estabilidade num contexto com tendência inflacionária ascendente, endividamento externo combinado ao risco de fuga de capitais e máquina estatal desaparelhada implicou a adoção de medidas mais duras, em termos das taxas de juros, política fiscal e cambial. Em longo prazo, a manutenção dos fundamentos da política anterior significam a garantia de previsibilidade e um escudo para crises externas que, em última análise, são fatores positivos no quadro de retomada do desenvolvimento.

<sup>4</sup> O legado que se expressa na atuação do BNDES enquanto agência de fomento, por outro lado, apresenta forte descontinuidade quando se leva em conta a retomada, no governo do PT, de um papel protagonista, colocado em segundo plano no governo FHC quando da priorização do BNDES enquanto agência de privatização.

## Referências bibliográficas

- ACUÑA, Carlos H.; SMITH, William C. *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*. New Brunswick/London, North-South Center: University of Miami, 1994.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: UNESP/Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- ARBIX, Glauco; NEGRI, João A. de. Uma nova competitividade da indústria e o novo empresariado: uma hipótese de trabalho. *São Paulo em Perspectiva*, v.19, n.2, abr/jun, 2006.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, B. Industrial convergence, globalization and persistence of the north-south divide. *Studies in Comparative International Development*, v.38, n.1, pp. 3-31, 2003.
- BAIR, J.; PETERS, E. D. Global commodity chains and endogenous growth: export dynamism and development in Mexico and Honduras. *World Development*, v.34, n.2, pp. 203-221, 2006.
- BOCKMANN, J.; EYAL, G. Eastern Europe as a laboratory of economic knowledge: the transnational roots of neo-liberalism. *American Journal of Sociology*, v.108, n.2, pp. 208-352, 2002.
- BOSCHI, Renato R. Instituciones políticas, reformas estructurales y ciudadanía: dilemas de la democracia en Brasil. *Política*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, v. 42, 2004.
- BOSCHI, Renato R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. Werneck. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/IUPERJ, 2002.
- BOYER, R. How and why capitalisms differ. *Economy and Society*, v.34, n.4, pp. 509-557, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v.38, n. 150, jul/sep, pp. 517-550, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP/Editora 34. 1998a.
- \_\_\_\_\_. Um novo Estado para a América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n.50, mar., pp. 91-98, 1998b.
- \_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, pp. 7-26, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. In: Sicsú, João; Paula, Luis Fernando de; Michel, Renaut (Org). Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com eqüidade. São Paulo: Manole, 2005.
- \_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: Seade. *São Paulo em Perspectiva*, jan/mar, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. G. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. G. (Org). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BRITTAN, S. *Economic consequences of democracy*. London: Wildwood House, 1977.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1962.
- CAMPBELL, J. L; PEDERSEN, O. K. *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers, p. 1-27, 1996.
- CHANG, Ha-Joon. *Globalization, economic development and the role of the State*. London: Zed Books, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- COSTA, Wanda Maria Ribeiro. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Insight Inteligência*, n. 32, mar., 2006.
- DAVERIO, A.; MIDAGLIA, C. Itinerario institucional de las reformas de Estado: el caso de las políticas sociales. In: *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas publicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevidéu: Ed. de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, 2002.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.
- \_\_\_\_\_. A reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. Trabalho apresentado no seminário *The Political Economy of Administrative Reforms in Developing Countries*. CIDE, México, 1998.
- DONER, Richard F.; SCHNEIDER, Ben R. Business associations and economic development: why some associations contribute more than others. *Business and politics*, v.2, n.3, 2000.
- ELKINS, David. *Beyond sovereignty: territorial and political economy in the XXIst century*. Toronto: The University of Toronto Press, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- EVANS, P. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (eds.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the State*. Princeton: NJ, Princeton University Press, pp. 139-81, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Embedded autonomy, States e industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. The eclipse of the State? Reflections on stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, v. 50, n.1, pp. 62-87, 1997.

- \_\_\_\_\_. Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, M.; RUESCHEMAYER, D. (eds.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. Palgrave: MacMillan, 2005.
- FLIGSTEIN, Neil. *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- FOURCADE-GOURINCHAS, M.; BABB, S. The rebirth of the liberal creed: neoliberal transitions in England, France, Mexico and Chile. *American Journal of Sociology*, v. 108, n.3, pp. 553-579, 2002.
- GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso. Washington, DC: BID, 2003.
- GEDDES, B. *Politicians dilemma: building State capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- GEREFFI, G.; WYMAN, D. (eds.). *Manufacturing miracles paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Harvard University Press, 1962.
- GOUREVITCH, P. *Politics in hard times*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v.91, n.3, nov., 1985.
- HAGGARD, S. *Pathways from the periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. Institutions and growth in East Asia. *Studies in comparative international development*, v. 38, n.4, p. 53-81, 2004.
- HAGGARD, S; KAUFMAN, R. (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HALL, P; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2001.
- HALL, P; SOSKICE, D.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. XLIV, 1996.
- HAYEK, F. A. *The road of serfdom*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1979.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Globalization/anti-globalization*. London: Polity, 2002.
- HELD, David. *Democracy and the global order*. Cambridge: The Polity Press, 1995.
- HENISZ, W. J.; ZELNER, B.; GUILLÉN, M. F. The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999. *American Sociological Review*, v. 70, n.6, pp. 871-897, 2005.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- \_\_\_\_\_. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

- HOLLINGWORTH, J. R.; SCHMITTER, P.C.; STREECK, W. (eds.). *Governing capitalist economies: performance and control of economic sectors*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- HUBER, E. (ed.). *Models of capitalism: lessons or Latin America*. Pennsylvania: University Park, 2002.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Development and crisis of the welfare State: parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- INGRAM, P.; ROBINSON, J.; BUSCH, M. L. The intergovernmental network of world trade: IGO connectedness, governance, and embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 111, n.3, pp. 824-858, 2005.
- KATZENTSTEIN, Peter J. *Small States in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n.1, jan/mar, pp. 43-69, 1998.
- KITSCHELT, H.; LANGE, P.; MARKS, G.; STEPHENS, J. D. *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- KNIGHT, J. Explaining the rise of neoliberalism: mechanisms of institutional change. In: CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- KRUEGER, A. The political economy of rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, n.3, 1974.
- KUCZINSKY, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- KURT, M. State developmentalism without a developmentalist State: the public foundations of the “free-market miracle” in Chile. *Latin American Politics and Society*, v.43, n. 2, pp. 1-25, 2001.
- LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (eds.) *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. Palgrave: MacMillan, 2005.
- LEMBRUCH, Gerhard; SCHMITTER, Philippe C. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage Publications, 1982.
- LOWI, Theodore. American business, public policies, case studies and political theory. *World Politics*, v. XVI, n.4, 1964.
- MACHINEA, J.L.; SERRA, N. Visiones del desarrollo en América Latina. CEPAL, Naciones Unidas, CIDOB, 2007.
- MAHONEY, J. Path dependency in historical sociology. *Theory and society*, 29 (4), 2000.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. (eds.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANN, Michael. Has globalization ended the rise and rise of the Nation-State? In: PAUL, T. V.; HALL, John A. (eds.). *International order and the future of world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MELO, Marcus André. Reforma do Estado e mudança institucional: a agenda de pesquisas nas décadas de 80 e 90. In: *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, pp. 13-32, 1999.

MELO, Marcus André; COSTA, Nilton do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E.; FRY, P. *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, pp. 153-176, 1995.

MENZ, G. Re-regulating the single market: national varieties of capitalism and their responses to europeanization. *Journal of European Public Policy*, v.10, n. 4, pp. 532-555, 2003.

MEYER, J. W. et al. World society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, v.3, n.1, p. 144-181. Academic Search Premier, Business Search Premier, or University of Chicago Press, 1997.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Economic performance through time. In: BRINTON, M. C.; NEE, V. *The new institutionalism in Sociology*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the State*. New York: St Martins Press, 1973.

OFFE, C. The attribution of public status to interest groups. In: BERGER, S. (ed.). *Organizing interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

OLSON, M. *The logic of collective action*. New York: Schoken, 1965.

\_\_\_\_\_. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

\_\_\_\_\_. A theory of incentives facing political organizations: neo-corporatism and the hegemonic State. *International Political Science Review*, v.7, n.2, 1986.

OSBORNE, D.; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from Schoolhouse to Statehouse, city hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison Wesley, 1992.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press. 1995.

\_\_\_\_\_. *The new politics of the welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Politics in time, history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1944.

PORTES, A. Neoliberalism and the sociology of development: emerging trends and unanticipated facts. *Population and Development Review*, v.23, n.2, pp. 229-259, 1997.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the market, political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32, pp.18-40, 1996.

- PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José Antônio; ALVAREZ, Michael. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1959-1990*. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa Era de reformas: os anos FHC*. Brasília, MP, SEGES, Parte 1, pp. 163-207, 2002.
- RHODES, R.A.W. The new public management. *Public Administration*, v.69, n.1, Entire Issue. 1991.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D. *Capitalist development & democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- RUGGIE, J. R. What makes the world hang together? *International Organization*, v.52, pp. 855-887, 1998.
- \_\_\_\_\_. Reconstituting the global public domain: issues, actors and practices. *European Journal of International Relations*, v.10, n.4, pp. 499-531, 2004.
- SCHARPF, F. *Crisis and choice in European social democracy*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- SCHMITTER, P. C.; LEMBRUCH, G. (eds.). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, London: Sage Publications, 1979.
- SCHNEIDER, Ben R. El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente. *Política y Gobierno*, v.2, n.1, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Business politics and the State in twentieth century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. Varieties of semi-articulated capitalism in Latin America. Paper presented at the APSA meeting. Chicago, Mimeo, 2004a.
- SCHNEIDER, Ben R.; HEREDIA, B. (eds.). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami: North South Center, 2002.
- SCHNEIDER, Ben R.; MAXFIELD S. (eds.). *Business and the State in developing countries*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1997.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Row, 1950.
- SENGHAAS, D. *The european experience – a historical critique of development theory*. Leamington Spa: Berg Publishers, 1985.
- SHEAHAN, J. *Patterns of development in Latin America: poverty, depression and economic strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- SHONFIELD, A. *Modern capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1965.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole, Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- SILVA, Eduardo. *The State and capital in Chile: business elites, technocrats, and market economics*. Boulder, Colorado: Westview, 1996.
- SILVER, B. J.; ARRIGHI, G. Polanyi's "Double movement": the "Belle Époque" of British and U.S. hegemony compared. *Politics & Society*, v.31, n.2, p. 325-355, 2003.

- SKOCPOL, T. Bringing the State back in. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, v.12, 1986.
- SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (eds.). *Latin American political economy in the age of neoliberal reform, theoretical and comparative perspectives for the 1990s*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and México*. New Brunswick, London, North-South Center: University of Miami, 1993.
- SOSKICE, D. Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980's and 1990's. In: KITSCHELT, H.; LANGE, P.; MARKS, G.; STEPHENS, J. D. *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SPRUYT, H. *The sovereign State and its competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- STIGLER, G. *The citizen and the State*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- STOKES, Susan. *Mandates and democracy*: neoliberalism by surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- STONE, D. The policy research knowledge elite and global policy processes. In: JOSSELIN, D.; WALLACE, W. (eds.). *Non-State actors in world politics*. Hounds mills, New York: Palgrave, 2001.
- \_\_\_\_\_. Introduction: global knowledge and advocacy networks. *Global Networks*, v.2, n.1, pp. 1-11, 2002.
- TENDLER, Judith. *Good government in the tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European States, A.D.990-1990*. Oxford: Blackwell, 1990.
- VÁRIOS AUTORES. Balance de las democracias Latinoamericanas: incertidumbre y procesos de consolidación. *Política*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, v. 42, 2004.
- VERDERY, K. What was socialism, and why did it fall? In: EDELMAN, M.; HAUGERUD, A. (eds.). *The anthropology of development and globalization*. Oxford: Blackwell Publishers, 2005.
- WADE, Robert. East Asia's economic success: conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*, v.44, jan., pp. 270-320, 1992.
- WALLERSTEIN, I. The rise and demise of the capitalist world system. *Comparative Studies in Society and History*, v.16, n.4, pp. 387-415, 1974.

WEYLAND, Kurt. *The politics of market reforms in fragile democracies*. Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record. *Latin American Politics and Society*, v.46, n.1, 2004.

WEYLAND, Kurt (ed.). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

WILLIAMSON, J. Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, v.21, n.8, 1993.

WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

*World Development Report 2006: Equity and Development*.

---

Renato Raul Boschi.

É doutor em Ciéncia Políca pela University of Michigan-Ann Harbor. Atualmente é professor titular da Sociedade Brasileira de Instrução (SBI/IUPERJ). Contato: <rboschi@iuperj.br>

# **Ciência, tecnologia e inovação: em busca de um ambiente institucional propício**

*Lúcia Carvalho Pinto de Melo e  
Maria Angela Campelo de Melo*

A crescente taxa de aceleração do processo de globalização, que se faz sentir com maior intensidade a partir da última década do século passado, tem sugerido inquietantes questões relativas ao desenvolvimento sustentável dos países periféricos. A esses países, em evidente desvantagem em um cenário em que a eqüidade não prevalece, cabe redefinir uma inserção que lhes assegure não apenas a sobrevivência, mas um papel que ultrapasse o de meros coadjuvantes no “espetáculo do desenvolvimento” que ora se encena no planeta.

Partindo-se do pressuposto de que uma inserção eqüitativa do Brasil no cenário mundial depende da instauração, no País, de um processo de modernização e inovação que o credencie a proteger seus interesses em equilíbrio de condições com os demais atores, abordam-se, aqui, questões institucionais consideradas relevantes para a instauração de tal processo. Iniciando-se com uma caracterização sumária do ambiente de ciência, tecnologia e inovação, apresentam-se as organizações sociais (OS) como uma solução institucional adequada para lidar efetivamente com as exigências de tal ambiente e focaliza-se

a atuação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), uma OS que tem desempenhado um papel relevante no processo de modernização do sistema nacional de CT&I.

## O ambiente de ciência, tecnologia e inovação

Na atual Sociedade do Conhecimento, em que o patrimônio mais relevante é intangível, constituído primordialmente pelo capital intelectual, magnificado pelo capital social, a ciência e a tecnologia desempenham o papel de bens fundamentais para a competitividade das nações. Freeman (2004) enfatiza que o investimento público em infra-estrutura tecnológica e em capital intelectual é crucial para o desenvolvimento econômico. Nessa sociedade, o mercado globalizado, caracterizado por competição acirrada, custos crescentes de processos e produtos, necessidade de investimentos vultosos e bem planejados e elevado grau de complexidade, destaca-se pelo alto grau de riscos e incertezas a ele inerente.

O espaço de ação compartilhado pelas entidades que lidam com Ciência, Tecnologia e Inovação, abrangendo o conjunto de decisões nessa área (FRIEND, Power & YEWLETT, 1974), caracteriza-se por uma natureza multidimensional. Os diferentes atores responsáveis por essas decisões relacionam-se de maneira correspondentemente complexa, interdependente e complementar, embora, muitas vezes, essa relação seja subestimada (MELO, 1986).

A heterogeneidade dos agentes, aliada a desigualdades de desenvolvimento de setores e a desequilíbrios de recursos que se rebatem espacialmente, e o alto grau de sofisticação de determinados segmentos desse ambiente requerem agilidade, flexibilidade e articulação por parte de atores com

competências políticas, técnicas e organizacionais diversificadas. Esses atores devem buscar uma sinergia de esforços que os habilite a uma atuação efetiva em prol do desenvolvimento do País.

No ambiente científico mundial atual, não obstante o esforço por uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, ainda cabe ao Brasil, em múltiplas circunstâncias, nos moldes de uma inserção periférica, a exportação do conhecimento produzido, porém sem proteção adequada contra sua incorporação em produtos desenvolvidos no exterior e sem agregação de valor à sociedade brasileira. Além disso, é limitado o empenho no sentido de incorporar esse conhecimento a produtos aqui desenvolvidos. Assim, embora o Brasil tenha atingido um patamar respeitável, quanto à sua produção científica, que está na 15<sup>a</sup> posição na classificação mundial, isso não se reflete nos indicadores de inovação tecnológica. A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) constata que o Brasil é o último país na relação do número de patentes obtidas em outros países. Enquanto os estados Unidos – primeiro da lista – obtiveram aproximadamente 160.000 mil patentes, o Brasil obteve apenas 1.000. <[www.inovacaotecnologica.com.br](http://www.inovacaotecnologica.com.br)>.

Fenômeno igualmente preocupante tem-se verificado em relação ao desenvolvimento de talentos para inovação. Ações voltadas à formação de recursos humanos para a inovação algumas vezes têm seus efeitos minorados com a emigração de cientistas, engenheiros e técnicos para países industrializados, devida não só à ausência de mecanismos de atração e fixação dessa mão-de-obra qualificada, mas também em consequência de uma ação sistemática de busca por esses talentos empreendida por empresas e universidades de outros países.

Esses aspectos são parte de uma problemática comum a países que ainda não atingiram um nível de maturidade científica que lhes assegure a independência nessa área. Segundo o Modelo de Basalla (1967), que permite avaliar a ciência produzida em um país, dentre os elementos que caracterizam a independência científica de uma sociedade destacam-se: a criação de uma tradição científica local própria; uma comunidade

desenvolvimento de técnicas e equipamentos de investigação científica.

O desenvolvimento tecnológico, cada vez mais inseparável da ciência e da inovação, também demanda a ultrapassagem de um determinado limiar para assegurar sua auto-sustentação. O meio propício à inovação só se configura com a ação concatenada e convergente de vários agentes, sejam eles organizações, grupos ou mesmo pessoas. Esse cenário requer a atuação de entidades

*“Na atual Sociedade do Conhecimento, em que o patrimônio mais relevante é intangível, constituído primordialmente pelo capital intelectual, magnificado pelo capital social, a ciência e a tecnologia desempenham o papel de bens fundamentais para a competitividade das nações”.*



Em seminário na SEDAP, o Ministro Aluízio Alves (centro) conduzia os trabalhos ao lado do secretário-geral Gileno Fernandes Marcelino (à esquerda) e do presidente da FUNCEP, Paulo Catalano (1987).

científica com tamanho suficiente para auto-estimular-se e para produzir novos cientistas com valores científicos e culturais autóctones; publicações locais com prestígio internacional, atraindo o interesse dos pesquisadores de outras nações; escolha de temas de pesquisa segundo os interesses daquela sociedade; e tecnologia e ciência locais mutuamente sustentáveis, garantindo a produção e o

de interface, que propiciem a interação desses múltiplos atores, possibilitando a sinergia de resultados.

É ilusório pensar que esse quadro possa se consolidar de modo favorável sem que haja uma atuação institucional pró-ativa, projetada com esse fim. Os modelos institucionais tradicionais não atendem às especificidades desse novo ambiente. Relações público-privadas

passam a ser fundamentais, tornando-se cada vez mais relevante o papel indutor, fomentador e articulador do Estado. Torna-se fundamental considerar que, nesses ambientes, conforme destaca Burns, “os resultados são o co-produto de um padrão em evolução de decisões individuais e mútuas tomadas por atores participantes da rede de planejamento”. (1984, p. 28). Assim, o papel do Governo nesse processo, embora não seja de controle, é crítico, cabendo-lhe: “1) ajudar a criar o suporte institucional que possibilite aos membros da comunidade estabelecer relações colaborativas de planejamento e 2) contribuir com os recursos necessários, conjuntamente com atores não governamentais, para a implementação de programas conjuntos de ação que possam resultar do planejamento colaborativo”. (ídem, ibidem)

### **As organizações sociais no ambiente de CT&I**

Inovação institucional dotada com o grau de flexibilidade administrativa requerido por contextos dinâmicos como o de CT&I, a Organização Social constitui um novo tipo de entidade, classificada como pública não estatal. Exerce uma função pública sob um controle flexível, focado em resultados, por intermédio de um contrato de gestão. Com essas organizações, propicia-se uma maior participação social, por intermédio de seus conselhos de administração. Para ser qualificada como Organização Social, a entidade, entre outros requisitos específicos, deve apresentar objetivos de natureza social relativos à sua área de atuação.

Instituídas no Brasil pela Lei nº 9.637, de 15/05/1998, as OS surgiram como resultado de um esforço de modernização

do Estado baseado em experiências de outros países, principalmente França e Inglaterra. Essa proposta permite a descentralização da prestação de serviços não exclusivos, que não requerem o exercício do poder do Estado, visando maior eficiência operacional, com financiamento público. Incentiva o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade para a gestão de serviços de natureza social, com o foco no cidadão e ênfase no desempenho e no controle social.

Como vantagens do modelo OS, destacam-se, para o cidadão, a ênfase nos resultados, estabelecidos no Contrato de Gestão e avaliados por uma Comissão de Avaliação; a transparência, exigida pela Prestação Pública de Contas; e o Controle Social exercido pelo Conselho de Administração, pelas Auditorias e Órgãos de Controle.

Para a administração pública, a maior eficiência na prestação de serviços à sociedade é a principal vantagem trazida pelo Contrato de Gestão. A avaliação da gestão constitui papel fundamental dos Conselhos de Administração, para o balizamento do trabalho da direção executiva e garantia do cumprimento das diretrizes fixadas. Essa avaliação deve abranger a gestão patrimonial, de recursos humanos, de finanças e de controles e resultados.

A maior eficiência traduz-se em uma melhor relação custo-benefício. Para organizações com fins lucrativos, essa eficiência é mais facilmente aquilatada. Nelas, o excedente da eficiência significa lucro, no curto prazo, juntamente com crescimento e capacidade de sobrevivência organizacional, a longo prazo.

Já para as organizações sem fins lucrativos, há maior dificuldade na avaliação da eficiência, considerando-se o componente dos benefícios intangíveis e não-monetários. Assim, para as OS, a avaliação da eficiência

deve ser realizada com base em uma análise custo-efetividade na qual os benefícios são expressos em unidades de resultados, e os avaliadores devem decidir se o resultado e o desempenho valem o custo dos recursos aplicados.

Experiência recente, as OS têm demonstrado agilidade na gestão dos próprios recursos e rapidez para responder aos estímulos e desafios da área de CT&I. Reconhecendo essa efetividade, desde a concepção inicial do modelo, o Ministério da Ciência e Tecnologia foi receptivo à presença dessas organizações. Atualmente, as OS atuantes no sistema de CT&I constituem um conjunto de instituições de características distintas, com missões que variam da realização de pesquisa científica e serviços técnico-científicos ao apoio à formulação de políticas públicas. Esse conjunto abrange a Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncrotron – ABTLuS, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM, o Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada – IMPA e a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP, além do CGEE. Os ciclos de avaliação realizados por suas Comissões de Acompanhamento e Avaliação – CAA, de 2002 a 2006, sobre seus Contratos de Gestão apresentam resultados que confirmam a eficiência dessas OS, as quais obtiveram essas médias: ABTLuS, 9,13; IDSM, 9,71; IMPA, 10,00; RNP, 9,44 e CGEE, 9,85. A metodologia de análise que produziu esses resultados baseou-se em relatórios de desempenho, atendimento às recomendações anteriores da CAA e exposição de justificativa da Diretoria da OS.

## O CGEE

Organização Social que tem contribuído para o processo de modernização do

Sistema Nacional de CT&I (SNCT&I), intensificado a partir da última década, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos destaca-se por prover subsídios técnicos e visões antecipatórias de futuro para a tomada de decisão de natureza estratégica, nesse Sistema, e para o estabelecimento das bases de um projeto capaz de assegurar a eficaz apropriação, pela sociedade, do conhecimento gerado no País. O CGEE, criado em 2001 como uma Associação Civil sem fins lucrativos, em janeiro de 2002 foi qualificado como Organização Social, passando a integrar o conjunto de tais organizações atuantes no âmbito do MCT.

O CGEE atua na área de Ciência, Tecnologia e Inovação buscando servir à sociedade brasileira pela agregação de valor aos processos de tomada de decisão, formulação e implementação de políticas, mediante a geração de conhecimento nessa área. Para isso, mobiliza um conjunto de atores formado por seu corpo diretivo e técnico-funcional, especialistas, formuladores de políticas e tomadores de decisão. Suas ações, desenvolvidas com base no compartilhamento de idéias, são fundamentadas no pressuposto de que o conhecimento é elemento propulsor do desenvolvimento sustentável e são balizadas por uma visão de futuro e pela busca de excelência. Em seus cinco primeiros anos de existência, o Centro interagiu com grande número de especialistas e instituições, tendo produzido 360 estudos e análises. Os beneficiários diretos dessa atuação são entidades públicas ou privadas que realizaram contratos com o CGEE. Como beneficiários indiretos, cabe mencionar, além da própria sociedade, órgãos de governo, academia, empresas e as entidades direta e indiretamente envolvidas com CT&I (CGEE, 2006).

De acordo com seus estatutos, o Centro tem como objetivos promover e realizar tanto estudos e pesquisas prospectivas na área de ciência e tecnologia e suas relações com setores produtivos, como avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos. Visa, também, difundir informações, experiências e projetos à sociedade, promover a interlocução, a articulação e a interação dos setores de ciência e tecnologia e produtivo, desenvolver atividades de suporte técnico e logístico a instituições públicas e privadas e prestar serviços relacionados à sua área de atuação.

Pela natureza da Organização Social, delineada na seção anterior, constata-se que suas características, com destaque para a flexibilidade, apresentam-se como apropriadas para o exercício das funções e a consecução dos objetivos do CGEE no SNCT&I.

O arcabouço institucional brasileiro ainda não propicia a incorporação, com a intensidade necessária, de CT&I no processo de desenvolvimento sustentável e na construção de políticas públicas inovadoras. Por sua natureza institucional, o CGEE assume um papel importante nesse processo, desempenhando uma função essencial no apoio à gestão estratégica do Sistema, ao fornecer subsídios às políticas do setor. Dentre suas funções, destaca-se a de estimular, na fase atual de evolução desse Sistema, o aprendizado institucional, aprimorando as redes que atuam na área de CT&I, favorecendo a eficaz absorção de seus resultados em benefício da sociedade brasileira.

Ressalta-se, ainda, o papel do Centro como parceiro especial no esforço de retomada do planejamento estratégico do setor de CT&I, conduzido pelo MCT num

momento de crescimento significativo dos investimentos e modernização da gestão e dos instrumentos de apoio à expansão do sistema científico e tecnológico e das ações de apoio à inovação nas empresas.

Embora de criação recente, o CGEE tem contribuído efetivamente para a política de CT&I. Cabe ressaltar a atuação na área de Energia, em que tópicos prioritários foram sugeridos ao comitê gestor do Fundo Setorial de Energia visando orientar as decisões sobre a alocação de recursos. Além disso, foi criado o Programa Nacional de Células a Combustível, pelo MCT. Foi estabelecido o marco legal sobre biossegurança, com subsídios fornecidos pelo estudo sobre Biotecnologia. A decisão da Presidência da República de lançar um Programa Nacional de Nanociência e Nanotecnologia teve, entre seus aportes, estudos realizados pelo Centro. Contribuições mais recentes incluem elementos para a formulação do Programa Nacional de Biotecnologia, apoio ao Plano de CT&I do MCT e o projeto que analisou as Organizações Estaduais de Pesquisas Agropecuárias, além de contribuições à agenda da Subvenção Econômica às empresas, capitaneada pela Finep.

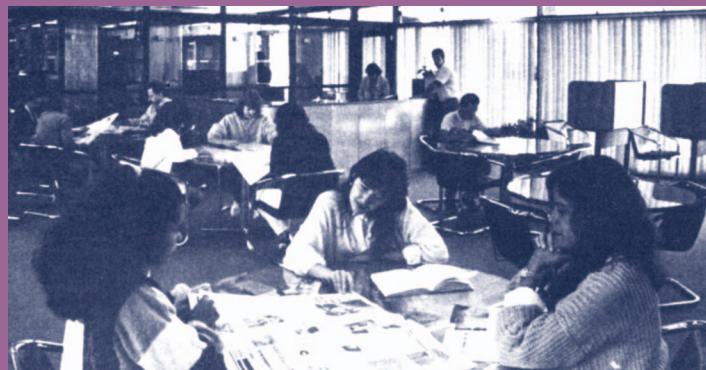
O CGEE desempenha, também, um papel de instituição de interface entre o governo, a academia e o setor produtivo. Os resultados dos seus trabalhos, realizados em estreita colaboração com os atores envolvidos, contribuem para a adoção de políticas que conjugam visões plurais associadas ao conhecimento e sua difusão na sociedade. A capacidade de analisar tendências e cenários relativos a CT&I demanda intensa atividade de mobilização de competências, além de uma adequada estrutura de gestão da informação e do conhecimento.

Para uma melhor caracterização desse papel de interlocução, torna-se necessário introduzir, aqui, os conceitos de ‘reticulado’, ‘processo de reticulação’ e ‘agente reticulador’. O reticulado consiste em uma rede integrada de agentes com responsabilidade compartilhada em relação a uma problemática comum (MELO & MELO, 1985, apud ALMEIDA, 2006). O processo de reticulação abrange o projeto e a implementação de canais apropriados

ativadas, “mobilizando as redes de decisão de uma maneira inteligentemente seletiva”, com base na “apreciação da estrutura da situação problemática e das relações políticas e organizacionais que as cercam” (FRIEND; POWER; YEWLETT, 1974, p. 364).

Considerando o reticulado institucional formado pelos diversos agentes do ambiente de CT&I, o Centro deve desempenhar a indispensável função de

*“(...) Torna-se imprescindível uma profunda mudança cultural na sociedade brasileira, (...) e uma mais intensa valorização da contribuição da ciência e da tecnologia para a qualidade de vida das pessoas, de suas relações e das instituições”.*



Centro de Documentação e Informação (CDI), FUNCEP (1988).

de comunicação e de mecanismos que propiciem a melhor interação entre os componentes do reticulado. (idem, ibidem). O agente reticulador é uma organização cujo propósito primeiro é desenvolver redes de planejamento interativo, capazes de estabelecer e atingir objetivos de interesse dos membros do reticulado (BURNS, 1981). Esse agente deverá decidir que ligações devem ser

agente reticulador, acionando cada ator no momento oportuno e orquestrando a eficiente contribuição de cada um, de acordo com sua competência, de modo a garantir a excelência dos resultados. Cabe, ainda, a esse agente a responsabilidade pela instituição de uma ordem negociada, constantemente redefinida respeitando os interesses e necessidades de cada ator.

Cabe destacar, contudo, ainda de acordo com Burns (1984), que o papel de agente reticulador não constitui a função primordial dos órgãos que o desempenham, sendo raramente percebido explicitamente. Esses agentes caracterizam-se, em princípio, por seu grau de flexibilidade interna, sua liderança criativa, sua capacidade de coordenação e mediação, seu interesse e competência para o planejamento e sua preocupação em processar e transmitir informações de interesse comum, continuamente aprimorando o grau de comunicação entre os atores. (MELO; MELO, 1985).

Buscando contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de avaliação institucional, em comum acordo com a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, o CGEE definiu, em 2006, uma sistemática de avaliação do Contrato de Gestão a partir de um conjunto de indicadores e metas alinhado com a sua missão. Essa sistemática inclui a análise da efetividade, do desenvolvimento institucional e da qualidade dos processos e produtos, além da avaliação do Plano de Ação e de sua execução.

Os avaliadores devem apresentar evidências que indiquem a contribuição da Organização para o processo de gestão de uma política pública ou na percepção do futuro. A dimensão efetividade busca avaliar, principalmente, além da capacidade e do aprendizado dos formuladores, opções de políticas públicas decorrentes da atuação do Centro, resultados de políticas públicas (ex: competitividade), avanços em tramitações legislativas, desdobramentos de estudos e a evolução de percepções coletivas sobre o futuro (a médio e longo prazos).

O CGEE deve se consolidar como uma organização de referência para o

suporte aos processos contínuos de tomada de decisão de políticas, programas e desenvolvimento de instrumentos em sua área de atuação. Essa função é certamente facilitada pela sua natureza institucional de Organização Social.

## Desafios

A dinâmica de trabalho do CGEE possibilita identificar, no contexto do processo de modernização do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ao lado de abordagens criativas e inovadoras, um alto grau de petrificação em relação à adoção de novas soluções, o que entrava a decolagem de um processo de inovação sustentável, próprio para o cenário brasileiro.

Um ambiente propício à inovação requer um grau administrável de estabilidade institucional. No entanto, o ambiente de CT&I brasileiro, refletindo o quadro nacional, ainda apresenta um nível de turbulência institucional incompatível com a eficaz realização dos objetivos de desenvolvimento do País, com foco na inovação.

Especificamente quanto à consolidação das OS, em dezembro de 1998, foi impetrada, em relação a essas organizações, uma Ação de Inconstitucionalidade (Adin 1923). A Academia Brasileira de Ciências, conjuntamente com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, apresentou, perante o Supremo Tribunal Federal, em maio do corrente, uma peça *Amicus Curiae*, argumentando em prol das OS. Embora a liminar tenha sido indeferida pelo STF em decisão recente (01/08/2007), o processo ainda não está concluído. Tal situação gera insegurança relativa à legitimidade de operação de entidades assim qualificadas. Isso demandará por parte do

Centro um acompanhamento permanente de seu modelo institucional de forma a minimizar eventual instabilidade e comprometimento de seu futuro.

Apesar das limitações do quadro institucional, pode-se constatar uma significativa evolução no marco legal que regula e dá suporte ao processo de inovação. Com a criação de novos instrumentos, como a Lei da Inovação e a Lei do Bem, com a subvenção econômica às empresas, que reforçam o significativo aporte de recursos para C&T ocorrido com o estabelecimento dos Fundos setoriais de C&T, atingiu-se um novo patamar na estruturação do ambiente de CT&I e na viabilização de ações eficazes na área.

Contudo, o nível de insegurança jurídica, gerado por diferentes interpretações, por parte dos mais variados órgãos, dos diversos dispositivos legais existentes, constitui obstáculo à realização das atividades de empresas e organizações que buscam a inovação como um elemento de competitividade no País.

Outro elemento a considerar é que a avaliação com foco em resultados, com todas suas vantagens, principalmente a de ressaltar a efetividade da organização e sua eficácia para a sociedade, pode redundar, no entanto, na não valorização do aprimoramen-

ramento de processos, levando a que resultados de aprendizado, de natureza intangível, sejam negligenciados. Lidar com essa possibilidade é um desafio a ser enfrentado.

As organizações sociais, por sua natureza, requerem a adoção de uma filosofia de gestão compatível com o grau de flexibilidade interna exigido para o cumprimento de sua missão. Sua concepção inovadora ainda precisa ser complementada com o projeto de mecanismos e instrumentos administrativos também inovadores, apropriados para uma atuação ágil, capaz de apresentar respostas oportunas e competentes aos desafios que devem enfrentar permanentemente.

Para lidar com esses desafios, torna-se imprescindível uma profunda mudança cultural na sociedade brasileira, que implique o entendimento da sociedade do conhecimento em sua essência, e uma mais intensa valorização da contribuição da ciência e da tecnologia para a qualidade de vida das pessoas, de suas relações e das instituições. Essa transformação poderia conduzir a uma nova percepção sobre as organizações, de modo a propiciar a ideação e a implementação de soluções institucionais apropriadas para um processo inovador genuinamente brasileiro.

---

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. F. L. Sustentabilidade corporativa, inovação tecnológica e planejamento adaptativo: dos princípios à ação. *Tese de Doutorado*. Departamento de Engenharia Industrial. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.
- BASALLA, G. 1967. The spread of western science. *Science* 156, 5, maio, 1967, 611-622.
- BURNS, T. F. *Network agents and community governance*. Filadélfia: Universidade da Pennsylvania, 1984.

- \_\_\_\_\_. *Planning networks and network agents: an approach to adaptive community governance.* Ph. D. Thesis, Filadélfia: Universidade da Pennsylvania, 1980.
- CGEE. *Relatório de 5 anos 2001-2006.* Brasília: CGEE, 2007.
- FREEMAN, C. *Technological infrastructure and international competitiveness. Industrial and corporate change*, v. 13, n.3, pp. 541-569, 2004.
- FRIEND, J.K.; POWER, J.M.; YEWLETT, C. J. L. *Public planning*. the intercorporate dimension. London: Tavistock Pub, 1974.
- MELO, M. A. C. A dimensão interorganizacional do planejamento de C&T: elementos para uma metodologia. *Anais XI Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia*. p. 697-702. São Paulo: PACTo-FEA/USP, 1986.
- MELO, M. A. C.; MELO, L. C. P. 1985. Os agentes reticuladores no planejamento de C&T; um estudo de caso. *Anais X Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em Ciência e Tecnologia*. São Paulo: PACTo-FEA/USP. <[www.inovacaotecnologica.com.br](http://www.inovacaotecnologica.com.br)>; 1986.

---

Lúcia Carvalho Pinto de Melo.

É mestre em Física, pela Universidade Federal de Pernambuco, e em Energia e Meio Ambiente, pela Universidade da Califórnia, Santa Bárbara. Atualmente é presidente do CGEE Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Contato: <[presidencia@cgee.org.br](mailto:presidencia@cgee.org.br)>.

Maria Angela Campelo de Melo

É doutora pela Wharton School da University of Pennsylvania e Engenheira Civil pela UFPE; Research Fellow do Tavistock Institute of Human Relations de Londres e Senior Fulbright Scholar do Busch Center da University of Pennsylvania. É professora associada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e assessora da presidência do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. Contato: <[mailto:mmelo@cgee.org.br](mailto:mailto:mmelo@cgee.org.br)>

# As emissoras públicas, o direito à informação e o proselitismo dos caciques<sup>1</sup>

Eugênio Bucci

O problema não está na lei, mas no hábito. Embora a legislação não autorize, o costume consagra: exceções à parte, e as exceções existem, os governos ou setores de governos no Brasil, tanto nos estados como no âmbito federal, ainda tentam se valer dos serviços de comunicação social sob seu controle, direto ou indireto, para extrair vantagens para a própria imagem. Nas emissoras públicas, o partidarismo – conhecido vício da imprensa que, quando pró-governo, ganha agravantes – talvez não seja explícito o tempo todo, mas persiste como tradição.

Sem dúvida, a democracia brasileira avançou de vinte anos para cá, mas, ainda hoje, a maioria das emissoras públicas de rádio e televisão, mantidas por governos de estado ou pelo governo federal, assim como as que pertencem a parlamentos, ainda atua para preservar a boa imagem da autoridade ou da instituição que sobre elas tem ascendência funcional. Tratam-nas com deferência demasiada, isso quando não sonegam informações relevantes para não molestá-las.

O hábito pode ser compreendido, em parte, pela estrita dependência das instituições públicas ou estatais de comunicação em relação aos poderes da República. Para pagar as contas, dependem do repasse de recursos e, por isso, adotariam a postura de subserviência, que sacrifica o direito à informação do público para favorecer a imagem do chefe. Embora o raciocínio pareça lógico, não existe base legal para tamanha servidão: órgãos públicos, embora mantidos por dinheiro público, devem pautar-se pela imparcialidade e, em alguns casos, com independência. Não há sentido democrático no proselitismo a que se dedicam as emissoras públicas. O mais espantoso é a resignação com que o problema é percebido – se é que de fato é percebido como um problema.

Quando, em alguma unidade da Federação, o noticiário de uma rádio estatal se permite promover a pessoa do governador ou de um ministro, encontra amparo na cultura política média, tanto dos agentes públicos como dos cidadãos. Em virtude desse traço cultural, quase não surgem questionamentos consequentes contra a prática da promoção pessoal. Em assuntos de informação, o espírito republicano parece valer menos do que já vale para assuntos de saúde ou de educação. De fato, alguns se declararam indignados quando surge um caso de proteção a um parente ou correligionário numa escola ou num hospital públicos. Quase ninguém, no entanto, reage da mesma forma quando práticas análogas são vistas em emissoras públicas. Aí, o proselitismo governista – que nada mais é que o uso de equipamento público para obtenção de vantagem pessoal ou partidária – ainda é visto como se fosse um dado da natureza. É como se o senso comum sentenciasse, conformado: “A rádio, afinal,

é do governo, e é natural que ela defenda o governador”.

Quando se olha o assunto com um pouco mais de cuidado, a diferença de tratamento que a cultura política destina à informação ressalta de forma ainda mais nítida. Em matéria de informação para o público, os excessos passam galhardamente.

A lei não pactua com a promoção pessoal que há na prática do proselitismo. A propósito, no que se refere ao princípio da imparcialidade, ela não poderia ser mais clara. Serão apresentadas, a seguir, duas situações hipotéticas, apenas para efeito de exposição do modo como a legislação procura coibir o uso do equipamento público para fins particulares – é necessário lembrar que os interesses partidários, aos olhos da administração pública, não passam de fins particulares. Vamos à primeira situação.

Se um servidor federal de alto escalão, por exemplo, consente que sua mulher vá até o cabeleireiro no automóvel do Estado, o mesmo que ele utiliza em serviço, e ainda com o motorista da repartição, ofende a lei em vários níveis. Para começar, a Lei nº 8.112, de 1990, sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, é muito clara: o servidor não pode “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública” (art. 117, inciso IX). Esse mesmo servidor, cuja esposa foi ao cabeleireiro de carro oficial, desobedece também o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994), que veda ao servidor “desviar servidor público para atendimento a interesse particular”, e descumpre a Instrução Normativa nº 09, de 26 de agosto de 1994 (Ministério do

Planejamento), que proíbe, no item 12.1.4., “a utilização de veículos oficiais no transporte de familiares do servidor”. Isso para ficarmos numa lista pequena.

A pergunta que deveria ser feita é: se o automóvel não pode servir a fins privados, por que os microfones, as câmeras ou as antenas podem? Que cultura política é essa nossa que reage com naturalidade frente aos desmandos personalistas que se vêem nas emissoras públicas? Passemos a uma

legalidade, impessoalidade, moralidade (...).” No artigo 206, a Constituição Federal ainda assegura a todos “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. O diretor de escola que age dessa forma também viola o inciso XV do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 1994), que pune “o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter

***“Uma sociedade  
que já despertou  
contra o nepotismo,  
contra as variadas  
formas de obtenção  
de vantagem por  
meio do serviço  
público não pode  
mais conviver com  
o proselitismo  
governista em  
emissoras públicas”.***

Palestra no Auditório da FUNCEP (1985).



outra historinha, também fictícia, que é a segunda situação hipotética.

O diretor de escola pública que dê preferência aos filhos de seus correligionários na distribuição de vagas, desobedece nada menos que a Constituição Federal. No artigo 37, diz: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

qualquer favorecimento, para si ou para outrem”.

Quando comportamentos semelhantes são flagrados na vida real, os representantes da opinião pública se declararam ultrajados, em sintonia com os valores que a lei protege. A cultura política média, entre nós, amadureceu o suficiente para não aceitar que a instituição pública destinada ao atendimento de direitos – direito à saúde ou à educação,

que são os mais bem compreendidos – opere para benefícios pessoais. No entanto, quando se trata do direito à informação, tão fundamental quanto os outros, a mentalidade é tolerante. Entre nós, infelizmente, o direito fundamental à informação não é tão fundamental assim.

Nessa matéria, somos bárbaros, ou quase. O direito à informação e o direito à comunicação freqüentam o rol dos direitos fundamentais desde, pelo menos, o século XVIII. Está escrito no artigo 11 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, lançada em 26 de agosto de 1789, na França: “A livre comunicação das idéias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948, trata do mesmo direito, em seu artigo 19: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Também o Art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil assegura esse direito em seus incisos IV, IX e XIV, bem como o artigo 220, no *caput* e no parágrafo 1º.

Por que, então, na nossa cultura política, ele ainda é visto como algo que não é assim muito para valer? A resposta deve ser procurada nos hábitos, na cultura, não na lei propriamente dita. A informação ainda é vista como algo que se obtém quando se compra um jornal – como mercadoria, portanto – ou quando o sujeito se diverte diante da TV – como um item da indústria do entretenimento. A informação não é vista nem vivenciada como direito fundamental. A má-vontade

dos governos e dos poderes da república em relação ao seu dever de tornar transparentes todos os dados da administração pública é sintoma dessa mentalidade. É nesse contexto que o uso de rádios ou televisões públicas para fins governistas é tacitamente admitido.

É preciso levar em conta, ainda, que o “aparelhamento” das emissoras públicas não destoa da rotina da imensa maioria das comerciais. Trata-se, isto sim, de um padrão generalizado. É verdade que o uso partidário da radiodifusão é mais raro hoje nas grandes redes – em algumas, há mesmo progressos perceptíveis em matéria de independência editorial. Porém, quanto mais locais são as emissoras privadas, mais elas se tornam vulneráveis a pressões de anunciantes comprometidos com o poder local ou, freqüentemente, sujeitam-se à interferência direta de famílias e oligarquias regionais: mais elas se tornam partidárias. Em resumo, de modo geral, emissoras de rádio e televisão ainda são administradas e pensadas como ferramentas ou moedas de troca no jogo político tradicional.

Embora definida como serviço público na Constituição Federal (art. 21, XII, a), a programação de rádio e TV ainda atua para promover a imagem de uns e destroçar a imagem de outros, como serviço acessório nos embates entre coronéis. A prática do setor espelha a promiscuidade entre Estado e interesses privados, regada a concessões que se efetivam por favorecimentos. O compadrio entre empresários e políticos – inclusive dos políticos que se tornam empresários de mídia, de forma acobertada ou escancarada, e dos empresários de mídia que também obtêm mandatos políticos – dá o tom da promiscuidade.

A cultura política que se alastrá das emissoras públicas às comerciais, estende-se,

também, à direita e à esquerda no espectro ideológico. Nessa matéria, as visões de correntes de esquerda e de direita se aproximam e, não raro, coincidem. A idéia de que a comunicação serve como escada para o atingimento de fins políticos é comum a ideários dos dois lados, embora não seja totalmente unânime. Em regra, a comunicação infelizmente ainda não é pensada como processo autônomo, horizontal, por meio do qual os cidadãos do público, em público, informam-se, comunicam-se e formam livremente suas vontades e suas opiniões. Ela é vista como o seu oposto: a comunicação é um processo que se direciona a favor dos governantes. Portanto, no pensamento que consagra o aparelhamento, a comunicação não é sequer comunicação, já que não há diálogo horizontal: ela é, quando muito, exercício de convencimento unilateralmente posto.

É, claramente, uma visão conservadora, que tem adeptos à direita e à esquerda. Para os primeiros, beneficiários ou mesmo autores dos regimes de força que se abateram sobre o Brasil no século XX, os instrumentos de comunicação devem garantir a ordem social, a disciplina, a obediência – basta ver o uso que as ditaduras do nosso continente fizeram da televisão e do rádio. Para os segundos, os meios de comunicação são vistos por um ângulo oposto, mas idêntico, apenas o sinal se inverte: estariam a serviço da “classe dominante”. Estes não consideram e muito menos admitem que há contradições que escapam às intencionaldades das classes, pois, segundo eles, já que não há neutralidade no exercício da comunicação, também não poderá jamais haver democracia. O melhor que se pode pretender é que a comunicação esteja a serviço, engajada, bem entendida, de causas justas e humanitárias, pretensamente

emancipadoras. Postulam, enfim, uma espécie de “aparelhamento do bem”.

Para nenhum dos dois pólos conservadores a comunicação é vista como processo capaz de imaginar e fomentar novas visões, originais, fecundas – e independentes. Para ambos, não existe a variável de que o público desenvolva opinião mais rica e diferenciada em relação àquela que os controladores dos meios por ventura imaginam deter. Pensam, enfim, a comunicação como escoadouro de pacotes de sentido inteiramente formatados, prontos para o uso, jamais como campo em que possam existir o pensamento e a crítica.

Reverter esse quadro é possível. Em matéria de mudar a cultura, fazendo valer o que o legislador democrático vislumbrou para a República, uma experiência talvez seja de interesse do leitor deste breve artigo.

Entre 2003 e 2007, a RadioBrás, estatal que controla três emissoras de TV, seis estações de rádio e duas agências de notícias na Internet, tentou se diferenciar em relação ao hábito do proselitismo. Fixando parâmetros públicos de impessoalidade para os seus comunicadores, que tiveram força de norma interna e foram publicados na Internet<sup>2</sup>, a empresa deu início a um trabalho que obteve prêmios de jornalismo e, entre outras coberturas, destacou-se durante a campanha eleitoral de 2006 por não ter permitido a partidarização de seus conteúdos. Por meio do Protocolo de Compromisso com o Cidadão, expôs todos os cuidados que seriam adotados durante a cobertura. Seus dirigentes, voluntariamente, assumiram para si o dever, estabelecido no Protocolo, de não dar declarações públicas, de nenhuma natureza, contra ou a favor de nenhuma candidatura, em nenhum nível, para nenhum posto. As reportagens publicadas

pelos veículos da Radiobrás, como a série que expôs as pendências de vários candidatos junto ao Tribunal de Contas da União, repercutiram em diversos jornais e emissoras, públicas e privadas. Em torno dos termos do Protocolo, os jornalistas, radialistas e demais funcionários da estatal pactuaram em atender o direito à informação do cidadão, e nada mais. Foi, por assim dizer, o coroamento de um trabalho iniciado mais de três anos antes com uma nova missão, apartidária, para toda a empresa.

Essa missão, formulada a partir de um longo exercício de planejamento, que se estendeu por todo o ano de 2003, com envolvimento das várias equipes da Radiobrás, dizia:

“Somos uma empresa pública de comunicação. Buscamos e veículamos com objetividade informações sobre Estado, governo e vida nacional. Trabalhamos para universalizar o acesso à informação, direito fundamental para o exercício da cidadania”.

Para as eleições gerais de 2006, o Protocolo aprofundou e detalhou as posturas já adotadas. A mudança de cultura que ali se verificava se deu, fundamentalmente, com base na lei. Ele afirmava:

“Como assegura o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. As eleições gerais são o ponto mais alto de delegação de poder na democracia brasileira. Na perspectiva da Radiobrás, portanto, elas representam o evento oficial mais fecundo no âmbito do Estado brasileiro – para

o qual concorre a mobilização de toda a sociedade –, evento a partir do qual, ou em torno do qual, os demais se articulam. A vontade do povo funda a democracia.”

“Cobrir as eleições é um dever da Radiobrás. No exercício de suas atribuições legais, ela se empenhará em fazê-lo de modo equilibrado, objetivo e apartidário, fiel à sua missão de buscar e veicular com objetividade informações sobre Estado, Governo e vida nacional.”

“A exemplo do que fez antes de iniciar a cobertura das eleições municipais de 2004, a Radiobrás vem agora a público informar os cidadãos brasileiros sobre os seus critérios de cobertura das Eleições 2006. Esses critérios respeitam as obrigações e limitações impostas aos veículos de comunicação pela Lei Eleitoral (Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997), e pelo Calendário Eleitoral (Resolução TSE nº 22.124, de 6 de dezembro de 2005), e acompanham os parâmetros do jornalismo com foco no cidadão que a Empresa vem praticando (conforme os Parâmetros do Jornalismo da Radiobrás). O objetivo da publicação do presente Protocolo é permitir que o cidadão acompanhe e fiscalize os critérios apartidários adotados pela Empresa.”

Entre outras afirmações, o documento fazia questão de explicitar que “a Radiobrás existe para fornecer ao cidadão elementos que o ajudem a formar livremente a própria visão dos fatos e não para direcionar a formação da opinião pública”, opondo-se frontalmente ao costume das instituições

públicas de comunicação. Minuciosas, as regras que se seguiam ao texto introdutório do Protocolo definiam a postura exata para cada situação distinta. Por exemplo: se quisesse trabalhar numa campanha eleitoral, mesmo fora de seu horário de trabalho, o funcionário deveria se licenciar, sem remuneração. Como todas as regras tinham passado por exaustivas discussões integrando vários componentes de várias equipes, elas foram cumpridas sem um único incidente interno, e sem que uma única reportagem tivesse a sua veracidade e a sua objetividade questionadas nos debates públicos.

O caso da Radiobrás, aqui apenas mencionado, pode ser visto como um pequeno laboratório dentro do esforço geral de mudança que a democracia reclama. Ele nunca se pretendeu modelo e, ademais, a própria configuração jurídica das instituições de comunicação vinculadas ao governo federal, neste segundo semestre de 2007, ocasião em que foi escrito o presente, encontra-se em fase de redefinição

profunda. Mesmo assim, o que se buscou praticar ali ao longo de quatro anos talvez interesse. O resultado prático poderá ser verificado tanto pelo conjunto das coberturas<sup>3</sup> como pelos extensos documentos que sistematizaram o modo de proceder jornalístico e que aqui foram indicados.

Além dessa pequena sugestão específica, deixo uma outra, de caráter geral. Seria recomendável que tribunais e comissões encarregados de fiscalizar a gestão da coisa pública e as condutas dos servidores analisassem, com regularidade e com profundidade, a incidência do aparelhamento nas emissoras públicas, promovendo aí as atividades de formação e de prevenção que renderão bons frutos no futuro. Uma sociedade que já despertou contra o nepotismo, contra as variadas formas de obtenção de vantagem por meio do serviço público não pode mais conviver com o proselitismo governista em suas emissoras públicas.

---

## Notas

<sup>1</sup> O presente trabalho se beneficiou de escritos anteriores do autor, entre eles: CASO RADIOPRÁS: o compromisso com a verdade no jornalismo de uma empresa pública, em DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007. Ver também, NUCCI, Celso (org.), *Manual de Jornalismo da Radiobrás – produzindo informação objetiva numa empresa pública de Comunicação*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

<sup>2</sup> Ver em: <<http://stream.agenciabrasil.gov.br/estatico/jornalismo.htm>>.

<sup>3</sup> Ver em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br>>.



O presidente Juscelino Kubischek, que foi o responsável, entre outras reformas, pela mudança do Distrito Federal do litoral fluminense para a região Centro-oeste (1950).

# Sete décadas de políticas sociais no Brasil

*Marta Ferreira Santos Farah*

A criação da Revista do Serviço Público, em 1937, ocorreu na mesma época em que nasceram, no Brasil, as primeiras políticas sociais, num ambiente marcado por forte inflexão na relação entre Estado e Sociedade, acompanhada por inúmeras inovações na área pública. Foi nesse momento que se deu, pela primeira vez, uma intervenção sistemática do Estado na área social, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, a partir de 1933.

Olhar para estas sete décadas de políticas sociais é olhar, a um só tempo, para as transformações da questão social e para as respostas dadas pelo Estado aos problemas sociais. A década de 1930 não constitui, evidentemente, um momento inaugural em que a população brasileira enfrentou pela primeira vez dificuldades no plano social. No século XIX, as condições de vida dos pobres urbanos – trabalhadores e desempregados – eram bastante precárias. O problema da pobreza não chegou a se constituir, no entanto, em problema social, no sentido de se transformar em preocupação das elites e em objeto de intervenção do Estado. A resposta da sociedade brasileira à pobreza se dava, então, na esfera

privada (FARAH, 1983). De um lado, no âmbito da caridade privada, destacava-se a atuação da igreja, das sociedades benéficas e das Santas Casas de Misericórdia. Laços verticais de proteção se estabeleciam entre as classes altas e os pobres, os quais não se restringiam à ação de entidades, permeando também as relações entre ricos e pobres no espaço das famílias e das relações interpessoais mais próximas. Estendeu-se, então, para o espaço urbano um padrão de relações típico do mundo rural, marcado pela patronato, pelo favoritismo e pelo apadrinhamento. De outro lado, os trabalhadores se organizavam em associações de auxílio mútuo, criando mecanismos de proteção com que podiam contar em momentos de necessidade. As associações socorriam seus membros com recursos resultantes das contribuições de todos, prestando auxílio em caso de doença, de morte de membro da família e de desemprego.

Mas o Estado não esteve inteiramente ausente da questão social no século XIX e nos primeiros anos do século XX. Alguns dos problemas enfrentados pela população passaram a integrar a agenda pública e a governamental. O primeiro tema a merecer a atenção estatal foi a questão da saúde pública (BONDUKI; 1982. PINHEIRO; HALL, 1981. FARAH; 1983). As medidas nessa área derivaram da preocupação com o impacto das más condições de vida das camadas populares sobre o conjunto da população. No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, os maiores centros urbanos do País foram atingidos por epidemias que atingiam indiscriminadamente ricos e pobres. As primeiras medidas estatais na área social consistiram na elaboração de legislação sanitária, que estabelecia os critérios para construção de moradias “higiênicas” nas

cidades, na interdição e demolição de moradias insalubres e na execução de obras públicas de corte sanitário. Não se tratava, ainda, de “proteção social” aos trabalhadores, de medida direta do Estado na área social, mas sim de ação indireta, no espaço urbano, por meio de legislação e fiscalização e de intervenção na infra-estrutura urbana.

Um segundo tema também ingressou na agenda pública e na governamental, no início do século XX: a ordem pública. Os trabalhadores urbanos assalariados, representantes de uma nova ordem econômico-social que se introduzia no país, associada à economia cafeeira, passaram a reivindicar melhores condições de trabalho. Os anos 1910 e 1920 do século passado foram marcados por fortes movimentos reivindicativos e por greves operárias em São Paulo. A resposta estatal foi, em boa parte, a organização de uma estrutura repressiva e a promoção de ações policiais que inibiam a ação e a organização dos trabalhadores.

Por outro lado, além da repressão aos conflitos sociais, teve início no país, durante a República Velha, a implantação de legislação social, com a promulgação, em 1923, da Lei Eloy Chaves, que criava Caixas de Aposentadorias e Pensões por empresa, para trabalhadores ferroviários (SANTOS; 1994. MALLOY; 1976). A partir dessa lei, à qual se seguiu legislação similar para outras categorias de trabalhadores urbanos, as empresas do setor ficavam obrigadas a contribuir para uma “caixa” ou fundo, com recursos que seriam colocados à disposição dos trabalhadores em situação de doença e de aposentadoria ou como pensão à família, em caso de morte do trabalhador.

A intervenção estatal na área social nasceu, assim, como ação indireta, na forma de legislação que regulava a ação

do setor privado. Essas medidas podem ser consideradas os antecedentes das políticas sociais no Brasil.

### **Intervenção do Estado na área social: as primeiras políticas sociais**

As políticas sociais propriamente ditas tiveram início nos anos 1930 do século XX, no quadro das transformações mais abrangentes ocorridas a partir da

Os IAP eram estruturas estatais, organizadas em âmbito nacional e por categoria profissional, com quadro de servidores públicos específicos, cuja função era captar recursos – de empregadores, de empregados e do próprio Estado para garantir aposentadorias e pensões aos trabalhadores urbanos. Nascia, assim, com os IAP, a Previdência Social no Brasil. Os IAP são os antecedentes institucionais mais antigos do Instituto Nacional do Seguro

***“Programas inovadores nas áreas de saúde, educação, orçamento, crianças e adolescentes, geração de emprego foram desenvolvidos por estados e por municípios de diferentes portes, localizados nas diversas regiões do país, os quais têm se disseminado para outras localidades”.***

Revolução de 1930. O Estado assumiu, nesse momento, o papel de promotor do desenvolvimento do país, passando a intervir de forma direta na economia e na área social. Constituiu-se então um Sistema de Proteção Social no Brasil, inaugurado com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, ao longo da década de 1930 (FARAH; 1983; SANTOS, 1994).



Vista da sede da Funcex, onde a RSP passou a ser editada a partir de 1981.

Social (INSS), mas também de todas as demais instituições que atuam na área social. Neste período inaugural, as primeiras medidas diretas e sistemáticas na área social por parte do Estado tiveram o caráter de reconhecimento de direitos sociais de cidadania. No entanto, tratava-se de incorporação restrita, descrita por Wanderley Guilherme dos Santos como Cidadania Regulada (SANTOS, 1994). Instituída pelo

Estado, de cima para baixo, caracterizou-se por uma abrangência limitada e pela organização de base profissional. Eram “protegidos” com os benefícios concedidos pelos IAP apenas trabalhadores urbanos, pertencentes a categorias profissionais reconhecidas pelo governo federal. Os benefícios variavam segundo a categoria profissional, refletindo as desigualdades salariais existentes entre as diferentes ocupações. Por outro lado, a maioria da população brasileira permanecia excluída do atendimento estatal – toda a população rural (em 1940, 68,8 % da população) e boa parte dos moradores das cidades.

Embora bastante restrito e segmentado, o novo sistema pôde ser considerado o marco inicial do processo de construção de um moderno sistema de proteção social no Brasil, o qual tinha como foco a parcela “moderna” da economia e da sociedade brasileira. Os IAP, como seu próprio nome diz, tinham como centro de sua atuação a Previdência Social, mas acabaram atuando também nas áreas de saúde e de habitação, caracterizando-se como os antecedentes de sistemas mais complexos de políticas públicas nestas áreas.

Ao estruturar instituições voltadas especificamente para a área social, o Estado passa progressivamente a ser identificado como o responsável pelo atendimento de necessidades da população na área social e pela prestação de serviços públicos. Assim, quando, ao longo das décadas de 1940 e 1950, diante do rápido crescimento das áreas urbanas, houve uma intensificação dos problemas sociais no país, ocorreu não apenas a inclusão de novos temas sociais na agenda pública, mas também a identificação do Estado como o responsável pela elaboração e pela implementação de políticas sociais que dessem resposta a esses

problemas. Questões como moradia, transporte urbano e saúde passam a ser alvo de manifestações de trabalhadores urbanos. Tais reivindicações, diferentemente dos movimentos do início do século XX, passaram a ter como alvo privilegiado o Estado: é deste que se cobram respostas e políticas (FARAH, 1985).

### **Extensão segmentada e excludente**

No período subsequente – o que se instaurou em 1964 sob regime autoritário –, importantes mudanças foram introduzidas no campo da intervenção do Estado na esfera social. Se o período autoritário se caracterizou pela restrição de direitos civis e políticos, as características do regime na área social são bem mais complexas. Houve diversificação da atuação do Estado, com a criação de estruturas especializadas em áreas como previdência, saúde, habitação, saneamento e transporte urbano. Tal diversificação refletia não apenas a intensificação dos problemas sociais, mas também sua crescente complexidade.

Na área da previdência e da saúde, eliminou-se a segmentação por categorias profissionais e promoveu-se a extensão da cobertura para trabalhadores rurais (1971), trabalhadores domésticos (1972) e autônomos (1973). Implantou-se um sistema nacional na área de habitação e saneamento, acompanhado pela criação de um sistema financeiro que captava e destinava recursos para essas áreas. Na área de educação, houve também ampliação da rede pública, acompanhada pelo estímulo à atuação do setor privado para os segmentos da população de renda alta e média. O estímulo à ação do setor privado também ocorreu na área da saúde para atendimento das camadas médias.

A montagem desses sistemas orientou-se para a superação do que se considerava uma característica crítica do período anterior: a operação do sistema, a concessão de benefícios e o acesso aos serviços obedeciam a uma lógica clientelista, sobretudo a partir dos anos 1950. Houve também, neste período, ruptura com o modelo “corporativista”, que caracterizara a ação estatal no período precedente, e esforço de ampliação da abrangência da atenção estatal (DRAIBE, 1993).

No entanto, o sistema foi incapaz de garantir acesso a serviços públicos a uma parcela expressiva da população, assim como de garantir qualidade nos serviços prestados. No final dos anos 1970, os movimentos sociais expressavam, nas brechas de manifestação pública existentes no quadro do regime ditatorial, a insatisfação de amplos contingentes da população diante de necessidades sociais não atendidas e reprimidas. Tais movimentos identificavam, no modelo de proteção social então existente, as seguintes características críticas: a) centralização decisória e financeira na esfera federal; b) fragmentação institucional; c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; d) atuação setorial; e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; f) condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas; g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; h) ausência de controle social e de avaliação (DRAIBE, 1993; FARAH, 2001).

## Reforma das políticas sociais a partir da década de 80

Nos anos 1980<sup>1</sup>, teve início um processo de reforma das políticas sociais, que se estendeu pelas décadas seguintes, o qual se insere em um contexto mais abrangente de crise do Nacional-desenvolvimentismo e do padrão de intervenção estatal até então prevalecente no país. Dentre os condicionantes das mudanças então ocorridas, destacam-se a democratização do país e a crise fiscal.

Num primeiro momento, a reforma das políticas sociais foi influenciada pela luta pela redemocratização em que se destacavam as propostas de descentralização e de participação. A Constituição de 88 consagrou, no plano legal, as principais demandas na área social, estabelecendo novo arcabouço para as políticas sociais, inspirado no modelo universalista de proteção social.

Mas a reforma das políticas sociais sofreu também o impacto da crise fiscal. Em um contexto de escassez de recursos e de debate internacional sobre o papel do Estado, a questão da eficiência na utilização dos recursos públicos assumiu lugar central na reforma. No contexto da crise fiscal e diante dessa nova ordem de considerações, a descentralização assume novos contornos: passa a ser entendida também como mecanismo de controle no uso de recursos e de maior efetividade dos gastos.

Com a descentralização, um novo ator assume papel central no campo das políticas sociais no período recente: os governos locais. O processo de descentralização confere novo grau de complexidade ao Sistema Brasileiro de Proteção Social. De um lado, pela articulação intergovernamental implícita no modelo de descentralização implementado no País. Trata-se de um federalismo cooperativo,

em que, num mesmo setor, os três níveis de governo exercem funções compartilhadas e complementares. A implantação desse novo sistema não se deu sem dificuldades, dentre as quais se destaca a ambigüidade na definição de papéis e funções. A maior complexidade do sistema decorre, de outro lado, da variação significativa no grau de descentralização de diferentes setores e, dentro de cada um destes setores (educação, saúde, assistência social), pela variação da descentralização em diferentes estados e regiões do País (ARRETCHÉ, 2000).

Em que pesem essas dificuldades, o novo sistema tem contribuído para a emergência de novas políticas e programas sociais (SPINK, 2006; JACOBI; PINHO, 2006), que acabam por beneficiar não apenas uma localidade específica, mas todo o País. Programas inovadores nas áreas de saúde, educação, orçamento, crianças e adolescentes, geração de emprego foram desenvolvidos por estados e por municípios de diferentes portes, localizados nas diversas regiões do país, os quais têm se disseminado para outras localidades, seja horizontalmente, de município para município e de estado para estado, seja por efeito da indução de níveis mais abrangentes de governo, especialmente do Governo Federal (FARAH, 2006; FARAH, 2006 b).

A participação da sociedade civil também é componente do novo sistema, em relação ao qual se constatou grande variação de setor para setor, entre estados, e de município para município (FARAH, 2001; DINIZ, 1996; SPINK, 2002). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, concretização de demandas dos movimentos democratizantes dos anos 1970 e início dos 1980, passaram a ser uma realidade nas diversas áreas sociais. Suas características, porém, são bastante

heterogêneas, variando segundo o setor, mas também segundo a localidade em que são implantados. Passados vários anos de sua institucionalização, é possível perceber hoje não apenas seus potenciais, mas também seus limites e as dificuldades enfrentadas em sua implantação. Problemas como existência meramente formal, voltada à obtenção de recursos federais; cooptação pelo Executivo local ou por segmentos do setor privado ou ainda baixa capacitação dos conselheiros societários são alguns dos problemas que vêm sendo apontados pela literatura (DAGNINO, 2002).

Outra importante alteração nas políticas sociais das últimas décadas consiste no reconhecimento da diversidade que caracteriza a população atendida, mudança complementada pela incorporação de novas abordagens no desenho e implementação das políticas. Assim, os modelos padronizados característicos do período anterior, na área de saúde e educação, por exemplo, passam a ser flexibilizados de forma a se reconhecerem necessidades diversificadas das mulheres, de grupos indígenas, de idosos, de jovens e dos negros. Isso requer que as políticas contem, de fato, com a participação de representantes desses grupos em sua formulação, o que não se dá apenas no nível federal, mas também em âmbito local. Incorporam-se “atores” locais na gestão e na implementação de políticas, como no caso de programas de educação indígena, da formulação do Programa Integral da Saúde da Mulher, para citar apenas dois exemplos. O reconhecimento de segmentos diversificados é complementado pela mudança da perspectiva que preside a política social.

Assim, por exemplo, nas políticas voltadas a crianças e adolescentes (e não mais para o menor), há uma tendência de ruptura com as políticas de caráter

assistencialista-repressivo e de constituição de políticas e programas baseados na perspectiva de direitos. Do mesmo modo, desde os anos 1980, procura-se, na área da saúde, superar um modelo de atenção baseado exclusivamente na perspectiva curativa, para implantar um sistema de base preventiva, o qual requer, necessariamente, abordagem multisectorial, que integre não apenas a ação de agentes de saúde junto à comunidade, mas também a articulação

conjunta do Estado com o setor privado e não-governamental.

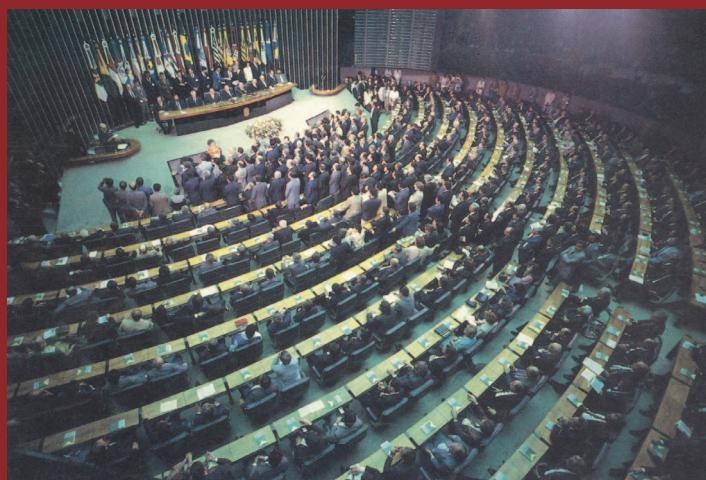
Do ponto de vista de foco temático, por sua vez, observa-se que algumas áreas, centrais no período anterior, como a da habitação, após o “desmonte” dos anos 80, não tornaram a ser objeto de políticas estruturadas e consistentes. Essa “omissão” ou negligência não é fortuita, revelando a eleição de outras prioridades como foco da atenção governamental.

*“(...) Se há o que comemorar, os desafios são tão importantes e graves, que nos alertam para a necessidade de dar continuidade ao esforço de construção e reconstrução permanente das políticas sociais, atentos a velhos e novos problemas”.*

entre saúde e condições de vida, considerando aspectos como saneamento e habitação (FARAH, 2006 c).

Outro aspecto que tem sido destacado na análise do período recente diz respeito à participação de organizações não-governamentais e do setor privado na provisão de serviços públicos. Essa tendência, ora se traduz em propostas de privatização, ora em propostas de atuação

A RSP noticiou as melhorias para a administração pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988.



Ao lado de políticas setoriais em que se mantém ainda certa preocupação universalizante, observa-se, no período recente, a constituição de novas modalidades de ação na área social, de abrangência nacional, com foco no combate à pobreza. Passados os primeiros impactos positivos do Plano Real, com a estabilização da moeda, a sociedade brasileira continuou a enfrentar queda do nível de

atividade econômica, com intensificação da precarização do emprego e aumento do trabalho no setor informal. O desemprego estrutural veio se somar a este quadro, agravando ainda mais os problemas de exclusão social, num País cuja população, diferentemente do início do período analisado, passara a se concentrar nas áreas urbanas.

De um lado, os governos locais passaram a promover políticas de geração de emprego e renda, tradicionalmente atribuição do governo federal, com o caráter de inclusão social. De outro, algumas localidades implantam, pela primeira vez, nos anos 90, programas de renda mínima (Programa Renda Mínima, em Campinas, São Paulo, e Programa Bolsa-Escola, no Distrito Federal), como política social de combate à pobreza. Tais programas envolvem, como condição de entrada, o ingresso e permanência na escola de crianças em idade escolar, com o objetivo de permitir a superação da pobreza pela nova geração – por intermédio do acesso à educação.

De outro lado, o governo federal passou a promover ações de combate à pobreza e a estimular a adesão de governos locais a programas com este caráter. O Programa Comunidade Solidária, desenvolvido no governo Fernando Henrique Cardoso, foi uma das primeiras iniciativas nesse sentido. Baseado na parceria com a “comunidade”, incluindo o setor privado e ONGs, esse programa foi um dos primeiros a aderir a uma das novas tendências deste período – a focalização das políticas. O programa foi concebido de forma a eleger municípios com maiores índices de pobreza (menor IDH) como beneficiários da ação estatal de combate à pobreza. Outro programa de combate à pobreza desenvolvido pelo

governo federal consiste no Bolsa-Escola, derivado de iniciativas de âmbito local, já mencionadas, transformado, no governo Lula, em Bolsa-Família.

É em torno de programas de combate à pobreza que se dá outro dos debates mais relevantes a respeito de políticas sociais hoje no Brasil. Esse debate diz respeito ao lugar a ser ocupado por políticas de transferência de renda – de caráter compensatório – no conjunto das políticas sociais, à manutenção da perspectiva de longo prazo do Bolsa-Família – implícita nas condicionalidades – e ao equilíbrio entre políticas focalizadas e políticas universalistas.

É importante também considerar os resultados das políticas sociais, nos últimos anos. Os indicadores sociais sugerem melhorias significativas em algumas áreas, tais como a redução da mortalidade infantil e a queda expressiva do índice de crianças fora da escola e da taxa de analfabetismo infantil. Da mesma forma, houve queda nos indicadores de pobreza. Mas tais avanços não têm correspondência na redução da desigualdade. A desigualdade em termos de renda, a desigualdade étnica, a de gênero e a desigualdade entre regiões continuam extremamente elevadas e constituem um dos principais desafios na área social, a ser enfrentado conjuntamente por políticas sociais e por políticas de desenvolvimento de âmbito nacional. Além disso, outras questões igualmente relevantes ainda estão por ser enfrentadas de forma mais sistemática e eficaz, como o da segurança pública, em suas conexões com a área social, a do acesso à terra, e a do trabalho, incluindo desde a erradicação do trabalho escravo no país, até as novas formas de precarização do trabalho, que hoje atingem também a classe média.

## Desafios e perspectivas

Este balanço das políticas sociais no Brasil desde sua constituição até hoje revela a evolução da agenda governamental na área social. De uma agenda tímida inicial, na década de 1930, centrada na Previdência Social, ocorreu uma progressiva inclusão de novos temas, como a saúde e a habitação, processo em que se destaca também a crescente complexidade de cada um dos temas. Assim, de uma indiscriminação inicial de necessidades em cada uma das áreas, passa-se, já nos anos 1980, ao reconhecimento da diversidade da população atendida e à proposição de políticas que incorporem esta diversidade.

A incorporação de novos temas pela agenda governamental foi consequência de transformações na sociedade brasileira no período, acompanhadas pela emergência de novos problemas sociais, pela intensificação de problemas existentes e pela pressão exercida por diversos atores – nacionais e internacionais – para que fossem objeto de ação estatal. De outro lado, alguns temas deixam de ocupar lugar central, em decorrência de alterações na concepção sobre o papel do Estado na área social, num processo que envolve disputas entre diferentes correntes políticas.

Não obstante, em que pesem os avanços ocorridos, há ainda hoje importantes desafios na área social.

Ao lado dos desafios ainda existentes de ampliação do contingente de beneficiários das políticas sociais, há os

decorrentes da entrada na agenda pública de “novos” problemas sociais, assim como os desafios associados à desigualdade regional e, sobretudo, os associados à persistência da desigualdade social.

De igual relevância são os desafios referentes à efetividade das políticas e à qualidade dos serviços prestados, os quais envolvem questões relativas à gestão de recursos financeiros e à gestão de pessoas, incluindo aspectos como capacitação e valorização das equipes, e à coordenação de ações, de modo a favorecer os fluxos intergovernamentais. Assim, por exemplo, diretrizes e programas concebidos na esfera federal não se efetivam em determinadas localidades, por inexistência de mecanismos que permitam dar flexibilidade à gestão “no local” e “pelo local” das referências formuladas no centro, de forma a responder efetivamente aos problemas enfrentados pela população.

Para finalizar, é importante chamar a atenção a um aspecto: se, de um lado, as políticas sociais nas últimas décadas contribuíram para a redução da pobreza no país e para a inclusão social de contingentes expressivos da população, de outro, persiste um quadro de desigualdade que inibe uma grande comemoração. Pois, se há o que comemorar, os desafios são tão importantes e graves, que nos alertam para a necessidade de dar continuidade ao esforço de construção e reconstrução permanente das políticas sociais, atentos a velhos e novos problemas.

## Notas

<sup>1</sup> Agradeço a Sofia Ferreira Santos Farah pela colaboração no levantamento de material sobre políticas sociais na presente década.

---

## Referências bibliográficas

- ARRETCHÉ, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- BONDUK, Nabil. Origens do problema da habitação popular em São Paulo. *Espaço e debates*, v. 2, n.5, mar/jun, 1982.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em perspectiva*, v.10, n. 4, p. 13-26, out/dez, 1996.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes. *Reformas de políticas públicas*. Santiago, n. 14, p. 1-53, 1993.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Estado, previdência social e habitação*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLCH-USP, 1983.
- \_\_\_\_\_. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. *Espaço e debates*, ano V, n. 16, 1985.
- \_\_\_\_\_. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- \_\_\_\_\_. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. In: *X Colóquio Internacional de Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios*, 2006 – Salvador. Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador: CIAGS-UFBA, v. 1, p. 1-12, 2006 a.
- \_\_\_\_\_. Dissemination of innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. (Org.). UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York, v. 1, p. 75-84, 2006 b.
- \_\_\_\_\_. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MALLOY, James M. A política de previdência social no Brasil: participação e paternalismo. *Dados*, n. 13, Rio de Janeiro, 1976.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; HALL, Michael. *A classe operária no Brasil: documentos (1889-1930)*. Vol. II. Condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e com o Estado. São Paulo, Brasiliense/Funcamp, 1981.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SPINK, Peter. 2006. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

---

Marta Ferreira dos Santos Farah.

Professora do curso de mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP, coordenadora do Curso de Graduação em Administração e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da mesma instituição. Contato: <marta.farah@fgv.br>



Do Palácio do Trabalho à Escola Nacional de Administração Pública, 70 anos pensando o serviço público brasileiro.

# Reflexões sobre o Sistema Único de Saúde: inovações e limites

*Gastão Wagner de Sousa Campos*

O que houve de significativo nos últimos trinta anos no campo da saúde pública no Brasil?

Citarei três fenômenos que sintetizam as linhas de mudança, bem como os impasses por que passou o campo da saúde. Em primeiro lugar, constata-se a existência de profunda alteração nas condições de vida e de saúde da maioria da população brasileira, tanto em sentido de melhorar, quanto de agravar o quadro sanitário. Em segundo, valeria ressaltar a criação de nova política pública voltada para o campo da saúde, tendo como sua principal expressão o Sistema Único de Saúde (SUS). Houve, na saúde, uma profunda recomposição da noção de direito, da legislação e dos mecanismos de intervenção do Estado. Essa reforma foi co-produzida pela interação de movimentos políticos, sociais e técnico-sanitários. Apesar da complexidade dos fatores que interferem no processo saúde e doença, muitos de ordem social, econômica e cultural,

observa-se que o SUS, rede pública de prestação de serviços, voltados tanto para a coletividade quanto para indivíduos, foi o principal ordenador da política pública brasileira, para o setor, durante esse período. Em terceiro, valeria ressaltar a conformação de um ativo movimento em saúde. Um movimento de opinião, com pensamento e práticas com importante grau de autonomia em relação ao Estado e aos interesses econômicos e corporativos dominantes. Denominado de Movimento Sanitário, pejorativamente cognominado de Partido da Saúde, esse setor da opinião pública alcançou elaborar um projeto para a saúde, que acabou se transformando, quase que em sua totalidade, em política oficial. Note-se que não criou um discurso único para o campo ou tampouco eliminou o intenso conflito de interesses presentes no setor. Ao contrário, conseguiu tão-somente produzir tensão com a racionalidade dominante, abrindo, com isso, possibilidades para a realização de uma reforma sanitária que contemplasse também o interesse do povo (entidade genérica, ausente da reflexão econômica contemporânea, e chamados de “usuários” pelo jargão da saúde).

Qual a relação entre esses três eventos? Como foram se co-produzindo?

### Mudanças nas condições de vida e saúde e o efeito SUS

O processo saúde e doença no Brasil tem características peculiares e, como em outros países, é bastante complexo. As condições sociais de existência para a maioria dos brasileiros são bastante desfavoráveis a uma sobrevivência saudável. Durante os últimos trinta anos, não se alterou significativamente o quadro de desigualdade social e de acesso à renda (POCHMANN, 2004).

Somou-se a essa linha de condicionamento negativo do quadro sanitário, a urbanização degradada, com constituição de bairros com péssimas condições de habitação e de saneamento básico (SANTOS, 1996). Nesses territórios foi onde irrompeu também a violência, produzindo verdadeira epidemia de mortes e lesões entre jovens (SOUZA; LIMA, 2006). Houve ainda crescimento econômico sem distribuição de renda, com acelerada reorganização do trabalho que produziu novo quadro de emprego informal e desregulamentado. Há polêmica sobre os benefícios que adviriam desse modelo de crescimento. De qualquer forma, em curto prazo, enquanto ocorre, observa-se intensificação de riscos em saúde para a maioria dos expostos. Esse quadro é também produto da baixa capacidade de gestão e de controle do Estado, que deveria investir maior parte do superávit econômico em infra-estrutura e políticas de proteção social.

Paradoxalmente, contudo, durante estas três décadas, podem-se observar séries históricas de indicadores que apontam para melhoria das condições de saúde entre importantes segmentos da população, inclusive entre os mais pobres. Ocorreu importante elevação da esperança média de vida (em torno de 8/9 anos para os homens e 10/11 para as mulheres), diminuição da mortalidade infantil e da taxa de fecundidade (de 4.4, em 1980, para 2.1, em 2004) (NORONHA; PEREIRA; VIACAVA, 2005).

Houve diminuição da mortalidade proporcional por doenças infecciosas, com avanço de doenças cardiovasculares, câncer e outras enfermidades crônicas, aproximando o Brasil de um perfil de morbidade semelhante ao dos países desenvolvidos. A sobrevivência de pessoas portadoras de problemas crônicos de saúde, de longa duração, passíveis de

controle, mas não de cura completa, requer programas permanentes de atenção em saúde, com atendimento individual em várias profissões, medicamentos, educação em saúde, etc. Em nosso caso, a heterogeneidade do acesso a recursos por parte da população contribui para a permanência de doenças infecciosas das quais não nos livramos ou que retornaram na última década. Assim, a malária persiste como endemia com amplas proporções (média

com mais acuidade, a importância específica das ações de saúde – preventivas e clínicas – implementadas pelo SUS ou por mudanças na legislação sanitária nessa melhoria relativa do quadro. Há algumas políticas sociais que, certamente, também contribuíram para melhorar a saúde da população. A Previdência com a concessão de aposentadoria a importante segmento de trabalhadores rurais e urbanos, a manutenção do salário mínimo, a

***“O SUS produziu dois fenômenos, em tese, favoráveis à saúde. Tanto ampliou a rede de atenção à saúde, quanto favoreceu o surgimento de arcabouço legal de proteção ao usuário”.***



A experiência adquirida pela ENAP com a publicação da RSP ajudou a incrementar sua linha editorial.

de 400 mil casos/ano), houve aumento da tuberculose, leishmaniose, raiva, entre outras. Registra-se que persistem desigualdades no quadro sanitário conforme as regiões do país e as classes sociais. Quanto mais pobres, piores os indicadores (SCHRAMM et al., 2004).

Tendo em vista a debilidade das políticas sociais e a adversidade das condições de vida da maioria, caberia investigar,

concessão de bolsas, a escola pública, entre outras políticas sociais, têm efeitos positivos sobre os indicadores de saúde.

O SUS produziu dois fenômenos, em tese, favoráveis à saúde. Tanto ampliou a rede de atenção à saúde, quanto favoreceu o surgimento de arcabouço legal de proteção ao usuário. Pode-se considerar que nos últimos trinta anos qualificou-se o aparelho encarregado da saúde pública e

da promoção à saúde. Em articulação com outros setores, aperfeiçoaram-se a legislação brasileira sobre trânsito, controle de alimentos, produtos químicos, fármacos e ambiente. Ocorreu também o desenvolvimento de estruturas para executar a vigilância sanitária. Em contraste, o aparelho voltado para a saúde do trabalhador desenvolveu-se menos.

Ampliou-se também o acesso a programas e serviços em várias regiões do país e em relação a vários problemas de saúde. Há evidências empíricas de que a busca de universalização combinada com programas e intervenções focalizados em problemas prioritários e grupos vulneráveis alcançou resultados positivos. O Brasil logrou controle relativo da epidemia de Aids com a adoção de um programa que soube articular intervenção clínica e preventiva, assegurando atenção universal aos expostos à epidemia. A redução da mortalidade infantil deveu-se a um conjunto de medidas em si bastante simples. Entre elas destacam-se a elevação da cobertura vacinal (durante os últimos trinta anos, saltamos de 60% para 80% de pessoas vacinadas nos programas obrigatórios) (BRASIL/MS/SVS, 2006). Outra medida decisiva foi a introdução da re-hidratação oral para tratamento de diarréia e a extensão da puericultura pelo Programa de Saúde da Família. Em relação aos adultos cabe destacar a importância de se haver ampliado o atendimento a hipertensos, diabéticos e pessoas com câncer, assegurando-lhes cuidado profissional, drogas e exames complementares (TRAVASSOS; OLIVEIRA; VIACAVA, 2006). Esse conjunto de medidas amplia a esperança média de vida em todos os países que as aplicaram. A queda da natalidade dependeu de uma pressão da demanda, de interesse dos usuários, mais do que de programas estruturados pelo SUS.

Considero que há, todavia, um descompasso entre o crescimento da capacidade de atenção do SUS e a de outras políticas sociais. Observa-se, hoje, em várias cidades do Brasil, a cena paradoxal de pessoas que são pobres, mas que fizeram transplante renal, ainda que continuem desempregadas e vivendo em favelas. Por outro lado, observa-se que o SUS é ainda uma reforma incompleta. Não se implantou igualmente em todo o país, havendo ainda importante desigualdade regional. Faltam recursos para financiá-lo e faltam políticas de pessoal e de ciência e tecnologia que lhe dêem viabilidade (GERSCHMAN; VIANA, 2005).

### A importância da sociedade civil na co-constituição do SUS: uma relação singular entre movimento sanitário e o Estado

Um dos elementos singulares sobre a criação e implantação do SUS e a consolidação de um novo pensamento sobre saúde, refere-se, exatamente, à grande influência que um segmento específico da sociedade civil, no caso o movimento sanitário, teve sobre esse processo. Foram seus integrantes, intelectuais e entidades, que elaboraram, em traços gerais, a política, as diretrizes e, até mesmo, o modelo operacional do SUS.

Ressalta-se que a base material sobre a qual se apoiaram esses sujeitos foi a existência de uma razoável rede de organizações públicas com existência prévia a do SUS. Refiro-me à Fundação Oswaldo Cruz, ao Instituto Butantã, à rede de laboratórios estaduais, às Universidades Públicas – particularmente as escolas de Saúde Pública e os departamentos de preventiva em medicina e enfermagem, de pediatria e de psicologia social – e ainda às redes de atenção básica em estados, como em São

Paulo, e no Ministério da Saúde (Fundação Nacional de Saúde). Grande parte dos ativistas desse movimento era de profissionais, pesquisadores, docentes ou estudantes de alguma dessas organizações. Ainda durante os anos 80 do século XX, o Movimento Sanitário aproximou-se de deputados constituintes e de gestores públicos, influenciando-os quanto à legislação e ao ordenamento legal do sistema. A viabilidade política dessa iniciativa deveu-se ao Movimento Sanitário buscar o envolvimento de políticos, partidos e autoridades governamentais com o projeto de reforma sanitária.

Por que esse segmento da classe média haveria se metido com fazer política, atuando para além de suas obrigações institucionais e dos seus interesses corporativos? Esse Movimento foi construído ainda durante os anos 1970 e 1980, segundo várias motivações e inúmeras vertentes políticas e teóricas. Em grande medida, a luta pela saúde foi utilizada como tática para enfrentamento contra a ditadura, de onde surgiu com força o lema que juntava “saúde e democracia”. Ativistas da então considerada Nova Esquerda, ecologistas, católicos de base, críticos do comunismo tradicional, meteram-se, principalmente, com movimentos populares, educação em saúde e medicina comunitária. Ocorreu uma ida à periferia, um deslocar-se de profissionais em direção ao povo. Reforçaram a rede básica e experimentaram modelos de gestão democrática e de participação comunitária.

Com os anos, esse movimento “instrumental” (um “meio” para se fazer política, junto ao povo e em instituições, sob o manto protetor da saúde) encontrou-se com agrupamentos da Universidade, técnicos de organismos internacionais e de instituições públicas. Essa fusão deu nova orientação às

finalidades do Movimento Sanitário; isto é, conseguiu elaborar sofisticado projeto de mudanças para as políticas públicas de saúde. A VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e a Constituinte, em 1987/88, podem ser considerados o cadiño que unificou todas essas tendências.

A partir dos anos 1990, tratar-se-ia de dar realidade ao projeto então transformado em lei. Grande parte da cultura organizacional e sanitária do SUS foi importada de países socialistas ou daqueles com políticas sociais de bem-estar, entre eles os Sistemas Nacionais de Saúde de Cuba, Inglaterra, Canadá, Itália, Espanha, Portugal, todos influenciaram a construção do SUS. Exigiu-se, então, uma postura prática, pragmática e que implicava aproximação do Movimento Sanitário com gestores do futuro Sistema. Durante os anos 90, houve que se debruçar sobre a regulamentação do novo Sistema. Imaginar um desenho organizacional, em geral referido à tradição dos sistemas públicos: rede de atenção preventiva e clínica, integral; responsabilidade sanitária e distribuição de unidades com base territorial; hierarquização da oferta com ênfase na Atenção Básica concomitante a uma redefinição do papel dos hospitais. Outro desafio foi viabilizar e regularizar as fontes e linhas para financiamento do sistema.

Outra vertente do Movimento Sanitário valorizou a crítica teórica, buscando não somente extensão de cobertura assistencial, como também recompor os paradigmas tradicionais da medicina e da saúde pública. Desse esforço surgiu a área de Saúde Coletiva. Uma característica singular de nosso sistema é a de haver desenvolvido uma extensa crítica ao modo tradicional de fazer-se gestão e atenção em saúde. Dessa crítica surgiram propostas concretas inovadoras, transformadas em

política oficial. A idéia de uma nova profissão, os Agentes Comunitários de Saúde, para ampliar as possibilidades de realizar prevenção e promoção à saúde e não somente atendimento aos doentes foi fruto desse esforço. Esse pensamento defende uma extensão “prudente” do acesso, já que reconhece e valoriza a tendência contemporânea do acesso ao Sistema redundar em consumismo e medicalização. Critica-se o papel central do hospital e dos especialistas. As instâncias de controle social previstas no SUS têm a mesma origem: gestão participativa, conselhos e conferências seriam um antídoto contra o patrimonialismo e a corrupção.

Observa-se, porém, um fenômeno curioso que tem assegurado longevidade ao movimento sanitário. Apesar do contexto social desfavorável aos movimentos sociais, no caso da saúde brasileira, verificou-se que o próprio funcionamento do SUS, ao gerar empregos, salários e lugar institucional para que milhares de profissionais construam sentido e significado para suas vidas, vem permitindo a importante contingente de pessoas combinarem trabalho regular com militância social. Alguns projetos e programas do SUS têm operado como se fossem imensas “ONGs sem fronteiras”, que atraem idealistas, e convertem desencantados, assegurando-lhes tanto a sobrevivência material quanto convivência social. Durante os anos 1990, os programas de DST/Aids e de Saúde Mental, os movimentos de Promoção e Humanização da Saúde, bom como os setores de Saúde da Família, Vigilância e Saúde Ambiental (ainda que em menor grau) transformaram-se em espaço de ativismo social, tanto para setores da sociedade civil, quanto para profissionais. Essa combinação tem, inclusive, atenuado, em alguma medida e em algumas ocasiões,

o corporativismo estreito tão típico ao sindicalismo brasileiro.

A quase ausência de política de pessoal para o SUS – estima-se que 50% dos trabalhadores do SUS trabalham em situação precária ou ilegal – atua como fator instabilizador dessa aliança usuário-profissionais, em parte por produzir ressentimento aberto contra o Sistema e por diminuir o vínculo dos profissionais com o SUS e com os problemas de saúde.

### Paradoxos da descentralização

A reforma sanitária brasileira pode ser considerada tardia, por comparação com a maioria dos países que optaram por criar sistemas públicos de saúde. Nos anos 1980, já havia evidência sobre as vantagens e os impasses daquelas experiências. Um dos problemas identificados era a burocratização, o emperramento e a uniformidade excessiva de procedimentos tendo em vista a heterogeneidade dos problemas e recursos locais. O antídoto contra essa tendência seria inventar-se um sistema descentralizado, acreditava-se. E o SUS foi ordenado como uma rede descentralizada de serviços sobre gestão direta dos municípios. Todavia subestimaram-se os efeitos paradoxais que seriam produzidos por duas diretrizes, forças, que empurraram a realidade em sentido contrário: autonomia local e integração em rede. Funcionamento sistêmico depende de coordenação e de forte interligação entre os pontos da rede. No caso, integração entre os vários sistemas municipais de saúde, legalmente constituídos com importante grau de autonomia. Isto sem contar a tradição brasileira, típica dos países em que a atenção à saúde é regulada pelo mercado, de funcionamento isolado entre os milhares de serviços e equipes de saúde. O papel de coordenação e de

unificação desse mosaico caberia ao Ministério da Saúde e às Secretarias de Saúde.

Essa doutrina, na prática, vem produzindo efeitos paradoxais. Por um lado, com a municipalização permitiu-se avançar na implantação do sistema naquelas cidades que acumularam condições propícias. Essas experiências ousadas demonstraram a potência da proposta reformista, tornando evidente que parte das diretrizes, consideradas utópicas ou improváveis de acontecer

Tripartite de âmbito nacional, as Comissões Bipartites com governabilidade sobre projetos em cada estado e, mais recentemente, as Comissões Regionais de Saúde, que reúnem todos os dirigentes municipais de uma macro-região com delegados do governo estadual. Apesar da criação desses espaços de deliberação participativa, observou-se uma tendência do Ministério da Saúde e Secretarias de estado em utilizar mecanismos de repasse financeiro para

***“Um dos elementos singulares sobre a criação e implantação do SUS e a consolidação de um novo pensamento sobre saúde refere-se, exatamente, à grande influência que (...) o Movimento Sanitário teve sobre esse processo”.***



no Brasil, eram factíveis. Além disso, o SUS, para responder ao desafio de integrar entes federados autônomos – União, estados e cidades – em um sistema único, viu-se obrigado a criar arranjos organizacionais inovadores para a secular tradição dos serviços públicos brasileiros. Ressalta-se a invenção de novo mecanismo de co-gestão entre esses entes federados: a gestão colegiada, que deu origem a Comissão

induzir a adesão dos municípios a determinados programas e prioridades. É ainda muito recente a tentativa de introduzir-se a metodologia dos contratos ou de pactos de gestão entre os entes federados. Apesar destes esforços, contudo, a integração sistêmica ainda é baixa no Brasil.

Por outro lado, em decorrência dessas dificuldades, houve três efeitos colaterais negativos para o bom desempenho do

sistema. Com o grau amplo de autonomia dos municípios, cada gestor pôde optar pela conveniência de implantar-se ou não o SUS. Acredito que esse recurso vem se transformando na principal forma de resistência conservadora ao prescrito na lei orgânica da saúde. Cada município, os estados federados ou a União podem eleger com liberdade que aspectos do SUS irão trabalhar, e que faceta do direito à saúde irá ou não ser contemplada. Assim, alguns municípios resolveram, até o limite, não aderir ao SUS, como foi o caso exemplar de São Paulo. A maioria dos estados e municípios, contudo, tem optado por vincular-se parcialmente ao Sistema: elegem os serviços de urgência, outros escolhem a vigilância, ou a atenção básica, algum serviço hospitalar. Com isso, retarda-se a implantação da política de saúde, além de acentuarem-se diferenças de acesso regional.

Outro efeito negativo, ligado ao anterior, é a imprecisão na definição da responsabilidade sanitária de cada ente federado. A lei orgânica é bastante genérica ao atribuir encargos aos entes federados. Pela teoria, a descentralização de responsabilidades e do financiamento para garantir-las seria concomitante e proporcional. Essa lisura não se verificou na prática. Houve amplo processo de municipalização, desigual no país, em que se delegaram às cidades serviços do antigo Inamps, do Ministério da Saúde e dos estados. Além disso, passou a caber aos municípios a criação de novos serviços e programas, bem como a contratação de pessoal para exercer essas atividades. Por outro lado, o Ministério e as Secretarias dos estados têm executado com dificuldades e falhas seu papel de coordenação, apoio e mesmo de execução de ações a eles atribuídas, como a formação de pessoal, políticas de ciência e tecnologia, investimentos, etc. As Secretarias

de estados reduziram seu pessoal durante estes anos de implantação do SUS. No início dos anos 1990, gastavam 2,3% do PIB estadual com o sistema de saúde; ao longo dos 15 anos seguintes, praticamente não houve alteração desse patamar de gastos. O governo federal, em 1995, utilizava 5,2% de suas despesas totais em saúde. Em 2005, essa porcentagem havia caído para 3,7%. Ainda assim, houve incremento absoluto do gasto em saúde, isso pelo crescimento econômico e pela maior carga dirigida aos municípios.

O terceiro efeito negativo refere-se à dificuldade de organizar-se a regionalização do SUS. O modelo adotado estimula a composição de sistemas municipais autárquicos, ainda que haja dependência de cidades pequenas e médias àquelas consideradas polo, onde há concentração de serviços de alta complexidade. Pode-se considerar que os hospitais do SUS ainda funcionam isolados, com regulação indireta e muito precária. O direito à saúde dos brasileiros varia, portanto, conforme seu local de residência.

### Tensão entre o contexto liberal e o SUS: uma política fora do tempo?

Há um paradoxo curioso entre o discurso dominante no Brasil e a constituição do SUS. Falar em socialização, ampliação da ação estatal, direitos automáticos somente pelo fato de alguém ser humano, tudo isso passou a ser considerado coisa do passado, de mau gosto. O SUS remou contra a maré e conseguiu efetivar-se.

No Brasil, imaginou-se realizar a descentralização não articulada à diretriz da privatização; isto é, serviços públicos federais e estaduais ao se descentralizarem mudariam de gestor, mas não, necessariamente

de regime jurídico. Nesse sentido, a relação entre o público e o privado na área de saúde pode também ser considerada singular. Ao contrário de Portugal ou da Grã-Bretanha quando da implantação do sistema, aqui se optou por não se nacionalizar a rede privada e filantrópica de hospitais. Criou-se a modalidade de convênios e de contratos, que jamais evoluiu para contratos de gestão, dificultando a integração desses serviços ao SUS. Mas, por outro lado, essa possibilidade atenuou em muito a oposição de médicos e empresários da saúde ao SUS.

O movimento sanitário imaginou que a descentralização, regras de repasse financeiro automático aos Fundos dos estados, municípios e prestadores, somados ao controle social da sociedade sobre o SUS seriam suficientes para afastar a tendência histórica do estado brasileiro de impedir o clientelismo, o favoritismo, a impunidade, as negociatas políticas e empresariais. Esse contexto desfavorável tem dificultado o aprofundamento do debate sobre a “reforma da reforma”; ou seja, sobre a urgência de inventar-se um novo modelo

organizacional e de gestão para o Sistema que supere os problemas identificados ao longo do século XX. Os liberais têm alguma razão no diagnóstico sobre o mau funcionamento dos sistemas públicos. Erram, porém, sobretudo, quando esgrimam a favor da privatização como panacéia universal para a recomposição da viabilidade de prestação de serviços públicos. Os favoráveis a políticas públicas têm defendido o *status quo* sem admitir o esgotamento em vários aspectos da tradição das políticas de bem-estar. Nesse embate, alcançar um sistema público solidário, eficaz e eficiente torna-se crônico.

Concluindo: o SUS tem impulso e potência para prosseguir aperfeiçoando-se, ainda que seus dois principais adversários – o ideário neoliberal e a questionável tradição de gestão pública dominante no Brasil – pareçam cada dia mais fortes, quer se olhe à esquerda, ou à direita; quer se mire para os de baixo ou para os de cima. Enfim... Resta-nos pelejar sem deixar de aproveitar a vida, esta sim, única e sistêmica.

---

## Referências bibliográficas

- BRASIL/MINISTÉRIO DA SAÚDE/SECRETARIA DE VIGILÂNCIA À SAÚDE. *Vigilância à saúde no SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- GERSCHEMAN, S.; VIANA, A.L.D. Descentralização e desigualdade regionais em tempos de hegemonia liberal. In: *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Org: LIMA *et alls*. Rio de Janeiro: Fiocruz/OMS/OPS, 2005.
- POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em perspectiva* 18(2): 3-16, 2004.
- NORONHA, J. C.; PEREIRA, T.R.; VIACAVA, F. As condições de saúde dos brasileiros. In: *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Org: LIMA *et al*. Rio de Janeiro: Fiocruz/OMS/OPS, 2005.

- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 3 ed., 1996.
- SCHRAMM, Joyce M.A.; OLIVEIRA, A.F.; VALENTE, J.G.; GADELHA, A.M.J.; PORTELA, M.C.; CAMPOS, M.R. Transição epidemiológica e o estudo de carga de doença no Brasil. *Revista de ciência & saúde coletiva* 9(4): 897-908, out/dez, 2004.
- SOUZA, E.; LIMA, M.L.C. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. *Revista de ciência e saúde coletiva* 11(suplemento): 1211-1222, 2006.
- TRAVASSOS, C.; OLIVEIRA, E.X.G.; VIACAVA, F. Desigualdades geográficas e sociais no acesso aos serviços de saúde no Brasil: 1998 e 2003. *Revista de ciência & saúde coletiva* 11(4): 975-986, 2006.

---

Gastão Wagner de Sousa Campos.

É doutor em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor-adjunto da Universidade de Campinas. Contato: <[gastaowagner@mpc.com.br](mailto:gastaowagner@mpc.com.br)>.

# **Administração pública e seu ensino: um campo em busca de legitimação**

*Alketa Pecie e Bianor Scelza Cavalcanti*

O principal objetivo deste trabalho é apresentar uma reflexão acerca da trajetória do campo da administração pública e o seu ensino, a partir de uma perspectiva comparativa e histórica. Busca-se, dessa forma, identificar os principais movimentos e orientações desse campo, assim como suas modificações ao longo do último século.

A primeira parte do ensaio argumenta que, na sua estruturação enquanto um campo distinto de conhecimento, a administração pública e o seu ensino no contexto brasileiro encontram sua principal fonte de inspiração em uma síntese peculiar de duas correntes aparentemente contraditórias: a norte-americana e a europeia. A comparação com o momento do surgimento da administração pública nesses dois contextos, dos EUA e da Europa continental, serve para apontar não apenas as diferenças substanciais entre as abordagens dominantes da administração pública, mas também a relativa unidade do seu objeto inicial de estudo e prática: o processo de modernização estatal, materializado no conceito da

burocracia e pautado pelos princípios racionais de eficiência e legalidade. De fato, com as devidas diferenças, a administração pública surge do imperativo de modernização administrativa e profissionalização, ao mesmo tempo em que encontra sua base disciplinar nos princípios da Escola Clássica de Administração.

O ensaio destaca a contribuição da administração pública para o desenvolvimento, um movimento intelectual original que surge no contexto brasileiro e traz consequências práticas muito importantes para o campo. Além das principais contribuições intelectuais, é analisado o tecido institucional composto pelas escolas de governo e a academia brasileira de administração pública, em um determinado contexto caracterizado pelo papel do Estado desenvolvimentista.

A segunda parte do trabalho descreve o processo de fragmentação do campo da administração pública e o seu ensino, encontrando sua fonte no pluralismo teórico e ideológico que o caracteriza após o questionamento dos princípios da Escola Clássica de Administração, assim como na crescente complexidade das funções estatais, decorrentes do processo de intervenção do Estado na vida econômica e social. Simultaneamente, destaca algumas contribuições intelectuais de acadêmicos brasileiros e atualiza a análise do tecido institucional da administração pública e o seu ensino.

No entanto, o trabalho também argumenta que a crise do Estado dos anos 1970 traz para a agenda atual da administração pública problemáticas e preocupações práticas de natureza universal e global, que co-existem com o pluralismo ideológico e conceitual presente no campo. O imperativo de globalização da administração pública e o seu ensino é analisado na última

parte do trabalho, a partir de duas perspectivas: questões de caráter universal e global, que fazem parte da agenda intelectual do campo, e a presença de análises relativas à governança global nos *curricula* dos programas voltados para o ensino de administração pública. O ensaio argumenta que embora seja possível perceber certa convergência da agenda de ensino e pesquisa em torno de algumas questões de interesse universal, os programas de ensino em administração pública pouco abordam as relações de interdependência determinadas pelo sistema de governança global, que impõem crescentes restrições e limitações aos sistemas governamentais nacionais.

### A origem da administração pública: coesão e unidade do campo

A origem da administração pública na Europa continental geralmente se associa com a consolidação do processo de construção dos Estados-nações, a necessidade de legalizar e constitucionalizar esses novos aparelhos político-administrativos e o surgimento da burocracia como manifestação da autoridade racional-legal, no contexto da Revolução Industrial e da proliferação das idéias iluministas. Para alguns autores, o movimento cameralista – influente nos estados germânicos, no decorrer do século XVI – foi o responsável pela implementação de algumas reformas, como a entrada de servidores competentes e treinados para servir ao interesse público em detrimento do uso patrimonialista dos cargos públicos e a orientação pelos princípios gerais de administração e profissionalismo (HOOD, 2005; LYNN, 2005).

A burocracia e suas características pautaram o conteúdo da administração

pública no contexto europeu. As principais contribuições européias de administração caracterizaram-se pela orientação generalista, em busca dos princípios gerais de administração que caracterizavam a burocracia (FAYOL, 1965). No entanto, a ênfase colocada no domínio da lei no contexto europeu, fez com que o treinamento dos servidores públicos em serviço à burocracia se orientasse pelo Direito e não pelas ciências administrativas. O Direito e as

empreendimento essencialmente norte-americano (MOSHER, 1975; WALDO, 1975). Desenvolvida a partir da preocupação com a corrupção e escândalos no setor público, a administração pública norte-americana originou-se nos problemas administrativos das cidades (e não, nas teorias européias de soberania, nação-estado ou separação dos poderes); era voltada para a reforma e refletia o ethos da era progressista: “um otimismo

***“A ênfase colocada no domínio da lei no contexto europeu, fez com que o treinamento dos servidores públicos em serviço à burocracia se orientasse pelo Direito e não pelas ciências administrativas”.***



Desde a turma de 1938, que foi à American University especializar-se em administração pública, até os eventos de hoje, na ENAP, a RSP sempre esteve presente na disseminação dos temas mais relevantes.



ciências econômicas, acompanhando a influência crescente do trabalho de Adam Smith, eclipsaram o peso das ciências administrativas no discurso intelectual europeu (LYNN, 2005).

O contexto norte-americano da administração pública apresenta algumas importantes diferenças quando comparado ao europeu. Para alguns autores, a administração pública é um

fundamental no sentido de que a humanaidade podia dirigir e controlar seu ambiente e destino, melhorando-os” (MOSHER, 1975, p. 4). As características peculiares do ambiente político e institucional norte-americano criaram as condições para a consolidação das ciências administrativas, um campo de conhecimento próprio e distinto do Direito e da Economia.

Os *founding fathers* da administração pública norte-americana foram influenciados pelas idéias européias (WILSON, 2004), mas tentaram adaptá-las às características peculiares do seu contexto (LYNN, 2005). A autoridade atribuída à Constituição, a concepção federalista mais descentralizada do governo, o peso atribuído à democracia e à separação de fato dos poderes incentivaram uma concepção baseada na separação entre política e administração.

Para se adaptar às peculiaridades contextuais, com sua reverência ao individualismo e ao mercado, a administração pública norte-americana deveria aparecer neutra, científica, universal, eficiente e voltada para resultados. Assim, os teóricos norte-americanos analisaram a experiência européia buscando selecionar as práticas que poderiam ser adequadas ao seu contexto. O resultado foi a criação de uma teoria que conceitua a administração pública como o governo em ação e sugere sua separação do campo da política, como a melhor forma de evitar interferências e alcançar a eficiência, via aplicação de instrumentos administrativos científicos. Assim, a administração pública ganhou legitimidade e se distanciou do poder burocrático associado ao contexto europeu, ao reinterpretar Weber, reduzindo sua noção mais ampla de racionalidade à de eficiência (GAYDUSCHECK, 2003).

No Brasil anterior à era Vargas, a orientação européia tinha influenciado uma abordagem legal da administração pública, mais centrada nos aspectos formais. A justaposição da administração pública e do Direito não se fez presente apenas no pensamento, mas também no ensino da administração pública naquele período (MEZZOMO, 1994).

A construção da administração pública como um campo distinto de conhecimento e prática coincide com os esforços de estruturação, racionalização e profissionalização da burocracia necessária a um radicalmente novo projeto de Estado, na era Vargas. Como em outros países, a industrialização e a urbanização do Brasil foram acompanhadas por um processo da criação e consolidação de ministérios, autarquias e outras organizações públicas, tornando mais imperiosa a necessidade de profissionalização dos quadros pertencentes a esses novos órgãos. Dessa forma, surge no País a preocupação com a reforma administrativa e com o funcionalismo público, materializada na plataforma política de Getúlio Vargas. A busca pela eficiência e economia no serviço público, através da profissionalização e dignificação da função pública, torna-se a razão de existência do novo campo (WAHLISCH, 1983).

O Estado-novo reinstitucionaliza não apenas o campo da administração pública, mas também lança as sementes das instituições voltadas ao seu ensino. Por vários anos, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 com o objetivo de ser o “braço administrativo” do Estado-novo, foi o lócus principal dos esforços de consolidação da administração pública, do seu ensino e treinamento. Explorando uma síntese das teorias de administração científica de Taylor e da gestão administrativa de Fayol, assim como dos teóricos de administração pública americanos, como Gulick e Willoughby, o DASP foi o responsável pela criação propriamente dita do campo da administração pública e o seu distanciamento do Direito. Essa visão foi propagada pela Revista do Serviço Público, cujo aniversário de 70 anos é lembrado neste momento.

No entanto, os primeiros anos de administração pública no Brasil são caracterizados por uma “resistência” à institucionalização do ensino acadêmico em administração. Prevalecia uma visão técnica do campo, sustentada em cursos técnicos e profissionais oferecidos pelo DASP, em detrimento de uma formação acadêmica. Como se verá adiante, apenas no período de 1944 a 1952 a formação acadêmica da administração pública se consolida com a contribuição da Fundação Getúlio Vargas, num contexto de desvinculação das referências europeias para uma tendência norte-americana (COELHO, 2006).

Dessa forma, o País constrói sua agenda de administração pública baseado em uma síntese peculiar, e um tanto “esquizofrênica”, da herança institucional europeia com a orientação intelectual norte-americana.

### A consolidação do ensino em administração pública

Com as respectivas diferenças, a administração pública nos três contextos analisados surge do imperativo de modernização de uma máquina estatal em franca expansão. Do mesmo modo, a estruturação do ensino da administração pública também se manifestou de forma diferenciada nos três contextos analisados.

Como já foi destacado, os EUA foram os responsáveis pela concepção de um campo prático e profissional distinto de administração pública, com características próprias que a distinguiram do Direito ou da Economia. Essa distinção foi também incorporada pelo campo do ensino em administração pública.

A evolução desse campo nos EUA como sendo auto-consciente foi intimamente relacionada com a trajetória histórica

da administração pública e da educação de nível superior, fazendo parte de um movimento de maior amplitude voltado para a profissionalização. De fato, a era progressista também influenciou o estabelecimento do sistema educacional e o surgimento de profissões nos Estados Unidos, baseadas na mesma retórica sobre a superioridade científica. Foi o período em que muitas das ocupações, atualmente reconhecidas como profissões, se estabeleceram: contabilidade, administração de empresas, planejamento de grandes cidades, silvicultura, engenharia, diplomacia, jornalismo, enfermagem, saúde pública, serviço social, engenharia e muitas outras (McSWITE, 1997; MOCHER, 1975).

Não obstante a consolidação da administração pública (especialmente a municipal) no início do século XX no contexto norte-americano, a resposta das universidades às necessidades educacionais da administração pública não foi imediata. As primeiras tímidas experiências iniciadas no nível municipal foram acompanhadas por um crescimento mais uniforme dos programas de ensino apenas no decorrer da década de 1920. A primeira verdadeira “escola” de administração pública foi constituída com a transferência de grande parte dos programas da Escola de Treinamento para o Serviço Público para o programa de administração pública da Universidade de Syracuse, em 1924. Desde então, o campo do ensino e treinamento em administração pública passou a crescer de forma contínua. Nos anos 1990, virtualmente todas as escolas e departamentos organizados individualmente ofereciam o grau de Mestrado em Administração Pública (MAP) (McSWITE 1997; STONE, STONE 1975; HENRY, 1995).

Resumindo, a prática da administração pública é o objeto do campo de ensino

em administração pública e, em boa medida, serviu para legitimá-la, conforme demonstrado por McSwite (1997). No entanto, essa associação entre os dois campos não significa que administradores públicos tenham sido produto dos programas de administração pública. Em 1975, apenas uma fração de 1% das pessoas que a cada ano começavam a trabalhar no serviço público vinha dos programas de administração pública, ou de programas voltados para o setor público ou ainda de programas de denominação similar. Segundo Waldo (1975, p.198), jamais houve qualquer intenção de rotular todos os servidores públicos com a marca “administração pública”; houve apenas uma esperança de preparar um número suficiente de pessoas capazes a fazer uma diferença significativa no componente “administrativo” do serviço público.

Diferentemente dos EUA, onde o campo do ensino da administração pública encontrava-se em fecunda proliferação, no Brasil e em vários países da Europa continental o mesmo fenômeno não se verificava. Na Europa, o ensino de administração concentrava-se em faculdades de economia aplicada, na Alemanha; nas écoles de commerce, na França; e nos technical colleges, na Inglaterra. A primeira experiência voltada para o ensino de administração pública localiza-se na França, com a fundação da École Nationale D'administration (ENA), voltada à capacitação da elite do serviço público no início das suas carreiras (COELHO, 2006).

Com o tempo, o modelo europeu de ensino em administração pública opta, predominantemente, pelo modelo de escola de governo, em países como Reino Unido (National School of Government), Países Baixos (ROI) e recentemente em

países como Polônia (National School of Public Administration), criada em 1990. As escolas de governo co-existem com programas universitários de administração pública e recentemente optam por criar programas em parceria com essas últimas (DUGGET, 2007).

Novamente, é importante lembrar que o campo da administração pública e o seu ensino no contexto brasileiro se desenvolve com base em uma síntese peculiar: por um lado, o País ganha uma herança institucional européia, caracterizada pelo legalismo e pela orientação centralizadora; por outro lado, o ensino da administração pública é fortemente influenciado pela vertente norte-americana, caracterizado pela orientação processualista e o foco na eficiência de gestão.

O alto teor reformista da era Vargas tornou possível a independência da administração pública em relação ao direito administrativo e propagou o ideário desse campo como ciência administrativa aplicada às atividades-meio do governo, com base nas idéias da escola clássica de administração. Foram os técnicos do DASP, sob a liderança de Luiz Simões Lopes, os responsáveis pela criação da Fundação Getúlio Vargas e, em 1952, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), a primeira escola de administração não apenas no Brasil, mas em toda América Latina. A EBAP surge sob os auspícios das Nações Unidas e consolida seu corpo de professores a partir de uma forte cooperação com as universidades americanas. Seu objetivo foi a consolidação da tecnologia administrativa voltada à reforma e à modernização da organização público-estatal (BOMENY, MOTTA, 2002; SILVA, 2006).

A assistência técnica norte-americana se estende a outras universidades brasileiras como a UFBA, a UFRGS e a EAESP. Essa consolidação do ensino da administração

pública servia à necessidade de profissionalização e acompanhava a proliferação do serviço público no País, contribuindo para o futuro projeto de industrialização de Juscelino Kubitschek, assim como plantando firmes raízes para os esforços desenvolvimentistas posteriores aos anos 1960 e 1970.

Em termos de conteúdo intelectual, as primeiras experiências acadêmicas optam por uma formação abrangente e global do

investiam na contratação de jovens pesquisadores brasileiros recém formados no exterior, que alavancavam a vivência no setor público com uma sólida formação acadêmica (BOMENY; MOTTA, 2002; FISCHER, 1984).

Segundo Coelho (2006), o ensino em administração pública no Brasil desse período, impulsionado pela criação da carreira de técnico de administração, pelo DASP, e pelo curso de graduação em

***“Desenvolvida a partir da preocupação com a corrupção e escândalos no setor público, a administração pública norte-americana originou-se nos problemas administrativos das cidades (e não, nas teorias européias de soberania, nação-estado ou separação dos poderes)”.***

administrador público, com um enfoque em ciências sociais, matemática, economia ou direito, nos primeiros anos de formação, e uma capacitação orientada pela Escola Clássica de Administração, nos últimos anos da graduação. As primeiras instituições acadêmicas, como a EBAPE, construíram seus *curricula* contando com a contribuição de professores e acadêmicos norte-americanos, ao passo em que

A publicação da RSP pela ENAP a tornou uma importante ferramenta de capacitação de servidores públicos por meio da disseminação do conhecimento.



Administração Pública, da EBAPE e de outras instituições, traz como resultado concreto – após um atraso de mais de duas décadas – a regulamentação da categoria profissional do administrador, em 1966. A instituição da nova categoria profissional e a oficialização da formação acadêmica podem ser consideradas dois fortes indicadores do grau de maturação do campo da administração pública e do seu ensino no País.

As experiências acima analisadas apontam que, na sua origem, o campo da administração pública e o seu ensino é caracterizado por uma certa coesão em torno de objetos e objetivos relativamente claros. As experiências apontam as diferenças no distanciamento existente entre a academia e o setor público, nos diversos contextos analisados. No entanto, é possível perceber que o ensino da administração pública nos três contextos norteava-se pela lógica da modernização administrativa que emprestasse racionalidade ao desempenho

treinamento, oferecidos seja pela academia, seja pelas escolas de governo, de acordo com o modelo optado. Em termos de teor acadêmico, predominou a Escola Clássica de Administração. Resumindo, tratava-se de um campo relativamente coeso, com um escopo de estudo definido pela prática governamental e pelas teorias clássicas de administração.

O quadro 1 resume a trajetória inicial da administração pública e do seu ensino nos três contextos analisados, buscando destacar as principais diferenças e semelhanças.

**Quadro 1: O campo de administração pública e do seu ensino na sua origem**

	Europa	EUA	Brasil
<b>Surgimento do campo</b>	Séc. XVIII e Séc. XIX	Final do séc. XIX	Início do séc. XX
<b>Fatores</b>	Construção de Estados-nações; Iluminismo; industrialização; racionalização do Direito;	Industrialização; urbanização; problemas de administração de cidades; era progressista; separação dos poderes; peso atribuído à Constituição;	Novo papel do Estado (desenvolvimentista); projeto de industrialização e urbanização do País; construção da burocracia estatal
<b>Objeto de estudo</b>	Burocracia	Processo administrativo	Síntese
<b>Base disciplinar</b>	Direito e Economia	Ciências administrativas	Ciências administrativas e Ciências sociais
<b>Orientação</b>	Topo-base	Base-topo	Topo-base
<b>Idéias dominantes</b>	Escola Clássica de Administração (Administração científica, Gestão administrativa, Teoria da burocracia)		
<b>Resultados</b>	Separação política-administração; administração da burocracia; profissionalização; aperfeiçoamento de técnicas de administração		

Fonte: Elaboração própria

do Estado, quer no exercício de suas funções básicas, quer no apoio ao desenvolvimento e à profissionalização. Essa orientação foi responsável pela relativa padronização da grande parte dos programas de ensino e

### A administração pública para o desenvolvimento e seus dilemas

A administração pública para o desenvolvimento é a denominação mais

adequada para se referir seja à contribuição intelectual, seja à dinâmica do campo da administração pública no Brasil, a partir dos anos 1960. Trata-se de um movimento de natureza intelectual, com consequências significativas na prática, que moldou substancialmente a formação dos administradores públicos no Brasil.

Com base na análise acima apresentada, foi possível perceber que a relação entre a administração pública e sua contrapartida acadêmica não foi imediata no contexto brasileiro. No entanto, a consolidação e a aproximação dos dois campos nos anos 1960 deu resultados concretos. A administração pública para o desenvolvimento (ADP) consolida-se como uma corrente intelectual importante, agregando a atenção dos estudiosos do campo nos requisitos administrativos necessários ao alcance dos objetivos de políticas públicas em contextos de países em desenvolvimento. Em termos intelectuais, é possível afirmar que a ADP foi uma consequência do movimento de administração pública comparada (APC) que a antecedeu, cujos representantes desenvolveram uma série de estudos comparativos dos sistemas administrativos em vários contextos nacionais, percebendo a necessidade de adequação das teorias administrativas aos estágios de modernização nos quais os países se encontravam (Ver, por exemplo, RIGGS, 1968).

Como Paulo Motta (1972) argumenta, a ADP pode ser vista como o movimento de uma disciplina em busca de relevância. De fato, ADP busca compreender qual seria a contribuição da administração pública, suas técnicas e instrumentos, para o alcance das metas do desenvolvimento político, econômico e social. Constituiu em um esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas

áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário que facilitasse a explcação dos fenômenos administrativos dos países em desenvolvimento.

A ADP buscou fazer com que a administração pública servisse aos objetivos desenvolvimentistas e defendeu reformas necessárias ao sistema administrativo para transformá-lo em instrumento de modernização da sociedade. Refletiu a preocupação ou a urgência da aplicação prática e partiu para a formulação de novas estratégias de ação administrativa, mais apropriadas às condições de desenvolvimento, encontrando inspiração intelectual em autores como Guerreiro Ramos (1966).

Concretamente, a ADP encontrou sua base material de surgimento no contexto de consolidação do Estado desenvolvimentista e serviu ao projeto nacionalista em franca expansão no País desde o Governo Vargas. Apresentou-se como uma crítica “brasileira” à separação entre política e administração, originalmente defendida pelos fundadores intelectuais do campo, defendendo a necessidade de alinhar a administração pública com os objetivos da política governamental e planificação econômica.

Paradoxalmente, foi o modelo organizacional e institucional que o Estado desenvolvimentista veio a assumir, após a década de 1960, o responsável pelo enfraquecimento das fronteiras do campo da administração pública e sua aproximação maior com a administração das empresas. De fato, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, a máquina administrativa brasileira expande-se sob a forma de empresas estatais, autarquias e fundações típicas da administração indireta. O papel do Estado-empresário, manifestado na agregação de funções políticas, administrativas e de controle, diluiu as diferenças entre os administradores públicos e privados. Na

prática, os administradores tornaram-se gerentes de empresas estatais, tecnocratas com conhecimentos em áreas como economia ou engenharia, que ajudavam a construir capacidades analíticas úteis no processo de formulação de planos econômicos e outras esferas de planejamento. Concretamente, a esfera de atuação da administração pública perde sua centralidade e se aproxima de outras áreas de conhecimento.

Obviamente, essas modificações se fizeram presentes também nos debates da academia acerca da necessidade de unir, em nível de graduação, a administração pública com a administração de empresas – um campo em franca expansão no contexto do “milagre econômico”. Simultaneamente, o surgimento do modelo de escola de governo em vários estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e outros, fez com que as necessidades mais imediatas de capacitação de gestores públicos fossem supridas pela ação das escolas. Mais focada nas necessidades gerenciais e mais próximas às demandas do setor público, o modelo das escolas de governo começou a proliferar, a partir de lógicas diferenciadas, que privilegiam funções (por exemplo, a Escola de Administração Fazendária) ou setores (por exemplo, a Escola Nacional de Saúde Pública, o Instituto Rio Branco, a Escola Superior de Guerra) e se expandiram nos três níveis da União.

Na academia, o resultado mais concreto desses movimentos foi o fortalecimento dos programas de pós-graduação em administração pública (ver exemplo do Mestrado em Administração Pública da EBAPE, criado em 1967), em detrimento da graduação. Enquanto algumas instituições tradicionais, como a EBAPE,

terminaram o curso de graduação em administração pública, outras fundiram-no com a sua área empresarial (BOMENY, MOTTA, 2002; COELHO, 2006).

### A fragmentação do campo da administração pública e o do seu ensino

A administração pública e o seu ensino surgem e consolidam-se como consequência do fortalecimento do Estado e da necessidade de profissionalizar o serviço público e assumem configurações diferentes dependendo do contexto da análise. No entanto, é o mesmo processo de crescimento das funções estatais e aumento de instituições administrativas que também influenciam a subsequente fragmentação do campo.

Nos EUA, esse processo se faz presente com a complexidade crescente da presença estatal na vida econômica e social, decorrente das reformas keynesianas, e reflete-se no teor dos programas de ensino e treinamento da área. De fato, ao lado dos cursos tradicionais de administração pública, surgem outros programas como planejamento urbano, estudos urbanos; planejamento e desenvolvimento de comunidades rurais; relações internacionais; planejamento, controle ou estudos ambientais; justiça criminal, correção ou administração judicial; administração de obras públicas; planejamento e administração da saúde pública; ou desenvolvimento comunitário (HENRY, 1995). De certa forma, o que começou a ser denominado de administração ou gestão pública (*public administration, public affairs* ou ainda a vertente mais operacional de *public management*) estava acompanhando a evolução das funções estatais na vida econômica e social. O que ficou claro, no entanto, é que o escopo do campo transcendia os princípios da escola

clássica de administração, abrangendo funções, diretrizes e políticas públicas (COELHO, 2006).

A fragmentação da administração pública também foi acompanhada por uma fragmentação das correntes teóricas que serviram de sustentação ao campo. Da divisão entre política e administração e a consequente “roupagem” técnica dada a esta última pela Escola Clássica de Administração – orientações originais de

tado nas conferências de Minnowbrook e Blacksburg (FREDERICSON, 2004; WAMSLEY et al, 1990); no peso da escola *public choice*, também com origem em Blacksburg, na Virginia Tech; na crítica ao funcionalismo a partir de abordagens mais interpretativas (WEICK, 1979) e no reencontro da administração pública com o campo da economia, ciências políticas e sociologia, demonstrando as perplexidades intelectuais e práticas do campo (LYNN, 2005).

***“(...) A relação entre a administração pública e sua contrapartida acadêmica não foi imediata no contexto brasileiro. No entanto, a consolidação e a aproximação dos dois campos nos anos 1960 deu resultados concretos”.***

administração pública defendidas por Goodnow (2004), Wilson (2004) e Willoughby (1927), os debates da área se concentram inicialmente na crítica à divisão (WALDO, 1948), na crítica aos princípios gerais de administração (DAHL, 1947; SIMON, 1950), no peso da teoria institucional e sua influência no desenho e ação das organizações governamentais (MARCH; OLSEN, 1989); no normativismo manifes-



A Revista do Serviço Público de 1937 aos dias atuais.

Essa fragmentação teórica também se faz presente no contexto brasileiro, especialmente após o enfraquecimento do domínio intelectual da administração pública comparada. No entanto, para vários expoentes da academia brasileira de administração pública, os desafios intelectuais impostos pela APD, especificamente com relação à necessidade de adequar as teorias administrativas à realidade brasileira,

ainda mereciam investigação e reflexão. Construindo seu marco teórico na crítica ao funcionalismo dominante na área a partir das abordagens interpretativistas, Cavalcanti (2005) propõe a metáfora do gerente equalizador para compreender a ação do administrador público bem-sucedido, capaz de ultrapassar as restrições e patologias sistêmicas do contexto brasileiro como patrimonialismo, corporativismo, gerencialismo ou nepotismo, assim como aquelas referentes às estruturas administrativas. Bresser Pereira (2001) promove uma reflexão acerca do papel do Estado brasileiro e a forma de exercer esse papel nos anos 1990, sistematizada na proposta de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Junquilho (2002) expressa elementos dessas duas perspectivas na sua metáfora de “gerente caboclo”, quando analisa a cultura nacional e a ação do administrador público brasileiro frente os desafios da reforma do Estado no Brasil.

Em termos de tecido institucional, o modelo brasileiro atual também dá alguns sinais fragmentados. Por um lado, a opção pelo modelo de escolas de governo parece cada vez mais consolidada. A criação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em 1986, consolidou o papel do Governo Federal na profissionalização dos seus servidores públicos. A ENAP concentrou também uma importante nova carreira, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e influenciou substancialmente a retomada do discurso acerca da importância de profissionalização no setor público. Logo, o movimento acompanhou-se pela proliferação de escolas de governo em vários estados e municípios da União, assim como pela instituição da carreira de gestor em alguns estados, como Bahia, Sergipe ou Goiás.

Outro movimento interessante pode ser percebido recentemente na criação e no fortalecimento de escolas de governo nas instituições representativas de outros poderes, como os Tribunais de Contas (ver exemplo do Instituto Serzedello Corrêa do TCU e das escolas de contas do Estado de Pernambuco ou do município de Rio de Janeiro) e o poder judiciário (ver exemplo da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3<sup>a</sup> Região). A rede de escolas de governo reúne, atualmente, dezenas de instituições presentes no País. Assim, é possível afirmar que existe um interesse crescente do Estado brasileiro em investir diretamente na profissionalização dos seus quadros, como uma forma de legitimação perante a sociedade brasileira.

Por outro lado, o declínio da graduação em administração pública nos anos 1970 foi compensado pelo aumento dos cursos de graduação em administração pública a partir dos anos 1990, chegando a totalizar 78 cursos em 2006. Para autores como Coelho (2006), trata-se de uma resposta aos desafios impostos pela reforma do Estado, que abre um novo ciclo pró-público, embora não exclusivamente estatal.

Nesse modelo misto institucional, os papéis e as funções, seja da academia, seja das escolas do governo, ainda são confusos. Existem instituições, como a Fundação João Pinheiro (MG) que optaram para ir além de uma escola voltada para capacitação dos servidores públicos, abrindo cursos de graduação e pós-graduação *stricto-sensu* em administração pública, enquanto outras escolas de governo não entram em atividades acadêmicas, ou as promovem em parceria com instituições independentes de ensino e pesquisa. Trata-se de importantes questões ainda não profundamente debatidas pelo campo da administração pública e do seu ensino.

## A crise do Estado e a globalização da administração pública

Outro fator que influenciou o campo da administração pública e o do seu ensino foi a mudança substancial nas contextualizações em níveis mundial, continental e regional do Estado, com implicações para o seu papel e funções vivenciados, monitorados e, em importantes dimensões, apoiados desmotivados ou mesmo satanizados internacionalmente, a partir da década de 1970. A crise fiscal e econômica, o questionamento do Estado de bem-estar social, os processos de retração do Estado na vida econômica e social criaram espaço para o questionamento da administração pública e implementaram uma agenda mais conservadora do seu papel.

De acordo com Hood (1995), os embates ideológicos do campo da administração pública se fazem presente na diferença terminológica entre *public administration* e *management* e se manifestam nos diferentes movimentos políticos e ideológicos do campo ao longo das últimas décadas. Entre esses movimentos, o mais influente foi abrigado sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões. O NPM, de cunho pragmático, propunha soluções para a administração pública. Pontos centrais eram a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição, incentivo ao empreendedorismo e ao aumento da eficiência. Para alguns autores, o NPM é um movimento que materializa os interesses e as idéias de uma nova classe, os administradores – a nova elite do capitalismo.

Paralelamente, o movimento se propagou em vários contextos como resultado da influência de organismos internacionais como Banco Mundial, OCDE, PNUD e outros. É interessante perceber nesse movimento o deslocamento do estudo acadêmico da NPM para departamentos de administração privada, contrariamente à manutenção do peso deste tipo de estudo nas escolas de administração pública ou ciências políticas.

O resultado das reformas de inspiração neoliberal nos quais vários países do mundo foram envolvidos, em maior ou menor grau, foi uma convergência das problemáticas e questões de interesse para o campo da administração pública, contribuindo para a consolidação de uma agenda intelectual mais global. Embora ainda exista uma pulverização teórica e ideológica do campo, algumas questões globais tendem a convergir como resultado das preocupações comuns impostas pelas reformas, seja nos EUA, na Europa ou no Brasil. A própria propagação teórica, metodológica e prática do *New Public Management* em vários contextos nacionais, independentemente das suas características, demonstra essa tendência à globalização do campo.

## A dimensão global do ensino de administração pública

A dimensão global da administração pública pode ser analisada sob diferentes perspectivas. Para alguns autores, trata-se de reconhecer os temas de interesse universal que atualmente são abordados nos diversos *curricula* dos programas de ensino da área, independentemente dos contextos nacionais (LYNN, 2005), enquanto para outros trata-se da necessidade de adaptar os *curricula* dos programas de administração pública, construídos sob o prisma

das estruturas governamentais nacionais, aos imperativos impostos pela realidade da governança global (DUGGET, 2007).

Lynn (2005) defende que é possível perceber a existência de uma agenda intelectual comum ao campo da administração pública, independentemente das diferenças que naturalmente vão existir na sua perspectiva de análise. Os problemas de legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia vão estar sempre presentes nas agendas das reformas administrativas; o estudo das dicotomias público-privado, política-administração, Estado-sociedade; a necessidade de mais responsabilização acerca dos resultados da administração pública; a relação com uma opinião pública mais participante e uma mídia mais intrusiva; a relação da burocracia com a democracia, entre os administradores e os cidadãos, entre a responsabilidade gerencial e a soberania popular e outras questões se apresentam como universais no debate atual de administração pública e serão indispensáveis para a compreensão da sua dinâmica.

Por outro lado, Dugget (2007) baseia-se no reconhecimento da governança global, argumentando que os Estados estão inseridos em uma rede de relações globais e dependem da inserção em uma rede composta de diversas instituições internacionais, as quais, em maior ou menor grau de poder e autoridade, influenciam, de fato, as dinâmicas nacionais. A governança global se manifesta em diversos níveis que variam desde o reconhecimento do peso e papel de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, as Nações Unidas, passando pelo reconhecimento do peso de entidades de natureza consultiva como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCED) ou G8, de instituições globais da sociedade

civil (como a Cruz Vermelha, a Igreja Católica, o Green Peace), tratados regionais (como a União Européia, o NAFTA, o Mercosul), dos estados pós-modernos com limites impostos pelas estruturas multilaterais (estados que compõem a União Européia) e das relações dos estados, assim como as diversas entidades regionais, com organismos multilaterais.

O ponto que se coloca para reflexão é: em que medida o ensino da administração pública leva em consideração essa dimensão global do seu campo de estudo: a administração pública?

Sobre a segunda perspectiva, o próprio Dugget (2007) apresenta uma pesquisa das escolas de governo, principalmente estabelecidas em países da União Européia, para concluir que existem ainda poucos programas que abordam de forma abrangente as questões impostas pela governança global; quando essa abordagem existe, ela é voltada apenas para treinar uma elite do funcionalismo público. Com relação ao Brasil, a mesma conclusão parece valer, uma vez que é corroborada por nossas dificuldades em implementar tratados regionais e avançar interesses nacionais face a comunidade mundial, a despeito das competências, historicamente comprovadas, de nossa diplomacia profissionalizada. Hoje, todos os setores de políticas públicas relevantes estão sujeitos a parâmetros internacionais, quando se deseja interagir, influir e comerciar globalmente. Nesse contexto, faz-se imprescindível profissionalizar administradores públicos, em todos os setores, capazes de defender e avançar os interesses e o poder nacional construtivamente, com o apoio da diplomacia, em um mundo cada vez mais interdependente, quer seja para produzir, comerciar ou sustentar complexos mosaicos políticos, sociais e ambientais.

Com relação à orientação atualizada da agenda intelectual da administração pública, o mínimo que se pode afirmar é a relevância das questões de natureza global identificadas por Lynn (2005) e aqui citadas anteriormente. Indo mais longe, acreditamos que instituições de ensino do País estão (ou têm condições de vir a estar) inseridas nos debates globais. Algumas melhorias educacionais nos processos de formação e profissionalização podem contribuir para essa inserção, tais como: o aumento e a consolidação dos programas de doutorado, mestrado e mesmo de especialização, intercâmbio contínuo entre as universidades, centros de pesquisa e escolas de governo nacionais e internacionais, tais como a EBAPE e suas congêneres universitárias, com escolas de governo, tais como a ENAP e suas congêneres estaduais, realização de pesquisas conjuntas, participação em encontros internacionais da área (*CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, LASLA - International Association of Schools and Institutes of Administration, INPAE – Interamerican Network for Public Administration Education, NASPAA – National Association of Schools of Public Administration and Affairs e similares*), publicação em revistas internacionais e, sobretudo, o recrutamento, seleção, profissionalização educacional atualizada, inicial e continuada nos termos aqui propostos, de verdadeiros talentos, no sentido de motivá-los a mantê-los e desenvolvê-los para a administração pública do século XXI.

## Conclusões

Este trabalho apresentou uma reflexão acerca da trajetória do campo de administração pública e do seu ensino, a partir de uma perspectiva comparativa e histórica, buscando identificar movimentos e

orientações do campo ao longo do último século.

A análise comparativa da experiência brasileira com a norte-americana e a européia não foi aleatória e tampouco exaustiva. O trabalho argumenta que a estruturação do campo de administração pública e do seu ensino no Brasil baseou-se em uma síntese peculiar da herança institucional européia (de caráter legalista), com a consolidação de uma ciência de administração de orientação norte-americana (de cunho mais pragmático). Com as devidas diferenças culturais e institucionais, a administração pública, em todos os contextos estudados, foi um projeto em serviço da modernização do Estado. O foco na burocracia, na profissionalização e nos princípios de eficiência justificou seu surgimento, encontrando sua inspiração intelectual na Escola Clássica de Administração. A administração pública se apresentava como uma ciência neutra, de inspiração universal, baseada no princípio da separação política-administração e pautada pela busca da eficiência dessa última.

O ensaio relembra a contribuição da administração pública para o desenvolvimento, analisando-a no contexto do projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro. ADP traz implicações práticas profundas que se refletem até hoje sejam no tecido institucional de ensino em administração pública, caracterizado por um modelo misto de escolas de governo e academia, seja na contribuição intelectual do campo, caracterizado pela constante preocupação de construção de teorias administrativas adequadas às condições peculiares de desenvolvimento do País.

A coesão e a unidade da administração pública e do seu ensino não são mais a realidade do campo, cada vez mais fragmentado em termos de concepções

teóricas e ideológicas. Em alguma medida, a fragmentação acompanhou o próprio processo de complexificação das funções e dos papéis estatais, aproximando a administração pública de disciplinas e áreas como políticas públicas, economia, ciência política, planejamento urbano e regional, relações internacionais, saúde pública, educação e outros. Por outro lado, a fragmentação resultou do pluralismo intelectual da área que questionou a aplicabilidade da Escola Clássica de Administração e abriu espaços para várias correntes teóricas e conceituais que passaram a co-existir até hoje.

A crise do Estado que se fez presente em vários países do mundo a partir dos anos 1970 contribuiu para trazer para a agenda intelectual do campo as problemáticas e as preocupações de natureza mais global e universal. Mesmo a partir de diversas perspectivas teóricas e ideológicas – resultado do processo de fragmentação intelectual do campo – atualmente existem alguns problemas de caráter universal, seja para a agenda das

reformas administrativas, seja para a agenda intelectual e teórica do campo. O trabalho aponta alguns desses problemas e também argumenta que a academia brasileira tem condições para participar e contribuir substancialmente para os debates intelectuais mais desafiantes.

Nesse contexto, o trabalho analisa a presença de análises relativas à governança global nos *curricula* dos programas voltados para o ensino de administração pública e argumenta que atualmente os programas de ensino em administração pública pouco abordam as relações de interdependência determinadas pelo sistema de governança global. Tal sistema impõe restrições crescentes, mas oferece, quiçá, oportunidades aos sistemas governamentais nacionais mais bem dotados de capital humano qualificado, não só para decisões e ações nacionais como também para aquelas de caráter e expressão global. Paralelamente, o trabalho aponta a necessidade de discussões mais profundas acerca do tecido institucional da administração pública e do seu ensino.

## Referências

- BOMENY, H.; MOTTA, M. *EBAPE. A escola que faz escola*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencial de 1995. *Cadernos Adenauer II*, nº 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CAVALCANTI, B. *O gerente equalizador*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- DAHL, R. The science of public administration: three problems. *Public Administration Review*. v.7, nº 1. pp.1-11. 1947.
- DUGGET, M. In defense of a balanced universalism. Working Paper. 27<sup>th</sup> International Congress of Administrative Sciences. Abu Dhabi, Emirates Arabes, 09-14 de Julho, 2007.

- EGGER, R. The period of Crisis: 1933 to 1945. In: *American Public Administration*: past, present, future. Mosher, F.C. (ed.) University: University of Alabama Press, 1975.
- FESLER, J.W. Public administration and the social sciences: 1946 to 1960. In: *American Public Administration*: past, present, future. Mosher, F.C. (ed.) University: University of Alabama Press, 1975.
- FREDERICKSON, H.G. Toward a new public administration. In: *Classics of public administration*, SHAFRITZ, Jay M.; Hyde, Albert C.; Parkes, Sandra J.. Thomson-Wadsworth 5<sup>a</sup> edição, 2002.
- GAJDUSCHECK, G. Bureaucracy. Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: an ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*. V. 34. n° 6. London: Sage, 2003.
- GOODNOW, F. J. Politics and administration. In.. *Classics of public administration*. SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.; PARKES, S. 5 Ed. Thomson Wadsworth, 2004.
- GULICK, L. Gorge Maxwell had a dream: a historical note with a comment on the future. In: *American public administration*: past, present, future. Mosher, F.C. (ed.). University: University of Alabama Press, 1975.
- HENRY, L. L. *NASPAA Historical Project*. 1995. <[http://www.naspaa.org/about\\_naspaa/about/history.asp](http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/history.asp)>. Recuperado em 20 de outubro de 2006.
- HOOD, Christopher. Public management: the world, the movement, the science. In: Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- JUNQUILHO, G.S. Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. In: *Congreso Internacional del Clad Sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública*, 7, 2002, Lisboa, Anais...Lisboa, 2002.
- LYNN, Laurence E. Jr. A concise history of the field. In. FERLIE, E. LYNN, L.; POLLITT, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. *Rediscovering institutions*. New York: Free Press, 1989.
- McSWITE. O.C.. *Invitation to public administration*. New York London, England, M.E. Sharpe. Armonk, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Legitimacy issue in public administration: a discourse analysis*. Newbury Park: Sage, 1997.
- MEZZOMO K. T. Os paradigmas de administração pública no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. Maio-Junho, 1994.
- MOSHER, F.C. (Ed.). *American public administration*: past, present, future. University: University of Alabama Press, 1975.
- MOITA. Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, 6 (3) : 39-53, jul./set. 1972
- RAMOS, Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. FGV, Serv. de Publicações, 1966.
- RIGGS, F. *Administração nos países em desenvolvimento*: a teoria da sociedade prismática. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Serviço de Publicações, 1968.
- SIMON, H.A. *Public administration*. New York, Knopf. 1950.

- STONE, B.S.; STONE, D.S. Early development of education in public administration. In: *American Public Administration: past, present, future*. University: University of Alabama Press. Mosher, F.C. (ed.), 1975.
- TAYLOR, F. W. The principles of scientific management. In. SHAFRITZ, J.M; OTT, J.S. *Classics of Organization Theory*. Harcourt Brace, 1996.
- WALDO, D. *The administrative state*. New York: Ronald. 1948.
- \_\_\_\_\_. Education for Public Administration in the Seventies. In Mosher, F.C. (Ed.) (1975). *American public administration: past, present, future*. University: University of Alabama Press.
- SILVA, S.B.da. *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio da Janeiro: FGV, 2005.
- WAHLRICH, B.M.S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1984.
- WEBER, M. Bureaucracy. In. SHAFRITZ, J.M; OTT, J.S. *Classics of organization theory*. Harcourt Brace, 1996.
- WAMSLEY, G. (et al). *Refounding public administration*. Newbury Park: Sage, 1990.
- WHITE, O.F, Jr.; McSWAIN, C.J. The phoenix project: raising a new image of public administration from the ashes of the past. In.: KASS H.D.; Catron, B.L. (eds.). *Images and identities in public administration*. pp.23-60. Newbury Park: Sage, 1990.
- WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*. Washington: Brookings Institute. 1922.
- WILSON, W. The study of public administration. In. SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.; PARKES, S. *Classics of public administration*. 5<sup>a</sup> edição. 1. Thomson Wadsworth, 2004.

---

Alketa Peci.

Professora e coordenadora do Mestrado em Administração Pública da EBAPE-FGV. Contato: <alketa.peci@fgv.br>

Bianor Scelza Cavalcanti.

Professor e diretor da EBAPE-FGV. Contato: <bianor.cavalcanti@fgv.br>