

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 55

Número 4

Out-Dez 2004

ISSN: 034/9240

As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública

Antônio Ricardo de Souza

Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo

Renê Fernando Cardoso

Desenvolvimento sustentável: o desafio da administração pública brasileira nas dimensões da relevância social, da prudência ecológica e da viabilidade econômica

Anderson Macedo de Jesus

Ensaio

SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

Ensaio

A política social que queremos: um embate entre universalismo e focalização

Cecília Ishikawa Lariú

Palestra

Liderando transições: a arte dos campeões

Jonh Flynn

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 55

Número 4

Out-Dez 2004

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora Interina de Formação Profissional

Elisabete Ferrarezi

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública –
v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 55, número 4 (Out-Dez/2004). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Conselho editorial: Bárbara Freitag-Rouanet; Fernando Luis Abrucio; Helena Kerr do Amaral; Hélio Zylberstajn; Embaixador João Almino de Souza Filho; Lúcia Melo; Luiz Henrique Proença Soares; Marcel Burzstyn; Marco Aurelio Garcia; Marcus André Melo; Maria Isabel Valadão de Carvalho; Maria Paula Dallari Bucci; Maria Rita G. Loureiro Durand; Nelson Machado; Paulo Motta; Reynaldo Fernandes; Silvío Lemos Meira; Sônia Miriam Draibe; Tarso Fernando Herz Genro; Vicente Carlos Y Pla Trevas; Zairo B. Cheibub.

Comissão editorial: Helena Kerr do Amaral; Célio Y. Fujiwara; Maria Rita Garcia de Andrade; Mônica Lúcia Rique Fernandes; Elaine Cristina Licia; Livino S. Neto; Claudia Yukari Asazu.

Colaboradores: Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Clarice Gomes de Oliveira; Eli Diniz; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; João Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes de Oliveira; Livia Barbosa; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de C. Acco; Marco Aurélio Nogueira; Maria das Graças Rua; Nilson do R. Costa; Paulo Henrique Ellery L. da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Sideni P. Lima; Teresa Cristina Cotta.

Editor: Celio Y. Fujiwara – *Coordenador-geral de editoração:* Livino Silva Neto – *Supervisão gráfica:* Rodrigo Luiz R. Galletti – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes; Luis Antonio Violin; Marluce Moreira Salgado – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Danaé Carmen S. de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos.

© ENAP, 2004

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

- As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública 5
The trajectories of the governmental planning in Brazil: half-century of experiences in the public
Antônio Ricardo de Souza
- Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo 31
A study about the results of the utilization of a business to government marketplace in the state of São Paulo
Renê Fernando Cardoso
- Desenvolvimento sustentável: o desafio da administração pública brasileira nas dimensões da relevância social, da prudência ecológica e da viabilidade econômica 45
Sustainable development: the challenge of the Brazilian public administration in the dimensions of the social relevance, the ecological prudence and the economic viability
Anderson Macedo de Jesus
- Ensaio*
SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental 67
Unique Health System: advances and obstacles in the decentralization process and intergovernmental coordination
Adélia Cristina Zimbrão da Silva
- Ensaio*
A política social que queremos: um embate entre universalismo e focalização 71
The social politics we want: a shock between universalism and focalization
Cecília Ishikawa Lariú
- Palestra*
Liderando transições: a arte dos campeões 77
Leading transitions: the art of champions
Jonh Flynn

As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública

Antônio Ricardo de Souza

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Introdução

A proposta de construção deste artigo surge, inicialmente, da constatação de que, analisando-se a literatura especializada acerca do tema do planejamento governamental, ao longo de vários anos, essa atividade experimenta uma evolução considerável. Originariamente era privilégio da chamada tecnocracia brasileira; em seguida, evolui do chamado planejamento tradicional e governamental para uma concepção de planejamento estratégico, para atingir, do ponto de vista da sociedade, a sua forma mais democrática e transparente com o planejamento, participativo, o qual, em alguns momentos, também aparece com a roupagem de orçamento participativo. Em um segundo momento, a motivação origina-se, também, do fato de que a atividade de planejamento alçada historicamente ao *status* de agenda governamental, começa, na década de 1980, a passar por uma crise intensa em termos de credibilidade social e de legitimidade, ao mesmo tempo em que ocorrem grandes mudanças no cenário mundial e nacional, com os movimentos de globalização econômica, o acirramento da crise financeira do Estado e do modelo burocrático de intervenção do setor público, entre outras, que afetam profundamente a sociedade.

Durante muitas décadas, na Administração Pública Federal, o planejamento foi instrumento de intervenção e controle social e também, em alguns períodos, como ocorreu na década de 1950, no governo de Juscelino Kubitschek, com o Programa de Metas, o principal agente do desenvolvimento socioeconômico no país. Desse modo, é importante recuperar e analisar, a partir de metodologia de *path dependency*, as perspectivas históricas das experiências de planejamento do país, identificando, na medida do possível, resultados positivos e outros menos exitosos.

Antônio
Ricardo de
Souza é
doutorando em
Administração
pela Universi-
dade Federal da
Bahia.

Contato:
ricjanesalvador@terra.com.br

Um breve histórico das origens e trajetória do planejamento brasileiro

As raízes do planejamento governamental no Brasil datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890, conforme Maciel (1989). Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária instituiu um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, já no fim do século XIX, em função dos desequilíbrios das contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, coordenado pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Murinho. Entretanto, somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressa sistematicamente na adoção e concepção de planejamento governamental (MACIEL, 1989). Num primeiro momento, essa prática de planejamento inicia-se por meio de pequenas comissões e coordenações *ad hoc* que, vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, o que, posteriormente, transformou-se em atividade da Administração Pública Federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social.

Para fins de análises das experiências de planejamento no Brasil, uma agenda de debates poderia ser apresentada a partir de dois grandes *divisores de águas* em relação à política, à economia e à definição do marco legal-institucional do país: o primeiro é o Estado Novo de 1930, momento em que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista; e o segundo é o Regime Militar de 1964, em que essas relações construídas no Estado capitalista aprofundam-se e internacionalizam-se, guiadas por racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com ideologia de segurança nacional. Assim, esses dois períodos ou marcos políticos de análises serão os grandes eixos norteadores da identificação sucinta das experiências brasileiras de planejamento econômico no país.

É a partir dos anos 30 que, no Brasil, inicia-se a construção de cultura e prática de planejamento governamental, assentado nas principais bases da incipiente industrialização brasileira, na intervenção do Estado, na criação de empresas públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses das elites industrializantes (IANNI, 1986). As iniciativas que vigoraram nas décadas de 1930 e 1940 culminaram com forte intervenção do Estado na sociedade, por meio do planejamento governamental.

É importante enfatizar que, nesse primeiro momento de adoção de planejamento pela Administração Pública Brasileira, coube ao Estado o

papel de principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico, assim como à sua burocracia estatal o papel de implementação das ações governamentais, que ainda prevalecem até os dias atuais.

Durante os primeiros anos do Estado Novo de 1930, as elites governantes (políticas, agrárias e industrializantes) empenharam-se em viabilizar a tão propalada industrialização brasileira, via processo de substituição de importações. É a partir de discurso nacionalista, estatizante e intervencionista, principalmente, que o Estado brasileiro fomenta iniciativas, como a valorização do capital e da empresa nacional, para viabilizar a política de industrialização, tendo como base algumas ações que, até aquele momento, não se constituíam, ainda, em planejamento governamental. Tais iniciativas tinham como objetivos construir um Estado capitalista brasileiro dotado de economia forte, com base nacional, e, dessa forma, viabilizar as suas relações de produção com maior ênfase na presença do setor estatal no processo de industrialização. Um dos grandes desafios dos anos 30 foi, a partir das empresas públicas estatais, as elites criarem um modelo de desenvolvimento planejado, com ênfase somente no capital nacional e na valorização do mercado interno. Ou seja, as elites do Estado Novo queriam implementar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais.

Dentro desse contexto, alguns autores, como Ianni (1987), Láfer (1987), Kon (1999), afirmam que é, a partir das décadas de 1930 e 1940, que o Brasil cria iniciativas importantes que originaram a atividade de planejamento governamental. Tais iniciativas são apresentadas nas seguintes propostas: 1) Relatório Simonsen (1944-1945); 2) Missão Cooke (1942-1943); 3) Missão Abbink (1948); 4) Comissão Mista Brasil – EUA (1951-1953); 5) Plano Salte (1948), que contribuíram para criar e articular cultura e prática de planejamento que viessem atender às principais demandas sociais. Entretanto, mesmo antes dessas importantes iniciativas governamentais, houve ainda esforços para construir matriz decisória global que pudesse criar instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados no país, de acordo com Souza (1984).

Esses esforços estão esposados nas caracterizações do Plano de Obras e Equipamentos, que teve como base o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional, decorrentes das necessidades do período da Segunda Grande Guerra, no período de 1939-1945; a Coordenação da Mobilização Econômica de 1942, em que o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos do país em estado de guerra; o Plano Salte (1949-1953), que priorizava os setores da Saúde, da Alimentação, do Transporte e da Energia, implementado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o Plano de Reaparelhamento Econômico ou Plano Láfer, anunciado em 1951 e coordenado

pelo Ministro da Fazenda Horácio Láfer, que objetivava investimentos nas indústrias de base, energia, frigoríficos, entre outras (SOUZA, 1984; IANNI, 1986). Todos esses esforços contribuíram não somente para a construção de cultura e prática de planejamento no país, como colaboraram na determinação de colocar mais racionalidade nas ações e no processo decisório das políticas governamentais.

Para Souza (1984), o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, para o período de 1956-1961, não era um plano, e, sim, um programa, por não terem sido concebidos em sua formulação programas e projetos de ação governamental. Assim, esse plano caracterizou-se por vir acompanhado de articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado, no processo de industrialização, que foi fortemente acentuado no governo JK (KON, 1999).

No período seguinte, de 1963 a 1965, durante o governo Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido o Plano Trienal, que objetiva a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do governo JK (MACEDO, 1987). Esse plano foi formulado e coordenado pelo economista brasileiro Celso Furtado, que nem sequer conseguiu articular ações no governo que pudessem tirá-lo do papel e levá-lo para a sociedade.

Assim, após a renúncia de Jânio e a deposição do Presidente Jango pelo golpe militar de 1964, as perspectivas econômicas e sociais de crescimento são postergadas para os governos militares que se instalam no período pós-64 no país.

Um dos primeiros atos do novo regime militar foi a retomada do crescimento da economia, comprometida pelos governos anteriores de Jânio e Jango, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964-1966.

Posteriormente, já em processo de retomada do crescimento econômico, a partir de algumas reformas importantes, como a institucional e a do sistema tributário brasileiro, o regime militar lança mão do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o período de 1968-1970, tendo como objetivos a valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico, com a estabilização de preços e o controle inflacionário.

Já, na década de 1970, o Brasil inicia período grandioso de crescimento e desenvolvimento econômico, capitaneado pela intervenção do Estado, por meio do planejamento econômico, tendo como base os altos níveis de crescimento do Produto Interno Bruto nacional. Assim, é a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, o I PND, para o período de 1972-1974, que o país alavancou o seu padrão de crescimento econômico com base em investimentos em setores dinâmicos, como a construção e ampliação da infra-estrutura do país, assim como a disseminação de política e ideologia de desenvolvimento nacional pautada na

forte presença do Estado e de suas empresas públicas, estatais e sociedade de economia mista (MARTINS, 1985).

Dessa forma, sob os auspícios da máquina estatal e da ação eficiente do planejamento governamental na Administração Pública Federal, o Brasil, assim como todos os países capitalistas, foi abalado pela primeira crise do petróleo, que culminou com o aumento dos preços internacionais, em fins dos anos de 1973, provocando crise internacional de reajustes nas contas nacionais (KON, 1999). Então, o regime militar brasileiro reage com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, para o período de 1975-1979, que previa um programa de investimentos condizentes com as altas taxas de crescimento dessa década. Esse período foi extremamente turbulento, tendo em vista que ocorreu, ainda em 1979, a segunda crise do petróleo, que forçou, novamente, as economias a se reajustarem e a viabilizarem alternativas de políticas econômicas que pudessem superar as dificuldades causadas pelos aumentos do preço do barril de petróleo, que ficaram 37,9% acima do preço do ano anterior.

Nos anos 1980-1985, em relação à queda do ritmo de investimentos e à diminuição de demanda, restringindo o crescimento da produção, o regime militar tenta alavancar a economia com a implementação do III Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND, que concebeu diversas alterações em relação ao I e II PNDs, e, na prática, significou uma busca pelo equilíbrio do setor público/contas públicas, tentando controlar o déficit fiscal e a inflação. Não por acaso, a partir da década de 1980, o controle inflacionário passa a ser estratégico para o governo militar para assegurar não só a retomada do crescimento econômico, mas, também, o controle sobre a inflação, de forma a não inviabilizar no país os interesses das grandes empresas privadas e do grande capital nacional e internacional, que sempre estiveram vinculados ao Estado brasileiro.

Assim, o Brasil entra na década de 1980 – considerada por membros da classe política, analistas e economistas como a “década perdida” –, tendo como centro de sua agenda governamental o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. É bom frisar que, não por acaso, já existia, desde os anos 30, preocupação com a questão inflacionária, mas é a partir dos anos 80 que a inflação passa a ser o grande desafio estratégico dos sucessivos governos.

Planejamento governamental e suas principais características nas experiências brasileiras

As principais experiências de planejamento aqui apresentadas têm como base duas iniciativas importantes para o país, porém não estratégicas. A primeira é o Plano de Obras e Equipamentos, que teve como seu

antecessor o Plano de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional no Brasil, que tinha a finalidade de preparar o país para os infortúnios da Segunda Guerra Mundial. Esses dois planos foram elaborados pelo mesmo governo de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo. Sua ênfase recaía na construção de obras de infra-estrutura e na criação de indústrias de base, que seriam as grandes alavancas do processo de industrialização. Nesse período, esses planos não concebiam as condições financeiras em que se dava a concretização das intenções do governo. O que se verifica é que, do ponto de vista administrativo, esses planos legitimavam a posição de poder do ministro da Fazenda, na medida em que coube ao Ministério da Fazenda a condução das políticas e articulações para a formulação, implementação e coordenação do planejamento, no período de 1939-1945. Esses planos sofreram alterações em 1945 e praticamente foram extintos em 1946 (SOUZA, 1984). A queda de Vargas, a Constituição de 1946 e os fatos que findaram a Segunda Guerra Mundial forçaram o Brasil a retomar posição de destaque como democracia da América Latina. Por isso adotou iniciativas e princípios do liberalismo econômico, retomou o crescimento econômico, realizou reformas na Administração Pública Federal e, apontando na direção da renovação de sua frota mercante e de sua infraestrutura, reequipou portos (SOUZA, 1984; IANNI, 1986; LÁFER, 1987).

Assim, a partir desse quadro, o país acena com o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no governo do General Eurico Gaspar Dutra, para o período de 1946-1950, implementa política fortemente antiintervencionista, herdada da era ditatorial de Vargas, prioriza, além deste plano, a política cambial, a salarial e, sobretudo, a Missão Abbink em 1948, que era uma comissão *ad hoc* do governo americano encarregada de assessorar e diagnosticar as questões nacionais mais importantes – os chamados “pontos de estrangulamento” (IANNI, 1986) da economia e da sociedade brasileira – e propor políticas e estratégias governamentais voltadas para a superação das dificuldades do país à época. O governo Dutra apresentou alguns avanços sociais, como a democratização do país, e também alguns retrocessos políticos, como a cassação do Partido Comunista, mas caracterizou-se por uma política externa de proximidade com os Estados Unidos da América a partir da doutrina e da ideologia liberal, tanto do Estado como do aparato público-estatal, permitindo a presença incessante dos interesses internacionais no país. O que os especialistas apontam é que o Plano Salte acabou sendo um apanágio de retóricas e intenções governamentais sem nenhuma articulação de política econômica, apresentando graves equívocos de financiamento e omissão de aspectos administrativos, que culminaram com a total desarticulação entre o orçamento e o próprio plano. Para Souza (1984), não é por acaso que, à época, especialistas afirmavam que o plano era

totalmente inexecutável em relação à proposta governamental. Apesar das incongruências, dos equívocos e das inconsistências apresentadas no Plano Salte, o governo Dutra inicia a sua implementação a partir de 1949, já no final de seu período governamental. Em suma, poderíamos afirmar que essa experiência de planejamento, em plena democracia liberal no Brasil, foi pautada pela falta de aportes financeiros, pela não-formulação de projetos e programas governamentais, pela desarticulação financeira e orçamentária, pela ineficiência da administração pública governamental em relação à articulação e coordenação de políticas e pela sua discutível viabilidade técnica. Portanto, o Plano Salte tornou-se antiexemplo de planejamento governamental no Brasil (SOUZA, 1984).

Para além das incompreensões apresentadas pelo Plano Salte, o Brasil inicia a próxima década, de 1950, convivendo com o retorno da mais importante liderança política e um dos grandes “arquitetos” da construção do Estado brasileiro, o Presidente Getúlio Vargas, para seu segundo governo, de 1951 a 1954.

Nesse segundo governo, o Presidente Getúlio Vargas encontrou um país já democratizado, um Estado já privatizado e permeado pelos interesses dos grandes capitalistas e pelas elites nacionais e internacionais, além de uma política econômica liberalizante (IANNI, 1986). Além disso, já existia, de forma consolidada, uma burguesia industrial que demandava do Estado políticas e articulações que viessem ao encontro de suas grandes aspirações de produção e consumo. Nesse período, a tônica do governo Vargas, do ponto de vista político-ideológico, foi combater o que ele chamava de entreguismo da nação aos capitalistas nacionais e internacionais, realizando algumas iniciativas de planejamento, como foi o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, ou Plano Láfer¹, anunciado em 1951, juntamente com a criação de um Fundo de Reaparelhamento Econômico para financiar iniciativas público-privadas, e, principalmente, a criação de agência de fomento, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, além da Petrobras, BNB, BASA, Bandesul, Eletrobrás, encarregados de financiar principalmente o crescimento nos setores de infra-estrutura e obras públicas, viabilizando, assim, o desenvolvimento econômico do país (SOUZA, 1984; IANNI, 1986).

Para além dessas realizações, o governo Vargas não conseguiu concretizar outras iniciativas na administração federal, mesmo que tímidas, pois tinha de superar as dificuldades e os obstáculos criados pelos grandes interesses nacionais e internacionais das elites capitalistas, que mantinham, a todo custo, o controle do poder político por meio do Congresso Nacional e do aparelho do Estado. Assim, ficou evidenciado que tais interesses eram incompatíveis com os objetivos nacionais à época. Além do mais, havia, em desenvolvimento no país, uma sociedade mais articulada politicamente, convivendo com os partidos políticos de oposição

e de esquerda de forma livre e democrática, em ambiente em que as regras do livre mercado dirigiam os destinos de toda a economia nacional.

Assim, a partir desse quadro político-econômico, o Presidente Getúlio Vargas, diante de sua incapacidade e fragilidade política de enfrentar essas dificuldades em pleno regime democrático, provocou grave crise institucional com seu suicídio em 25 de agosto de 1954, mergulhando o país em grandes dificuldades e dilemas institucionais. Portanto, o que há, nesse período, sobre planejamento governamental é que, apesar das intenções de Vargas de realizar políticas nacionalistas que defendessem os interesses nacionais, como retratou bem a criação da Petrobras, o governo não conseguiu retomar as condições político-econômicas que pudessem tirar o Brasil da situação de transição, ou seja, de país com características predominantemente agrárias para outro, moderno, industrial e inserido na economia capitalista mundial.

Assim, verifica-se que, no período que antecede o governo de Juscelino Kubitschek (JK), o Brasil já tinha incorporado uma racionalidade técnica, incipiente – resultado das experiências anteriores sobre a adoção do planejamento governamental –, que combinava três pontos importantes em relação ao sistema econômico brasileiro e à dinâmica capitalista mundial: 1) o poder público no país já tinha incorporado as experiências de planejamento, manipulando os instrumentos de política econômica; 2) desde 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) vinha desenvolvendo debates e propostas de desenvolvimento conforme a estratégia de substituição de importações, programação econômica nos níveis setorial, regional e global, que praticamente dominou a agenda governamental nesse período; e 3) os EUA já tinham iniciado suas experiências no governo e em setores empresariais, pelas quais já era possível identificar a participação do Estado nas decisões e propostas de realizações sócio-econômicas para a população e, com isso, alavancar o processo de industrialização. Em suma, pode-se afirmar que havia reordenamento das relações econômicas entre o Estado e as forças produtivas do país (DRAIBE, 1985; IANNI, 1986; BIELSCHOWSKY, 1988).

Além desses precedentes do período JK no Brasil, enfatiza-se que esse governo herdou grave crise de instabilidade política, derivada do suicídio do Presidente Getúlio Vargas em 1954 e do movimento militar de novembro de 1955, movimento que tinha como objetivo garantir a instalação do governo recém-eleito em outubro do mesmo ano. Assim, poderíamos afirmar que o período JK herdou grandes turbulências políticas, mas foi capaz de iniciá-lo com uma das mais exitosas experiências de planejamento governamental: o Programa de Metas, que vigorou no Brasil a partir de um discurso político, ideológico, retratado no *slogan*: “Brasil, 50 anos em cinco”.

Esse programa adotou uma estratégia de governo muito interessante e diferente do que vinha sendo adotado pelos governos anteriores, que foi a transformação qualitativa do Estado em termos de política econômica, com a expansão do Estado e do capitalismo brasileiro, de forma dependente e associada aos grandes interesses econômicos e empresariais nacionais e internacionais (SOUZA, 1984). Tal estratégia *dependentista* de JK foi marcada por quatro grandes realizações para o Brasil: 1) a implementação do Programa de Metas, que será analisada em seguida; 2) a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, que tinha como objetivo principal o combate às secas e às desigualdades regionais; 3) a Operação Pan-Americana (OPA), que visava à aproximação dos países da América Latina entre si e com os Estados Unidos; e 4) a construção de Brasília, que transferiu a capital do país do Rio de Janeiro para a região do Planalto Central, em 1960 (IANNI, 1986).

O que interessa, então, nesse período do governo JK é analisar o Programa de Metas, que deu início à consolidação de modelo de crescimento e desenvolvimento econômico, articulados com o processo de industrialização, capitaneado pelo Estado, o que propiciou, desta forma, grandes transformações nas estruturas produtiva, pública e estatal no Brasil (IANNI, 1986; DRAIBE, 1985).

O Programa de Metas tinha sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infraestrutura, sob a responsabilidade do Estado, pois nessa época esse setor não constituía setor atrativo para investimentos do setor privado, e expandindo o setor de indústria de base – automotivo, indústria pesada e de material elétrico – para dar condições de criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional (IANNI, 1986, LÁFER, 1987).

De acordo com Láfer (1987), o Programa de Metas atingia os seguintes setores: 1) energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado e compreendia as seguintes metas: setor elétrico – elevação da capacidade instalada em até 9.000.000 kW em 1965; energia nuclear – formação de pessoal técnico especializado para a execução do programa nacional de energia nuclear, para fabricar combustível nuclear, planejar usinas termelétricas, entre outras; carvão mineral – elevação da produção mineral para até 3.000.000 de toneladas; petróleo – criação de condições para o refino de até 308.000 b/d; 2) transporte, que abrangia 29,6% dos investimentos e estava dividido nos seguintes segmentos: ferrovias, que necessitavam de reaparelhamento, construções novas e modernização urgentemente; rodovias, que necessitavam ser construídas e pavimentadas para criar condições concretas para o escoamento da produção e a integração do país; melhoria dos serviços de dragagens e portuários; investimentos na marinha mercante, nos transportes aeroviários para que pudessem dar maior consistência ao crescimento econômico no

período; 3) alimentação, que contemplou a agricultura, à exceção do trigo, criando condições de fortalecimento da infra-estrutura agrícola a partir das seguintes estratégias: aumento do número de construções de armazéns e silos, armazéns frigoríficos e matadouros industriais, mecanização e uso de fertilizantes. Esse setor foi privilegiado com um crescimento, entre 1955-1960, de 7,2% aa, contrastando com a ínfima taxa de 3,3% no início da década de 1950; 4) indústria de base, setor estratégico para o sucesso do Programa de Metas, que aumentou vigorosamente, no período, a produção industrial em mais de 96% em relação ao período de 1952-1955, que crescera apenas 42%. Essa produção industrial diversificou os bens de tal forma que o setor dividia-se em: siderurgia, que ultrapassou a meta em 1960, com uma produção do parque siderúrgico em 2.485.000 toneladas; alumínio, cuja produção foi de 16.573 toneladas; metais não ferrosos, com a expansão, principalmente, das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre; produção de cimento, álcalis, celulose e papel, borracha e exportação de minérios de ferro, que atingiu aumento de até 94% em relação ao Plano de Metas; o setor da indústria automobilística praticamente consolidou o seu apogeu com a meta atingida de 92,3% em 1960, acompanhado pelas indústrias de construção, metal-mecânica e de material elétrico, que tiveram significativos aumentos de produção para o período; 5) educação, setor ainda secundarizado e não contemplado ainda nas políticas e no planejamento governamental. No Programa de Metas, a educação, timidamente, apresentava como objetivo viabilizar a qualificação técnica do pessoal do setor produtivo por meio dos chamados cursos técnicos especializados (LÁFER, 1987).

Além dessas questões, o Programa de Metas, apesar de ter tido muito sucesso econômico à época, apresentava algumas debilidades/dificuldades administrativas, como: ausência de integração das áreas executiva do plano com a financeira; manipulação de alguns instrumentos de política econômica sem lógica racional que estruturasse as atividades necessárias para o atendimento das pressões sociais e as exigências técnicas do programa; e a necessidade de reforma administrativa coerente, com o objetivo de ajustar a Administração Pública Federal, o Estado e os objetivos do Programa de Metas (SOUZA, 1984).

Finalizando, poder-se-ia, então, afirmar que o Programa de Metas traduziu, por meio da atividade de planejamento governamental, os interesses das elites nacionais e internacionais capitalistas de viabilizar no Brasil a consolidação de um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico, a partir da intervenção do Estado como o grande mentor do desenvolvimento econômico e social (SOUZA, 1984; LÁFER, 1987).

Antes da análise do Plano Trienal, é importante enfatizar, mais uma vez, outra crise político-institucional que ocorreu no país, com o interregno do governo de Jânio Quadros (1961-1964), que tomou posse em 31 de

janeiro de 1961. Após oito meses de governo, em 25 de agosto desse ano, alegando que “forças ocultas o impediam de governar o país”, ele renuncia ao cargo de Presidente da República do Brasil, mergulhando o país em mais uma crise de instabilidade política, econômica, social e institucional.

Não vem ao caso tratar dessa questão neste artigo, entretanto é importante frisar que essa posição tomada pelo Presidente Jânio Quadros, além de surpreender o povo brasileiro, que tinha depositado nele todas as esperanças de retomada do crescimento, de combate ao desemprego e à corrupção no país, vem corroborar as análises e opiniões a respeito de sua personalidade dúbia, equivocada e, às vezes, inexplicável, na medida em que ele demonstrava, em seus discursos, uma mistura de discurso oficial inerente ao poder público com propostas de caráter moralista e laico.

Além da crise instalada pela renúncia de Jânio, o governo de Jango herdou, também, contexto turbulento em função dos limites impostos pelo mau desempenho econômico, pelos altos níveis de desemprego e inflação, pela total desorganização do setor público e, sobretudo, pela falta de apoio político das elites, dos militares e de parte da classe média brasileira. Também, aliado a esse confronto político de crise institucional, o governo de Jango viu-se pressionado por interesses internacionais, em particular dos americanos, que pressionavam o governo em busca de política mais liberal e menos restritiva em termos de concessão às grandes empresas capitalistas.

Nesse quadro crítico, o governo de Jango implementa o Plano Trienal para o período de 1963-1965, elaborado por técnicos brasileiros em fins de 1962, sob a coordenação do renomado economista brasileiro Celso Furtado, com o objetivo de retomar o crescimento econômico, reduzir o processo inflacionário e criar condições concretas para a distribuição de renda e a intensificação da ação governamental na área educacional (SOUZA, 1984; KON, 1999; IANNI, 1986; MACEDO, 1987).

O Plano Trienal, desde o primeiro momento, demonstrou, conforme Souza (1984), grandes níveis de incongruência. Tais níveis estão expressos no fato de que, nesse governo, criou-se um superministério, ou um ministro extraordinário para a atividade de planejamento, rompendo, dessa forma, com as concepções de planejamento como atividade acessória ou, segundo as agências financeiras, como algo predominantemente voltado para uma lógica racional. Outra incongruência do Plano Trienal era o seu autoritarismo na formulação, ou seja, foi planejado de cima para baixo, sem participação social e de outros níveis governamentais e administrativos da administração pública do país. Ainda nesse quadro de incongruências, o plano era predominantemente tecnocrático, porque dominado por técnicos (economistas) e burocratas, os principais responsáveis pela formulação das políticas públicas. Entretanto, houve um ponto positivo no Plano Trienal:

a competência com que se deu a integração entre a política econômica e as proposições das ações governamentais do plano (SOUZA, 1984).

Diante de tal quadro de crises político-socioeconômicas desse período em que se gerou o Plano Trienal do governo de Jango, o resultado, sem dúvida nenhuma, mostra total fracasso gerencial, político e administrativo, levando alguns analistas a afirmar que o plano nem saiu do papel. Em 1963, criou uma Coordenação de Planejamento Nacional, para tentar recompor o plano a partir de outras bases; no entanto, ele morrera atacado pelos altos níveis inflacionários, pelo baixo nível de crescimento e pela falta de investimentos para a retomada do crescimento econômico do país (SOUZA, 1984; MACEDO, 1987).

Após a desilusão deixada pelo fracasso do Plano Trienal e pelos malogrados governos de Jânio e, sobretudo, após a deposição do Presidente Jango por um golpe militar, em março de 1964, o Brasil ingressa na chamada era dos governos militares.

Não é propósito, neste artigo, analisar o golpe militar de 31 de março de 1964 no país, no entanto é a partir desse período que o Brasil adota o planejamento governamental como instrumento de intervenção e controle social, além dos objetivos de desenvolvimento.

O ciclo do governo militar no Brasil tem início com a ascensão do Presidente Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que formulou e implementou o mais intervencionista planejamento governamental, depois dos anos 30, no Brasil: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964-1966.

De acordo com Martone (1987), o PAEG fazia parte das chamadas reformas institucionais relevantes desse período e apontava para os seguintes principais objetivos: a) combater o processo inflacionário; b) acelerar o ritmo de crescimento econômico; c) atenuar os desníveis de desenvolvimentos setoriais e regionais; d) assegurar uma política de investimentos; e) aumentar as oportunidades de emprego.

Um dos elementos políticos que mais caracterizavam o PAEG como instrumento de intervenção e controle social era o total controle sobre as variáveis “políticas” para executar uma política planificada no país (IANNI, 1986).

Para Souza (1984), além dessa característica, o PAEG ainda possuía as seguintes qualidades e pontos positivos em termos de planejamento governamental: 1) significava uma primeira tentativa de integrar a política econômica de forma coerente; 2) havia sincronia entre as pastas do Planejamento e da Fazenda; 3) havia em curso ampla reforma da Administração Pública Federal, para articular de forma mais eficiente os aspectos macro e a realização dos objetivos do Governo Federal. Entretanto, o que mais se destacava no PAEG era um conjunto de diretrizes de política econômica integradas, voltadas para a estabilização da economia,

tendo como objetivo central a excessiva preocupação em combater a inflação, de forma coordenada e como prioridade da agenda governamental (SOUZA, 1984; MARTONE, 1987).

O PAEG também capitaneou, além do combate inflacionário, duas grandes reformas no setor das finanças públicas: a do Sistema Monetário-Creditício, em 1964, e a Reforma Financeira, em 1965, estabelecendo as principais bases de modernização financeira do país, criando novos instrumentos de crédito, como: a) a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR); b) o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (Fundece); c) o Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame); d) o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas (Finep); e) o Banco Nacional de Habitação (BNH) (SOUZA, 1984; IANNI, 1986; KON, 1999). Tais reformas propiciaram o desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro.

Tal como ocorreu com a grande maioria dos planos governamentais do país, os retrocessos e os avanços nessa atividade de planejamento deixaram marcas profundas na definição cultural e prática de planejamento governamental no Brasil.

Assim, a exemplo disso, pode-se afirmar que existiram três importantes dimensões contempladas no PAEG, que, de acordo com Souza (1984), significaram grandes avanços em relação às experiências anteriores: 1) a identificação do uso de diagnósticos, que serviram de base para formulação do plano nas áreas econômica e social; 2) o correto uso da política econômica; e 3) a reforma e modernização da Administração Pública Federal, com o objetivo de instrumentalizá-la em relação às necessidades de implementação da política econômica. Tais dimensões tiveram papel importante na formulação e implementação do plano, servindo de lição e exemplo para os futuros planejamentos públicos do governo.

Em relação aos retrocessos do PAEG, Souza (1984) aponta os seguintes elementos: a) inconsistência nos dados devido ao sistema estatístico ser débil, defasado e deixar grandes dúvidas a respeito das informações que precisariam ser coletadas na formulação do diagnóstico; b) a reforma administrativa pretendida, por mais que avançasse, não atingiu os objetivos de descentralização e eficiência das ações administrativas do governo; c) as recorrentes mudanças institucionais e trocas de técnicos para a formulação e gestão dos planos contribuíram para a sua baixa eficiência, pois os técnicos da área de planejamento do Governo Federal eram recrutados de fora do setor público, com salários e garantias trabalhistas diferenciadas, gerando instabilidade e mudança na condução dos negócios públicos, incapacitando o governo de criar cultura e competência na Administração Pública Federal.

Em suma, em que pesem as dificuldades político-institucionais enfrentadas pelo PAEG, no período de 1964-1966, pode-se afirmar que,

pela primeira vez, o governo adota a atividade de planejamento de forma sistematizada, articulada e integrada com a política econômica, priorizando, dessa forma, a agenda pública governamental.

A partir de 1967, foi publicado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968-1970, durante o governo do Marechal Costa e Silva, que estava apoiado, num primeiro momento, no combate ao processo inflacionário e na retomada acelerada do desenvolvimento, e, num segundo momento, apontava na direção do fortalecimento da empresa privada, na estabilização gradativa dos preços, na consolidação de infraestrutura pelo governo e no fortalecimento e ampliação do mercado interno (ALVES; SAYAD, 1987; KON, 1999).

Alguns analistas apontam que o PED foi diagnosticado a partir da crise da economia no período de 1962, no momento em que a economia brasileira enfrentava uma de suas grandes crises, com o esgotamento do processo de substituição de importações e a estagnação econômica. Assim, num contexto de crise e estagnação econômica, conforme Alves e Sayad (1987), o PED foi concebido para alterar os padrões econômicos de desenvolvimento à época, corrigindo algumas distorções herdadas de anos anteriores, que ainda permeavam a economia brasileira. Tais distorções, como a crescente inflação e as dificuldades econômico-financeiras do processo de industrialização brasileira, paralisaram o desenvolvimento a partir de 1962 e o crescimento vertiginoso do setor público na economia, provocando elevado custo de oportunidade. Em suma, tais distorções, acabaram conduzindo a economia do país a uma retração nas taxas de crescimento do produto nacional bruto.

Finalmente, o PED demonstrou que o Brasil já possuía experiência acumulada em planejamento governamental, com base já definida e estruturada na Administração Pública Federal, que consolidava, nesse primeiro momento, um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas de médio prazo mais precisas, voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico do país. Assim, o PED representa certo nível de avanço na prática e na cultura do planejamento governamental no país.

A partir da década de 1970, o regime militar adota estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico caracterizada pela formulação e implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que vigoraram no país até meados da década de 1980.

Esse período, conhecido como a Era dos PNDs, por causa do I, II e III PNDs durante os governos militares, estendeu-se até o governo Sarney, da Nova República, em 1985. Assim, o planejamento, durante os governos militares, tornou-se paradigmático para o Brasil, na medida em que prepara o país para o crescimento e o desenvolvimento econômico amparados em ideologia de segurança nacional – o seu salto para a modernidade.

Conforme Kon (1999) e Gremaud e Pires (1999), o I PND, formulado para o período de 1972-1974, vem acompanhado pelo fenômeno econômico conhecido como “milagre” econômico, que tinha as seguintes premissas: a) as reformas econômico-financeiras introduzidas no período 1964-1967 aumentaram a capacidade de investimento do Estado brasileiro; b) o quadro externo de crescimento econômico, propiciou grande liquidez no mercado financeiro mundial; e c) a existência de capacidade ociosa, como resultado da crise econômica de 1962-1966. Assim, a partir desses fatores, consolidaram-se no país, como resultado econômico, altos níveis de crescimento do PIB, o que levou o país, em 1973, a atingir metas de até 7% aa. de crescimento econômico – percentual histórico para o país. Além desse quadro econômico favorável, nesse contexto de “milagre” econômico, o país entra em processo de enrijecimento governamental, do ponto de vista político-institucional, com a promulgação do Ato Institucional nº 5, o AI-5, como ficou conhecido, editado em novembro de 1968, que proibia todo tipo de manifestação político-social, dando amplos poderes ao Poder Executivo, configurando-se como o mais duro momento do regime militar. É a partir desse quadro de êxito econômico e dura intervenção do regime militar na sociedade que o governo lança o I PND, que continha, além das principais metas e bases para a ação do governo – que visava à definição de objetivos nacionais e o atingimento das metas estratégicas governamentais –, duas outras dimensões de política econômica: o Orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1971-1973 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1972-1974 (GREMAUD; PIRES, 1999).

Assim, o I PND apresenta ideologia, em sua retórica, de forma muito eficiente em termos de ganhos econômicos, numa proposta de governo que era tornar o Brasil uma das grandes potências econômicas e bélicas até fim do século XX. Esse sentimento nacional-patriótico dos militares foi muito bem esposado no documento que apresentou o I PND, a partir da seguinte afirmação: “(...) objetivava-se, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida”.

As principais diretrizes governamentais dos militares norteadoras do I PND foram: a) a modernização da sociedade; b) a otimização dos recursos humanos; e c) a definição de uma política de integração nacional com o objetivo de promover o progresso e a ocupação em diversas regiões do país.

Para Gremaud e Pires (1999), o I PND tinha como linhas básicas de ação as seguintes estratégias de crescimento econômico: a) aumento do crescimento por meio da aceleração da economia, aumentando-se o PIB para 9% aa., procurando fazer o país alcançar a posição de oitava economia do mundo ocidental. Uma outra questão que envolve essa variável econômica

é o aumento do emprego, que deveria crescer a uma taxa média de 3% entre 1970 e 1974. Então, haveria esforço concentrado nos setores terciário, da agricultura e da construção civil, de forma a propiciar aumento do nível de emprego para combater as pressões advindas dos grandes centros populacionais. Observa-se, ainda, que a maior parte das fontes de crescimento passa a ser aqueles setores que aumentaram sua produtividade a partir dos ganhos tecnológicos. Outrossim, enfatiza-se que, no governo do General Médice, viabilizou-se, entre outras políticas, a criação de instrumentos para favorecer o setor privado da economia por meio de financiamentos do Banco Central do Brasil (Bacen), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Banco Nacional de Habitação (BNH); b) outra estratégia do I PND foi o papel que as empresas públicas e estatais realizaram no país, assim como as fontes de financiamentos para a modernização da Administração Pública Federal. Tudo isso trazia, como conseqüência, crescimento desmesurado do aparato público-estatal, provocando brutal centralização político-institucional e econômica, assim como hipertrofia do Poder Executivo na condução dos negócios públicos. Não vem ao caso analisar, neste artigo, a expansão do Estado no Brasil nesse período, mas vale citar que Martins (1985) realizou estudo clássico sobre a expansão do Estado no Brasil pós-64, em que apontou nessa direção da hipertrofia do Poder Executivo e da expansão da materialidade do Estado por meio das empresas estatais na Administração Pública Federal do país; c) a integração nacional foi acompanhada da Política de Integração Nacional (PIN), que disseminava os resultados do progresso econômico a partir de centros de crescimento regionais e de seus efeitos multiplicadores, de acordo com as vantagens comparativas; d) a política econômica; e) a distribuição de renda também estava nessa agenda, como quesito importante na execução do I PND no Brasil.

Os resultados do Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, para o período 1970-1973, e do I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período 1972-1974, foram estrondosos, pois o país alcançou níveis de crescimento que variaram de 7% a 9%, entre 1970 e 1973, atingindo 10%, em 1973, e, entre 8% e 10%, em 1974, segundo o I PND, superando todas as expectativas governamentais do regime militar no país. Ainda, nessa mesma linha de argumentação, além dos resultados dessas intervenções planejadas dos governos militares, soma-se, também, o combate às disparidades setoriais entre a agricultura e a indústria, culminando com a liderança incontestada do setor industrial, que teve crescimento médio de 12%, contrastando com o crescimento tímido de 4% da agricultura. Neste período, a primeira crise do petróleo acirrou o conflito distributivo, forçando o governo militar a deixar que o processo inflacionário do país se encarregasse de distribuir os custos das alterações de preços dos combustíveis e derivados do petróleo (MARTINS, 1985). Não é objetivo deste artigo analisar

a primeira nem a segunda crise do petróleo no mundo capitalista à época, no entanto é condição *sine qua non* o seu entendimento, para conhecerem-se os desdobramentos dessa crise nas economias capitalistas mundiais.

Assim, além do que foi apresentado e analisado, o I PND retrata de forma inexorável a ideologia e a política de crescimento e desenvolvimento econômico com segurança nacional, o que vigorou até meados dos anos 80 no país. Seguiram-se, nessa mesma racionalidade de desenvolvimento, a formulação e a implementação do II PND no Brasil, que dava seqüência à lógica de acumulação capitalista capitaneada pelo Estado e assegurada pelos governos militares.

Como afirmado anteriormente, o contexto da crise do petróleo, forçando os reajustes das economias mundiais e impondo novas condicionantes econômicas nesses países, gerou, na concepção do II PND para o período 1975-1979, um programa de investimentos voltados à taxa média de crescimento de 10% a.a., tendo como estratégia econômica o processo de substituição de importações. Para Gremaud e Pires (1999), o II PND passa a ser, então, o planejamento mais importante nesse momento, para os governos militares, na medida em que esse plano representa uma reação à crise do petróleo e ao rompimento das regras de Bretton Woods, merecendo, dessa forma, destaque especial em termos de estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil.

A principal diretriz do II PND era o crescimento econômico de forma acelerado e contínuo, que tinha como retórica a afirmação do Brasil potência e a continuação da política econômica antiinflacionária por meio do gradualismo, da manutenção do equilíbrio na balança de pagamentos, entre outros. Nesse sentido, os choques do petróleo não alteraram os objetivos do plano, no entanto o Brasil teve de recorrer ao endividamento externo para reagir às novas condicionantes impostas pela nova situação mundial.

Ainda, segundo Gremaud e Pires (1999), o II PND desenhava um modelo econômico com as seguintes características: a) consolidação da economia moderna de mercado, que refletisse preocupação contínua com crescimento e competitividade; b) ênfase na sociedade, fortalecendo o setor agropecuário; e c) condições concretas para assegurar equilíbrio entre o capital nacional e o estrangeiro. As principais áreas de atuação do plano foram: 1) consolidação de economia moderna na região Centro-Sul do país, apontando, também, para desconcentração industrial mais bem distribuída regionalmente; 2) desenvolvimento de novas fontes de energia; 3) intensificação da política de integração regional; 4) combate à pobreza, atacando os principais focos no país; e 5) integração com a economia mundial.

O II PND priorizava a política industrial voltada para a consolidação de matriz industrial brasileira condizente com a dos países desenvolvidos, expandindo os setores de base, abrindo novos campos de exportação, dando novo impulso tecnológico e amenizando os níveis de

desigualdades regionais. No setor agrícola, a direção dada pelo plano foi de modernização e expansão das fronteiras agrícolas, com a execução de política de uso da terra para fins agropecuários, a definição de política de reforma agrária e a adoção de estratégia global para o setor rural.

Além das principais características e dimensões apontadas no II PND, os resultados são significativos no que se refere à substituição de importações, ao aumento das exportações e à concretização de grande parte dos projetos de desenvolvimento.

Assim, deve-se considerar que os principais resultados alcançados entre meados das décadas de 1970 e 1980 foram, em grande parte, operados pelo II PND. A produção de aço, por exemplo, foi significativa para o país, levando-se em conta que, no período 1970-1974, o gasto com as importações de aço decuplicaram, passando de 160 milhões para 1,5 bilhão de dólares. As metas estabelecidas no II PND apontavam para a produção de aço em 22,3 milhões de toneladas até 1979. A produção no país acabou atingindo, nesse ano, 13,9 milhões de toneladas, portanto 63% do total das metas do plano. É importante observar que, mesmo que as metas alcançadas, no caso dos aços, sejam menos significativas que as pretendidas pelo II PND, os altos níveis observados em relação à importação e à exportação culminaram com a redução das necessidades de importação, de um total de 39%, em 1974, para 3%, em 1979, ampliando significativamente os excedentes exportáveis de 2% para 38%, no período de 1974-1983 (GREMAUD; PIRES, 1999).

Outros resultados apontados pelo II PND envolvem, também, o setor de energia, que, em função da crise mundial do petróleo, forçou país a investir no incremento da produção nacional do petróleo e em fontes alternativas, como o Proálcool. Verificou-se que a prioridade de aumento da produção do petróleo ampliou-a bastante, passando de 27% em 1974 para 70% em 1980. Tal aumento decorreu principalmente dos investimentos aplicados no refino e transporte do petróleo, culminando, dessa forma, em resultados significativos de produção de até 17% a.a, no período de 1979-1986. Além desse aumento na produção do petróleo, é importante também frisar que a produção de energia alternativa, como a energia elétrica ligada à cana-de-açúcar, foi muito significativa em 1974 e 1979, com aumentos anuais de 12% e 9%, respectivamente. Outros resultados surpreendentes da economia brasileira durante o II PND apontam ainda na direção de outros setores que também foram muito importantes para o crescimento econômico do país, como os bens de capital e comunicações (KON, 1999).

O III PND, para o período 1980-1985, foi formulado em conjuntura de turbulências econômicas no balanço de pagamentos, pressões sobre alta de preços, pagamento da dívida externa e níveis crescentes de desemprego.

As principais estratégias do III PND apontavam nas seguintes direções: a) priorização do setor agrícola e de abastecimento, com vistas ao aumento da produção, estímulo às pesquisas, criação de sistemas integrado de produção e política fundiária, entre outros; b) na área industrial, propiciou a elevação da produtividade do setor, com incentivos aos principais projetos industriais de política energética e ampliação das exportações; c) na área de energia, apoio a programas de racionalização do uso da energia, prioridade à substituição do uso de derivados de petróleo, acelerando o Programa Nacional do Alcool e novos projetos de geração hidrelétrica e de aproveitamento de outras fontes de energia; e d) na área social, democratização da cultura e educação no país, criação de condições de valorização do trabalho, habitação e maior participação social nas políticas públicas e sociais. Tais estratégias, fortemente abaladas pela crise externa da economia já no início da década de 1980, não conseguiram, de forma geral, retomar o crescimento econômico e, principalmente, combater os altos níveis inflacionários no país. A recessão econômica de 1981-1983 e os altos níveis de inflação, que, a partir de 1984 até 1986, atingiram o patamar de 220% a.a., comprometeram o poder de compra dos salários, aumentando a exclusão social e provocando tensões no campo e nas cidades (GREMAUD; PIRES, 1999). Então, a partir desse quadro de crises e dificuldades financeiras, aliadas ao atraso tecnológico e à ausência de política industrial efetiva, o país tenta retomar os rumos da economia com a adoção de novo plano econômico.

A decadência do planejamento como instrumento do desenvolvimento e a ascensão da agenda neoliberal no Brasil

A década de 1990 foi a da Reforma do Estado. É a partir desse momento, na sociedade contemporânea, que o Estado passa a ser questionado, criticado e apontado como o grande vilão da crise financeira, que vinha sendo diagnosticada desde fins da década de 1970 e início dos anos 80. Não foi por acaso que o Brasil se inseriu nesse conjunto de países que sofreu os impactos tanto do processo de globalização da economia como da crise do Estado fiscal, aqui entendido como exaustão financeira do Estado, que impossibilita financiar políticas públicas e promover o desenvolvimento social. É a partir dessas premissas e em articulação com a adoção de agenda liberal que o Brasil abandona as políticas de médio e longo prazo, optando por uma política de manutenção de curto prazo, que dá conta das expectativas financeiras mais imediatas, abandonando e/ou preterindo o planejamento que, durante muitos anos, foi o grande instrumento de crescimento econômico no país.

Assim, a implementação da agenda neoliberal nos países da América Latina e, em especial, no Brasil passou a apontar na direção das chamadas reformas estruturais e/ou ajustes estruturais, como o redimensionamento do papel do Estado e de seu caráter de intervenção no setor público; a reforma fiscal e tributária, com objetivo de equilibrar as contas públicas; a reforma administrativa, tornando o serviço público mais eficiente; e maior eficiência das políticas públicas e sociais.

Essa agenda neoliberal, com base nas privatizações de empresas públicas, tinha como característica preparar o país para viabilizar modelo de capitalismo globalizado, centrado nos mercados e com uma estabilidade monetária condizente com os interesses dos mercados financeiros mais desenvolvidos.

Assim, não é por acaso que o país incorpora na sua política macroeconômica, centrada nos juros altos e no câmbio fixo, um dilema que inviabiliza o crescimento e a possibilidade de planejamento: a total dependência do poder público em relação ao capital financeiro especulativo para financiar suas políticas públicas. Além desses requisitos econômicos, somam-se os juros altos e os baixos níveis de investimentos na produção, comprometendo ainda mais a retomada do crescimento econômico do país. Assim, essa dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e financeiramente predatória em termos de produção, passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do país, que, com base nas políticas de curto prazo, dão respostas mais rápidas e eficientes na dinâmica financeira global.

O Brasil perde sua visão e perspectiva de longo prazo, reduzindo os investimentos na produção, na criação de emprego, no financiamento das políticas públicas e sociais, na alavancagem financeira das pequenas e médias empresas e, de forma geral, passa a ser dependente das políticas de curto prazo voltadas para a *financeirização* da riqueza, que se acumula de forma desproporcional no país. O resultado de tudo isso é o aumento do desemprego, a ausência de políticas públicas e sociais, o aumento da fome e da miséria social, que contribuem cada vez mais para o aumento dos excluídos do processo de crescimento econômico e do desenvolvimento social do país.

Por último, mas não menos importante, o que mais caracteriza a decadência do planejamento no país, a nosso juízo, é a ausência de um projeto de nação e de tomadas de decisão que valorizem a sociedade a curto, médio e longo prazos e tragam benefícios materiais e sociais compatíveis com uma sociedade desenvolvida.

Conclusões

Diante do exposto, fica evidenciado que, de acordo com as trajetórias do planejamento governamental como instrumento do desenvolvimento econômico e social, o país sofreu, ao longo do tempo, avanços e retrocessos em relação à utilização do planejamento governamental.

Como se afirmou inicialmente, neste artigo, não se pretende dar conta das complexidades que envolvem as diversas dinâmicas do Estado, da economia e da sociedade em geral e, em particular, dos impactos dos diversos planos no desenvolvimento da sociedade brasileira. Entretanto, é necessário conhecer e compreender as trajetórias históricas dos planejamentos no Brasil, as suas características principais, seus objetivos, fracassos e sucessos, de forma a melhor entender os diversos períodos dos ciclos econômicos e desenvolvimentistas do país, que foram fundamentais na definição do atual modelo de desenvolvimento socioeconômico.

Também ficou evidenciado que, nessa perspectiva histórica apresentada, o papel do Estado na direção da economia foi fundamental e decisiva na priorização de programas, planos e políticas de desenvolvimento econômico, que, salvo melhor juízo, no conjunto das suas ações, não conseguiram superar as desigualdades sociais e de renda, que ainda prevalecem na sociedade brasileira. Tais desigualdades envolvem o aumento da pobreza e da miséria social no país, acentuado pela grande concentração de renda e falta de políticas de redistribuição de renda, políticas de emprego e ações sociais emancipatórias e de justiça social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida da sociedade e, principalmente, para a inclusão social de grandes segmentos sociais marginalizados pelo crescimento da economia.

Além dessas questões, a opção política do país pela manutenção de políticas econômicas de corte liberal, apontando na direção da estabilidade macroeconômica, e o atendimento das metas de combate à inflação são fatores que contribuem para a diminuição dos investimentos sociais em algumas áreas, como as de educação, saúde e saneamento básico.

O quadro socioeconômico do país apresenta diagnóstico inexorável: o país não conseguiu recuperar e retomar o ritmo de crescimento econômico em 2004, na medida em que as prioridades de investimentos são canalizadas para o equilíbrio das contas públicas e a manutenção das metas antiinflacionárias. Ou seja: é impossível um país como o Brasil buscar o desenvolvimento social, na medida em que, na ausência de políticas de desenvolvimento planejadas a curto e médio prazo, suas elites dirigentes e políticas adotam, como estratégias de desenvolvimento, ações de curto prazo, que viabilizam não só a valorização financeira dos mercados de capitais, como o gerenciamento das conhecidas e famigeradas taxas

de juros, que se tornaram as grandes variáveis macroeconômicas da política econômica do governo.

Sendo assim, resta-nos levantar alguns elementos que poderiam fazer parte de agenda de desenvolvimento planejado, com vistas a atenuar os grandes desníveis socioeconômicos tanto em nível inter-regional como local da sociedade brasileira. Como parte dessa agenda, poderiam destacar-se as seguintes políticas, ações e estratégias governamentais:

- formulação e implementação de políticas públicas e sociais emancipatórias, voltadas para a reinserção de grandes contingentes de excluídos no mercado de trabalho, com políticas de qualificação profissional e de emprego e renda de forma sistemática, em diversas regiões do país, principalmente, nos grandes centros populacionais mais atingidos pela violência urbana, pelo desemprego e pela marginalização social;

- implementação de política industrial voltada para o crescimento e aparecimento de novos atores econômicos nos diversos setores produtivos, apoiados pelo poder público e por políticas de desenvolvimento e de planejamento que objetivem, a médio e longo prazo, a retomada do crescimento, o fortalecimento e a abertura de empresas e postos de trabalho;

- retomada dos investimentos sociais em educação, saúde, saneamento básico, recuperando no setor público, por meio de investimentos e captação financeira, a capacidade produtiva de o Estado financiar e gerenciar serviços públicos de qualidade que atendam, em especial, os segmentos mais carentes da sociedade; e

- viabilidade de melhor articulação e coordenação entre as políticas econômica, fiscal e tributária, para criar alternativas ao crescimento econômico, fora do padrão de manutenção das altas taxas de juros, que só servem para estabilizar a economia. O país precisa criar alternativa ao fortíssimo ajuste fiscal, tributário e financeiro imposto pelas altas taxas de financiamento cobradas pelo governo para o fomento dos setores produtivos, como o agrícola e o industrial, e fomentar o setor de serviços.

Neste artigo, o propósito foi oferecer uma visão geral do planejamento governamental no Brasil, e entende-se que a compreensão do que foram o planejamento e o desenvolvimento econômico no país passa pela análise das políticas e ações priorizadas pelas elites brasileiras e capitaneadas pelo Estado. De resto, concordando com Maciel (1989), “o plano constitui não só o azimute que permite orientar a ação do Estado e da sociedade, mas a expressão democrática da vontade nacional” (p. 47).

¹ Esse plano era assim conhecido, porque o Ministro da Fazenda Horácio Láfer estava à frente de sua coordenação.

Referências bibliográficas

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970). In: LÁFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. “Metas e bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LÁFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LÁFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Brasília: DF, v. 117, nº 1, p. 37-48, jun./set.1989.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LÁFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, nº 4, p. 25-71, out./dez. 1984.

Antônio
Ricardo de
Souza é
doutorando em
Administração
pela Universi-
dade Federal da
Bahia.

Contato:
ricjanesalvador@terra.com.br

Resumo Resumen Abstract

As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública

Antônio Ricardo de Souza

Este artigo tem como objetivo analisar o papel do Estado na formulação do planejamento no Brasil a partir dos anos 30, período que deu origem às primeiras iniciativas de planejamento, até os anos 80, momento em que se inicia a decadência do planejamento governamental no país. Optou-se por uma retrospectiva histórica que levantasse os principais aspectos inerentes ao planejamento como instrumento do desenvolvimento econômico deste período, verificando as principais mudanças ocorridas na sociedade. O artigo não pretende dar conta de todas as dimensões e complexidades do tema nem esgotar o assunto, que é polêmico e envolve muitas articulações teóricas com outras áreas, como administração pública, economia e ciência política. Desse modo, o artigo aponta na direção de que este balanço de análises das experiências de planejamento no Brasil demonstrou grandes avanços econômico-financeiros e alguns fracassos de coordenação e articulação com outras esferas, como a executiva e a financeira. Assim, desde os anos 80, em detrimento da crise do Estado, o planejamento entra em declínio nas agendas governamentais, impossibilitado, por questões de ordem financeira, de realizar suas funções de racionalização e eficiência econômica. Dessa forma, o Estado, nesse contexto, sempre representou, de forma geral, as diversas articulações de interesses capitaneados pelo planejamento como instrumento de intervenção e controle social no Brasil.

La trayectoria del planeamiento gubernamental en Brasil: medio siglo de experiencias en la administración pública

Antônio Ricardo de Souza

Este artículo tiene como objetivo analizar el rol del Estado en la formulación de la planificación en Brasil a partir de los años 30, período que dió origen a las primeras iniciativas de planificación, hasta los años 80, momento en que se inicia la decadencia de la planificación gubernamental en el país. Se optó por una retrospectiva histórica que levantase los principales aspectos inherentes a la planificación como instrumento de desarrollo económico de ese período, verificando las principales modificaciones ocurridas en la sociedad. El artículo no pretende abarcar todas las dimensiones y complejidades del tema, ni agotar el asunto que es polémico y envuelve articulaciones teóricas con otras áreas, como administración pública, economía y ciencia política. De ese modo, el artículo apunta en la dirección de que ese balance de análisis de las experiencias de planificación en Brasil demostró grandes avances económicos-financieros y algunos fracasos de coordinación y articulación con otras esferas, como por ejemplo, ejecutiva y financiera. Así, desde los años 80, en detrimento de la crisis del Estado, a planificación entra en declinio en las agencias gubernamentales, imposibilitada por cuestiones de orden financiera para realizar sus funciones de racionalización y eficiencia económica.

De esa manera, el Estado en este contexto, siempre representó, de una forma general, las diversas articulaciones de intereses impulsados por la planificación como instrumento de intervención y control social en Brasil.

The trajectories of the governmental planning in Brazil: half-century of experiences in the public administration

Antônio Ricardo de Souza

This paper is about to analyse the State's role on the formulation of planning in Brazil from the 30's – period of the first planning initiatives – to the 80's, when the government planning decays in the country. It was chosen a historical review that could raise the most important aspects regarding planning as an instrument for the economic development in this period, verifying the main changes which have occurred in the society. The article does not intend to cover all dimensions or complexities about the theme, nor to exhaust this controversial matter which has lots of theoretical articulations within other areas, such as economics and politic sciences. This way, this paper aims the direction in which this balance of analysis concerning planning experiences in Brazil have shown great economic and financial advances – and some coordination and other spheres articulation failure. Since the 80's, to the detriment of the State crisis, planning starts declining in the governmental agendas not becoming possible for financial reasons. The State, in this context, has always represented, in general, those various articulations of interference and social control in Brazil.

Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo

Renê Fernando Cardoso

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Introdução

A necessidade de se obter o equilíbrio das finanças públicas no Estado de São Paulo fez que o ex-Governador Mário Covas instituisse mecanismos de controle e contabilização das informações econômico-financeiras do Estado. Ferreira (1999) argumenta que: “[...] O sistema de contabilização foi o início de uma grande mudança silenciosa que, aos poucos, envolveu toda a Administração Pública Estadual, tendo em vista que as informações encontravam-se em diferentes setores, não eram interligadas e, ainda, apresentavam as seguintes dificuldades:

- ausência de interligação dos bancos de dados de orçamento, receitas, contabilidade, finanças e cadastros diversos;
- inconsistência das informações, devido ao retrabalho na integração dos dados, ocasionando atraso na produção de informações; e
- falta de instrumento gerencial confiável voltado para a tomada de decisão”.

Tornou-se, então, urgente a necessidade de criar mecanismos de controle e sistemas de informação que fizessem que o estado fosse governado de maneira eficiente e moderna. Para tal, optou-se pelo investimento em tecnologia da informação.

Para o ex-secretário da Fazenda de São Paulo, Sr. Yoshiaki Nakano, a importância e os benefícios, para o governo e para a sociedade, do uso da tecnologia são:

“[...] Quanto mais usarmos a tecnologia, mais perto estaremos de um governo eficaz como aquele que a sociedade deseja. As

Renê Fernando Cardoso é Assistente Técnico II da Secretaria da Fazenda de São Paulo, mestrando em Administração pela Unip e professor das Faculdades Integradas Torricelli.

Contato:
rfgcardoso@fazenda.sp.gov.br

“pessoas não gostam do governo, e com razão. Mas com a internet e a tecnologia da informação, é possível aproximá-lo da sociedade e aprimorar a qualidade dos serviços que ele presta. É o que todo mundo quer [...]”

Desde o início, foram adotados alguns princípios estratégicos para nortear o processo de mudança e modernização: a implementação de medidas modernizantes somente teria efeito, se houvesse vontade política plenamente caracterizada; o sistema a ser implantado deveria ser abrangente, com alcance para a administração direta e indireta; o sistema deveria ser informatizado e passível de implementação constante; o sistema deveria integrar os diferentes subsistemas da execução orçamentária pública e ser transparente, viabilizando a adoção das melhores técnicas de controle e gerenciamento; haveria necessidade de um esforço especial na capacitação e reabilitação dos funcionários responsáveis pela implementação das medidas de modernização, bem como do corpo de funcionários responsáveis pela gestão da execução orçamentária nos órgãos da administração pública paulista.

Sendo assim, o Governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 40.566, de 21 de dezembro de 1995, implantou na Administração Pública, a partir de 2 de janeiro de 1996, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP). Segundo Soboll (1998), a arquitetura do Siafem/SP baseia-se num núcleo de contabilidade pública, que se inter-relaciona com os subsistemas de administração financeira, orçamento e dívida pública. A partir do banco de dados contábil, gerado com a execução orçamentária e financeira, o controle interno encontra seu campo de atuação.

Em ambiente em mudança, muitos paradigmas devem ser rompidos. Em primeiro lugar, foi necessário que todo o conjunto de funcionários entendesse a profundidade das transformações. Concomitantemente, alguns possíveis movimentos de contrafluxo foram detectados e combatidos caso a caso. (As resistências e dificuldades técnicas e comportamentais que ocorreram neste processo de mudança organizacional não foram alvo de análise deste estudo.) Procurou-se evitar que um tradicionalismo não fundamentado pudesse inviabilizar o trabalho de centenas de técnicos.

Uma acirrada cultura documental e legalista foi paulatinamente substituída por uma visão macro que, por aproximações sucessivas, permite focar os documentos detalhados. Os papéis, verificados diariamente, estão sendo eliminados com a melhoria da infra-estrutura de informática. Com isso, a sistemática de produção mudou. Ao invés de trabalho voltado para a tarefa, o novo enfoque é o resultado.

Outro importante sistema de gestão informatizado implantado na Administração Pública foi a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). O Governo

do Estado de São Paulo dispõe de orçamento anual de 4,3 bilhões de reais para adquirir materiais e serviços para todos os órgãos públicos, escolas, tribunais, batalhões policiais e assim por diante. É no *site* da BEC que o governo publica a lista de mais de 8.500 itens que precisam ser comprados, de mercadorias a serviços de limpeza. Por meio deste *site*, 5.500 fornecedores já venderam para o governo.

“*Não imagino mais como comprar sem usar a internet*”, diz Adriano Queiroga, diretor do Departamento de Controle de Contratações do Governo do Estado de São Paulo, em entrevista à edição especial da revista *Exame* de maio/2002.

Para Castor e José (2001), a utilização da internet e de outros instrumentos da tecnologia de informação é considerada quase unanimemente como a pedra angular do que já foi denominada de Terceira Revolução Industrial ou Era do Conhecimento.

A disseminação de um sistema de comunicações descentralizado e anárquico – no sentido de que ele não é sujeito a uma autoridade central – permitiu que muitos processos econômicos, sociais e culturais contemporâneos ganhassem viabilidade e experimentassem crescimento explosivo.

Em termos gerais, não se pode falar do processo de globalização sem que se lembre, imediatamente, que é a internet que permite a comunicação mundial instantânea, que, por sua vez, propicia as condições para que se realizem transações comerciais (o chamado *e-commerce*), transações financeiras (o *e-banking*), aquelas relacionadas com o mercado acionário (*e-trade*) e, por que não, as condições para que o cidadão isoladamente ou como parte de uma organização se relacione com o Estado e seus governantes. A esse último tipo de transações deu-se o nome de *e-government*, o *governo eletrônico*.

O potencial do governo eletrônico para traduzir, em termos burocráticos e administrativos, a mesma rapidez e eficácia que a internet vem possibilitando nas transações privadas é gigantesco, permitindo:

- uma revolução na prestação de serviços públicos, tanto pela melhoria dos padrões de prestação de tais serviços como pela significativa redução de seus custos, redução esta que pode alcançar 70% sobre os custos da prestação convencional;

- uma revolução na análise e decisão de processos não repetitivos e que envolvem mais de uma agência ou dependência governamental, o que se dá uma vez que os recursos de Tecnologia da Informação (TI) ligados à captura, armazenagem e transmissão de informações de todos os tipos (documentos escritos, imagens, voz, sons, animações, etc.) abrem enormes possibilidades para procedimentos, como a análise simultânea de documentos, a realização de teleconferências, a tomada de decisões colegiadas *on-line*;

- uma profunda reformulação dos métodos pelos quais o Estado compra e contrata bens e serviços, seja ampliando o espectro de fornecedores possíveis ou permitindo processos licitatórios *on-line*, mediante a sistemática dos leilões reversos, por exemplo, em que diferentes competidores oferecem preços e condições crescentemente mais vantajosos para o comprador;

- ou, ainda, o que é mais importante, conferindo aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes;

- e, por último, e tão ou mais importante, uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

Hoje, todo o controle financeiro e orçamentário do governo de São Paulo é realizado *on-line*. A internet e o uso de novas tecnologias estão provocando mudanças importantes no funcionamento da máquina de governo e na forma como ela se relaciona com as pessoas.

Bolsa eletrônica de Compras (BEC)

Introdução

A Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo (BEC/SP) é um sistema eletrônico de negociação de preços, realizado por meio de cotações, nos moldes do comércio eletrônico, com regulamentação própria para o Estado de São Paulo. A missão da Bolsa Eletrônica de Compras é desenvolver um sistema de compras que permita a otimização do custo total dos produtos e serviços adquiridos pelos órgãos públicos, usando a tecnologia da informação e aplicando políticas setoriais de compras: por setor comprador – saúde, educação, segurança; ou por fornecedor – medicamentos, papel e papelaria, material de construção etc., além de criar infra-estrutura e aplicação para obter e apurar o melhor preço de mercado, com garantia, por parte do governo, do pagamento aos fornecedores na data de vencimento estabelecida, mediante a entrega da mercadoria ou serviço solicitado.

Entende-se por custo total o valor acumulado do produto ao longo da cadeia de valor, desde o início da produção até o momento do consumo final. O custo total é formado, portanto, por custos de produção e custos logísticos de transporte, armazenagem e embalagem acumulados ao longo do processo de produção e distribuição do produto.

Além disso, a Bolsa Eletrônica de Compras implica formular diversas estratégias de compras, como, por exemplo:

a) concentrar todas as necessidades de compra e fazer uma única cotação eletrônica, quando os descontos por quantidade tornam-se interessantes;

b) pulverizar as compras fazendo diversos leilões;

c) adquirir grande número de itens de baixo consumo e baixo valor unitário, de um único fornecedor, reduzindo os custos do pedido, tanto do comprador quanto do vendedor.

A transparência e a agilidade no processo de compras do governo e a diminuição dos custos operacionais tanto do estado quanto dos fornecedores representaram impulso à economia, diante da ampliação da oportunidade de venda por um maior contingente de fornecedores.

A implantação da BEC/SP traz vantagens não só para o estado, como também para os fornecedores e a sociedade. Do ponto de vista do estado, a BEC/SP é um sistema transparente, que permite a redução dos custos operacionais e dos preços pagos pelo governo, além de agilizar o processo de aquisição e facilitar o controle, com informações agregadas e rapidamente disponíveis para as controladorias internas (Coordenadoria Estadual do Controle Interno – CECI) e externas (Tribunal de Contas, Assembléia, Legislativa, etc.). Para o setor privado, a BEC/SP proporciona maior interação com a Administração Pública Estadual, ampliando as oportunidades de negociação de seus produtos e serviços com o governo, via internet. A sociedade, por sua vez, terá a oportunidade de controlar todas as negociações efetuadas, tanto pelo portal BEC/SP quanto pela Fiesp, Sebrae, Simpi, etc.

Modalidades de compras utilizadas na BEC/SP

Atualmente, a Bolsa Eletrônica de Compras não opera nas modalidades de compras *concorrência* e *tomada de preços*, realizando suas operações apenas nas modalidades *dispensa de licitação* e *convite*, descritas a seguir:

- **Dispensa de licitação** – corresponde às compras até o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dando oportunidade aos fornecedores interessados em apresentar suas ofertas de preços, com identificação, ao final do processo, apenas do fornecedor vencedor.

- **Convite** – corresponde às compras até o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). A oferta de preços pelos fornecedores durante o período da cotação será efetuada por meio de envelopes eletrônicos fechados, ou seja, os lances serão mantidos em sigilo até o horário de abertura previsto no edital. Todas as propostas serão abertas simultaneamente, apurando-se o menor preço ofertado.

Segundo matéria publicada na *Gazeta Mercantil*, em 27/11/2002, Paula Santos, principal executiva da Vesta, empresa prestadora de serviços de tecnologia da informação para o Governo do Estado de São Paulo, afirmou:

“A vantagem do sistema de compras eletrônicas é que ele dá acesso a qualquer fornecedor, inclusive os pequenos. Quem só lê o Diário Oficial perde 50% dos convites, para fornecer ao governo, pois as compras entre 8 e 80 mil não são veiculadas”.

Integrantes da Bolsa Eletrônica de Compras

Integram a Bolsa Eletrônica de Compras:

- Como administrador do sistema BEC/SP, o Departamento de Controle de Contratações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, com a finalidade de gerenciar todas as etapas do processo de compras efetuadas eletronicamente.

- Como compradoras, as Unidades Gestoras Executoras do Governo do Estado de São Paulo (UGEs), responsáveis pelas aquisições feitas pela Administração Estadual.

- Como vendedores, os fornecedores habilitados a participar das cotações eletrônicas, de acordo com regulamento de participação (novos fornecedores podem acessar o *site* BEC/SP e enviar cadastro para análise prévia).

- Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) com a finalidade de disseminar os negócios realizados por meio de cotações eletrônicas, divulgando dados e informações sobre as cotações realizadas e os preços praticados.

- Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB) com a finalidade de manter ativas as contas dos fornecedores para movimentação dos pagamentos do estado, informando à BEC/SP e quando foi efetuado o crédito na conta do destinatário.

O atendimento aos princípios da Lei nº 8.666/93

Toda a plataforma de sistemas de negócio BEC/SP foi desenvolvida de acordo com a Lei das Licitações. A Bolsa Eletrônica de Compras cumpre o princípio constitucional da isonomia, bem como os princípios básicos da legalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, conforme art. 3º da Lei nº 8.666, de junho de 1993.

A Bolsa Eletrônica de Compras obedece a dois regulamentos: um para dispensa de licitação e outro para convite.

Funcionamento da Bolsa Eletrônica de Compras

Se um batalhão da Polícia Militar, por exemplo, quiser comprar suprimentos de informática, um operador da unidade entra no sistema Siafem ou Siafísico, identifica o item e a média de preço praticada, faz, então, o pedido e a contabilização – momento em que o sistema faz a reserva orçamentária e financeira para garantir a operação – o sistema lista os fornecedores cadastrados com condições de atender ao pedido e envia *e-mails* a essas empresas com os itens selecionados, indicando, ainda, a data e o horário para que possam fazer as propostas. O sistema conta com o preço máximo previsto.

No prazo previsto, é feito o leilão reverso, ou seja, ganha aquele fornecedor que oferecer o menor preço. Na modalidade *dispensa de licitação*, os fornecedores dão a cotação no prazo marcado, e o leilão pode durar de meia hora até cerca de quatro horas, dependendo da quantidade de itens que está sendo negociada. Já na modalidade *convite*, o fornecedor tem até cinco dias para fazer a proposta, a qualquer hora do dia ou da noite, via internet. Os “envelopes” são abertos, e o sistema BEC divulga os participantes e os preços ofertados e, posteriormente, fornece o resultado da operação.

A BEC funciona dentro do modelo de leilão reverso, semelhante a uma bolsa de valores, em que os fornecedores apresentam suas melhores propostas para cada item negociado. Um edital eletrônico padrão, criado pela secretaria, é preenchido pela unidade administrativa que vai fazer a compra – com as informações sobre o item, quantidade, prazo e local da entrega e prazo de pagamento – e enviado por *e-mail* para todos os fornecedores daquele tipo de produto.

No dia marcado para o leilão, os fornecedores fazem suas propostas no próprio *site* da BEC, e o sistema escolhe a melhor, de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, que disciplina todas as compras do governo. O processo está integrado ao sistema de liquidação de operações da Bolsa de Valores de São Paulo – que audita as compras pelo portal – e também ao sistema de administração financeira da Secretaria da Fazenda. As unidades gestoras executoras (UGEs) fazem suas ofertas de compra (OC) a partir dos sistemas de execução orçamentária e financeira já existentes, garantindo recursos para honrar as obrigações decorrentes das contratações realizadas, a BEC/SP torna suas OCs disponíveis na internet, no seguinte endereço: <www.bec.sp.gov.br>.

Podem participar da cotação eletrônica os fornecedores devidamente cadastrados pelas UGEs e habilitados pela BEC/SP para comercializar no sistema. Todo fornecedor cadastrado pela BEC/SP recebe um *e-mail* informativo sobre a realização da cotação eletrônica, juntamente com um extrato do edital. Quando uma cotação eletrônica é encerrada, o fornecedor vencedor é comunicado por meio do Boleto Eletrônico de Negociação (BEM). Ao mesmo tempo, são publicados os dados no *site* da BEC/SP. O processo, como um todo, só se encerra quando a Nossa Caixa informa à Bovespa sobre a liquidação financeira do negócio, com o devido crédito do pagamento na conta corrente do fornecedor. O sistema é administrado pelo Departamento de Controle de Contratações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, que gerencia todas as etapas do processo de compras efetuadas eletronicamente, observando, se em todas as etapas, os princípios da Lei nº 8.666/93 estão sendo respeitados.

A Bolsa de Valores de São Paulo participa disseminando os negócios realizados por meio de cotações eletrônicas, divulgando dados e informações sobre as cotações e preços praticados. Nossa Caixa/ Nosso Banco é o banco oficial que mantém ativas as contas correntes dos fornecedores para movimentação dos pagamentos do estado, informando à BEC-SP quando foi efetuado o crédito na conta corrente do fornecedor.

Universo populacional

O universo populacional é composto pelos operadores e usuários das Secretarias da Fazenda, Administração Penitenciária, Segurança Pública e da Polícia Militar e, também, por alguns fornecedores selecionados.

A seleção dos órgãos obedeceu aos seguintes critérios:

- órgãos que utilizam de maneira constante a BEC;
- órgãos em que fosse possível fazer a análise dos resultados da implantação da BEC na Administração Pública do Estado de São Paulo;
- órgãos situados na capital do Estado de São Paulo.

A seleção dos fornecedores obedeceu aos seguintes critérios:

- fornecedores que utilizam de maneira constante a BEC;
- fornecedores em que fosse possível fazer a análise dos resultados da implantação da BEC pela Administração Pública do Estado de São Paulo;
- fornecedores situados na capital do Estado de São Paulo.

O questionário

O questionário utilizado neste estudo procurou responder às perguntas básicas e confirmar as categorias preestabelecidas ou até mesmo identificar se existem outras categorias que precisam ser definidas. O questionário também serviu para avaliar se as hipóteses formuladas foram ou não confirmadas.

O questionário foi encaminhado por meio de *e-mails* e fax aos respondentes e, também, foi respondido por usuários que compareceram ao local de trabalho do autor e aproveitaram para responder à pesquisa.

Análise dos dados

Os dados coletados foram tabulados, a fim de:

- analisar se a utilização da BEC melhorou o relacionamento da Administração Pública Estadual com seus fornecedores;
- analisar se o investimento em treinamento para o uso da BEC foi suficiente;
- analisar se a utilização da BEC está bem assimilada por todos os operadores, usuários e fornecedores;
- analisar se a utilização da BEC melhorou as condições de trabalho dos operadores;
- determinar se a utilização da BEC trouxe benefícios operacionais, em termos de prazo, custos, qualidade, informações, etc., para a Administração Pública Estadual e para os fornecedores.

Os resultados da pesquisa foram analisados de forma a possibilitar a resposta às perguntas inicialmente colocadas no projeto de pesquisa. Partiu-se de uma amostragem por meio de conglomerados, que, segundo Costa Neto (1997), é usada quando a população apresenta uma subdivisão em pequenos grupos, chamados conglomerados.

É possível, e muitas vezes conveniente, fazer a amostragem por meio de conglomerados, a qual consiste em sortear um número suficiente de conglomerados, cujos elementos constituirão a amostra. Ou seja, as unidades de amostragem, sobre as quais é feito o sorteio, passam a ser os conglomerados e não mais os elementos individuais da população. Esse tipo de amostragem é, às vezes, adotado por motivos de ordem prática e econômica.

Para Stevenson (1981), a amostra por conglomerados tem duas vantagens muito distintas sobre a amostragem aleatória. Uma é que, se os itens da população se acham muito dispersos, uma amostra aleatória pode acarretar considerável despesa, viagens, etc., para ser bem extraída, ao passo que os itens de cada conglomerado estão mais próximos uns dos outros. Uma segunda vantagem da amostragem por conglomerados é

que não é necessária uma listagem dos itens da população. Basta uma lista dos conglomerados. Considerando-se as respostas como aleatórias, foram usados os instrumentos analíticos mais adequados à análise. O método estatístico empregado para análise foi o teste para proporção.

Considerações finais

As considerações finais desta pesquisa, associadas às hipóteses previamente formuladas, são:

- a utilização do *e-mail* proporcionou maior rapidez ao pesquisador;
- as mudanças ocorridas, as que vêm ocorrendo e as que virão a ocorrer por meio do Governo Eletrônico resultam em maior rapidez, transparência, economia e qualidade nos produtos e serviços da Administração Pública, sendo que a utilização da BEC é um exemplo desse processo;
- não houve diferença significativa entre a opinião dos usuários/operadores e os fornecedores;
- apesar de o procedimento para a utilização da BEC ser simples, ainda se encontram dificuldades na operação por parte dos usuários e fornecedores, devido às limitações técnicas ou à falta de maior especificação dos materiais nos editais;
- existe uma preocupação muito grande por parte das unidades e empresas pesquisadas com relação à qualidade do material entregue pelas empresas vencedoras, fato que já vem sendo controlado pela Administração Pública, inclusive com o registro por meio de boletins de ocorrência de materiais falsificados e o não-recebimento de materiais de baixa qualidade pelas unidades;
- a centralização de informações sobre a utilização da BEC em alguns funcionários das unidades pesquisadas e da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo dificulta a multiplicação dos conhecimentos, resultando em dificuldades da compreensão dos benefícios da BEC.

Recomendações

Considerando-se as condições objetivas da pesquisa, os resultados permitem sugerir algumas recomendações.

Como o treinamento para uso da BEC não foi considerado suficiente, o Governo do Estado de São Paulo deve continuar investindo nesta área, promovendo novos cursos, palestras e eventos sobre a utilização da BEC.

Além da questão do treinamento, o Governo deve ampliar a consulta sobre a BEC, por intermédio de manuais ou outro material explicativo

impresso. O *site* da BEC, além da legislação e regulamento, deveria trazer mais informações de como participar das cotações passo a passo.

Este estudo poderia ser ampliado com o uso de outras técnicas estatísticas, cujos pesquisadores poderiam comparar ou confirmar as conclusões a que o autor chegou.

Por último, o estudo pode ser usado em outros órgãos e secretarias do Governo, para verificar se, em outro universo amostral, novas conclusões podem ser extraídas ou, até mesmo, confirmar os resultados desta pesquisa.

Referências bibliográficas

ALBERTIN, Alberto Luiz. *Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARROS, A. de J. P. de; LEHFELD, N. A. *Projeto de pesquisa: propostas metodológicas*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BEAULIEU, Paul L. État moderne et ses fonctions. In: KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*, 1996.

BOYD JR., Harper W.; WESTFALL, Ralph. *Método científico e projeto de pesquisa*. 1984.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. p. 20-24.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão).

_____. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CAPELÃO, Luiz Gonzaga F.; SARAIVA, Luiz Alex S. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? *Revista de Administração Pública*, Brasília, DF, nº 2, mar./abr. 2000.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro – desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*, Brasília, DF, nº 2, mar./abr. 2000.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antonio Age. *Atualizando o modelo administrativo brasileiro: as promessas e perspectivas do governo eletrônico*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. (Coletânea de artigos)

CAUTELA, Alciney Lourenço; POLONI, Enrico G. Franco. *Sistemas de informação na administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1986.

COSTA, André Lucirton. *Sistemas de compras públicas e privadas no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPAD, 1994. (Coletânea de artigos)

DERTOUZOS, Michael. *O que será: como o novo mundo da informação transformará nossas vidas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

- DIAS, Donaldo de Souza. *Motivação e resistência ao uso da tecnologia de informação: um estudo entre gerentes*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. (Coletânea de artigos)
- DONAIRE, Denis. A utilização do estudo de casos como método de pesquisa na área de administração. *Revista IMES*, São Caetano do Sul, SP, nº 40, 1997.
- FERREIRA, Maria de Fátima Alves. *Um estudo sobre os programas de qualidade, produtividade e modernização: a reestruturação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*. 1999. (Monografia) Prêmio Nacional de Monografias da Secretaria do Tesouro Nacional.
- FLEURY, Afonso C. C. Capacitação Tecnológica e Processo de Trabalho: Comparação entre o modelo japonês e o brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, out./nov. 1990.
- GÓMEZ, Maria N. G. Novos cenários Políticos para a informação. In: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Projeto Integrado de Pesquisa "A cidade e a cidadania de informação: espaços e redes urbanas de informação"*. Brasília: CNPQ/MCT, 2000.
- JEZÉ, Gaston. Les principes generaux du droit administratif. In: KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1996.
- JÓIA, Luiz Antonio. O que é governo eletrônico? Disponível em: <<http://www.ebape.fgv.br/comum/asp/index.asp>>. Acesso em: 1º mar. 2003.
- KALAKOTA, R.; WHINSTON, A. P. *Electronic commerce: a manager's guide*. Massachusetts: Longman, 1996.
- KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1996.
- LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. *Management information systems*. 5ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998. 692 p. In: SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro da. *Os sistemas de informações e as novas formas organizacionais*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. (Coletânea de artigos).
- LEMONS, Solon Pinto et. al. O setor de compras governamentais no Brasil: situação atual e ações em curso. In: III CONFERÊNCIA IBERO AMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO. Panamá: 2000.
- LENK K.; TRAUENMÜLLER R. Broadening the concept of electronic government. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing E-Government*. London: Kluwer Law International, 2001.
- LIMA, Ruy Cirne. Organização administrativa e serviço público no direito administrativo brasileiro. Pareceres RDP.
- MATTAR, Fauzen. *Pesquisa de marketing*. vol 1. São Paulo: Atlas, 1997.
- MELLO, Oswaldo A. Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. In: KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984.
- NASCIMENTO, José Alexandre. *Auditoria da Gestão Pública*. 2000. Monografia (Pós-Graduação em Controladoria Governamental) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- NOGUEIRA, Marco A. A mudança difícil: notas sobre a reforma do Estado e recursos humanos. *Revista de Administração Pública*, Brasília, nov./dez. 1999.
- NOGUEIRA, Dalmo. *Apresentação do Governo Eletrônico*. In: SEMINÁRIO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS. 2002.
- O'BRIEN, James. *Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da Internet*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OSBORNE, D.; GRAEBER, Ted. *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. Brasília: MH Comunicações, 1997.

PADOVEZE, Clóvis Luís. *Contabilidade gerencial: um enfoque em sistema de informação contábil*. São Paulo: Atlas, 1997.

PAULA de E. R.; GONÇALVES C. A. Um olhar sobre o comportamento de compra dos usuários da internet. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 7, nº 3, p. 43-57, jul./set. 2000.

PATTON, M. Q. Qualitative evaluation methods. In: DONAIRE, Denis. A utilização do estudo de casos como método de pesquisa na área de administração. *Revista IMES*, São Caetano do Sul, SP, n. 40, 1997.

ROTONDARO, Roberto G. *Licitações e contratos na administração pública*. São Paulo: Escola Fazendária do Estado de São Paulo, 2000.

SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 3ª ed. São Paulo: EPU, 1974.

SCHRAM, W. Notes on case studies of instructional media projects: working paper for the academy for educational development In: DONAIRE, Denis. A utilização do estudo de casos como método de pesquisa na área de administração. *Revista IMES*, São Caetano do Sul, SP, nº 40, 1997.

SILVEIRA, Marco A. P. *Os sistemas de informações e as novas formas organizacionais*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. (Coletânea de artigos)

SOBOLL, W. Implantação do Sifem no Estado de São Paulo. In: SEMINÁRIO O CONTROLE INTERNO NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DO ESTADO, 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, 1998.

SPÍNOLA, Mauro de Mesquita; PESSÔA, Marcelo S de Paula. *Tecnologia da Informação: In: Gestão de operações*. São Paulo: Brücher, 1997. cap.7.

VIDAL, Antonio Geraldo da Rocha. *Introdução ao projeto de desenvolvimento de sistemas de informação*, apostila da escola fazendária do Estado de São Paulo – FAZESP, 2001.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

TIGRE, P. B. *Comércio eletrônico e globalização: desafios para o Brasil*. São Paulo: Campus, 1999.

YIN, Robert K. Case study research: design and methods in Applied Social Research Methods Series. In: DONAIRE, Denis. A utilização do estudo de casos como método de pesquisa na área de administração. *Revista IMES*, São Caetano do Sul, SP, nº 40, 1997.

TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia de governo: paradigmas para o Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.

ZWEERS K.; PLANQUÉ K. Electronic government: from a organizational based perspective towards a client oriented approach. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing E-Government*. Kluwer Law International, 2001. p. 92.

Renê Fernando
Cardoso é
Assistente
Técnico II da
Secretaria da
Fazenda de
São Paulo,
mestrando em
Administração
pela Unip e
professor das
Faculdades
Integradas
Torricelli.

Contato:
[rfcardoso@
fazenda.sp.gov.br](mailto:rfcardoso@fazenda.sp.gov.br)

Resumo Resumen Abstract

Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo

Renê Fernando Cardoso

Esta é uma pesquisa com o objetivo de estudar e analisar os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) no Governo do Estado de São Paulo. O estudo permitiu responder a questões básicas, tais como: relacionamento com fornecedores, investimentos em treinamento, assimilação, condições de trabalho e benefícios operacionais. O estudo é uma pesquisa descritiva, que tenta obter uma descrição completa e precisa de uma situação. A coleta de dados baseou-se em um questionário, enviado por *e-mail*, respondido pelos usuários e operadores da BEC e pelos fornecedores. Os principais resultados obtidos demonstraram que utilização da BEC não melhorou o relacionamento da Administração Pública com seus fornecedores, porém trouxe mais economia, credibilidade e transparência ao Governo do Estado de São Paulo.

Un estudio sobre los resultados de la utilización de la bolsa electrónica de compras en el gobierno del estado de São Paulo

Renê Fernando Cardoso

Esta es una investigación que tiene por objeto estudiar y analizar los resultados de la utilización de la Bolsa Electrónica de Compras - BEC en el Gobierno del Estado de São Paulo. El estudio permitió responder a cuestiones básicas como las Relaciones con Suministradores, Inversiones en Capacitación, Asimilación, Condiciones de Trabajo y Beneficios Operacionales. El estudio es una investigación descriptiva, que intenta obtener una descripción completa y precisa de una situación. La colecta de datos se basó en un cuestionario, enviado por e-mail, respondido por los usuarios y operadores de la BEC y por los suministradores. Los principales resultados obtenidos han demostrado que la utilización de la BEC no mejoró las relaciones de la Administración Pública con sus suministradores pero representó más economía, credibilidad y transparencia para el Gobierno del Estado de São Paulo.

A study about the results of the utilization of a business to government marketplace in the state of São Paulo

Renê Fernando Cardoso

This study aims at studying and to analyzing the results of the utilization of a business to government marketplace, named Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), in São Paulo. The study permitted to answer basic questions such as relation with suppliers, training investments, assimilation, job conditions and operational Benefits. The study is a descriptive research that tries to get a comprehensive and precise description from a situation. The database collection was based in questionnaires sent by e-mail to the users, operators and suppliers. The principal results demonstrated the utilization of BEC did not improve the relation of Public Administration with its suppliers but on the other hand brought more economy, credit and transparency to the São Paulo government.

Desenvolvimento sustentável: o desafio da administração pública brasileira nas dimensões da relevância social, da prudência ecológica e da viabilidade econômica

Anderson Macedo de Jesus

Introdução

A humanidade e o mundo natural estão em rota de colisão. As atividades praticadas por nós, humanos, acabam por proporcionar danos irreversíveis ao ambiente, sendo necessário grande mudança na forma como nos servimos dos recursos naturais que a Terra nos proporciona.

Já sentimos a necessidade de controlar as atividades prejudiciais ao ambiente para restaurar e proteger a integridade dos sistemas terrestres dos quais dependemos. Para tanto, precisamos integrar formas alternativas de sobrevivência à nossa cultura e deixar de degradar e exaurir os recursos naturais, direta e indiretamente responsáveis pela vida saudável. A urgência de soluções para a questão ambiental transformou-a em assunto relevante nas agendas dos governos nacionais e nos fóruns de debate em âmbito internacional.

Atualmente, a gestão da questão ambiental é um grande desafio para a administração pública em todo o mundo, juntamente com as questões econômica e social. Decorrem desse desafio debates acalorados sobre as políticas e formas de gestão mais apropriadas para se garantir um modelo de desenvolvimento efetivo e não depredatório. Segundo Ignacy Sachs (2002), a solução pode estar na promoção dos três pilares básicos do desenvolvimento sustentável: a relevância social, a prudência ecológica e a viabilidade econômica.

Não obstante a reconhecida dificuldade para harmonizar esses três pilares em processo de gestão eficiente e produtivo, parece incontroversa a busca da sustentabilidade. A gravidade dos problemas gerados pela degradação ambiental exige respostas rápidas e criativas, que possam dar conta

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Anderson
Macedo de
Jesus é Assessor
Técnico da
ENAP,
graduado em
Administração
Pública pela
Unesp, pós-
graduando do
curso de
Especialização
em Gestão
Pública pela
ENAP,
professor
convidado do
curso de pós-
graduação *Lato
sensu* em
Gestão Pública
da Escola de
Governo de
Mato Grosso.

Contato:
[anderson.jesus@
enap.gov.br](mailto:anderson.jesus@enap.gov.br)

das necessidades dos cidadãos e resguardar a preservação dos recursos fundamentais para seu próprio bem-estar. Em verdade, esse é um grande desafio para os formuladores de políticas e gestores públicos, que, além de perspectiva interdisciplinar sobre a questão, não podem descuidar da complexidade que envolve a conjugação dos três pilares.

Neste ensaio, será analisada a atuação da Administração Pública Federal na gestão da questão ambiental, considerando-se a abordagem dos pilares que fundamentam o desenvolvimento sustentável. Os dados que alimentam esta análise provêm de pesquisa da jurisprudência dos tribunais. Nesta pesquisa, identificou-se e caracterizou-se a atuação de alguns órgãos do poder público que possuem grande ligação com a participação popular, a exemplo do Ministério Público e dos colegiados ambientais, e investigaram-se os parâmetros de regularidade de atuação da administração pública no uso de seu poder de polícia administrativo. O resultado mais significativo desse estudo, que será evidenciado de forma mais analítica neste ensaio, aponta para a necessidade do trabalho conjunto entre as entidades ambientalistas do setor público – sejam elas de caráter regulador ou não – como fator imprescindível para a definição, evolução e prática do desenvolvimento sustentável na sociedade brasileira.

O homem e seu modelo de desenvolvimento insustentável

O progresso científico e tecnológico que acompanhou a evolução das sociedades de mercado viabilizou a sofisticação do sistema de produção, a gênese de novas necessidades e a ampliação do consumo. Embora esse progresso tenha trazido benesses para a humanidade, também trouxe malefícios. A égide do modelo de desenvolvimento calcado no crescimento econômico a qualquer custo conduziu a maioria das sociedades ao estabelecimento de padrões insustentáveis de consumo, além de provocar, em escala mundial, distorções, tais como a concentração de renda, o aumento do nível de pobreza e o crescimento populacional desordenado. Esse modelo de desenvolvimento tornou-se insustentável graças às suas próprias contradições, que geraram os mais diversos problemas ambientais: desflorestamentos, extinção de espécies animais e vegetais, poluição, alterações climáticas, desertificação, escassez de água potável e, sobretudo, a miséria humana em diversos níveis e graus.

No Brasil, os índices de desmatamento são altos. Na Amazônia chegam a 13% da cobertura original da floresta, ocupando o segundo lugar entre os países que possuem o maior índice de desmatamento, ou seja, o país tem cerca de 16.000 km² de área maltratada com a derrubada de árvores e incêndios provocados pela ocupação humana¹. A Mata

Atlântica cobria cerca de 15% da área nacional (1.290.692 km²) por volta do século XIV, extensão que, segundo ambientalistas, foi reduzida, até 2001, para 90.438 km².

Durante a Rio 92, foram levantados alguns dados mundiais sobre clima e efeito estufa, energia, biodiversidade, florestas, água, agricultura, pobreza, população, dívida externa e ajuda de países desenvolvidos para o desenvolvimento de países pobres. Dentre esses dados, destacam-se os seguintes: em 1990, a humanidade lançou 5,827 bilhões de toneladas de CO₂ na atmosfera, acentuando o aquecimento global; em 1992, o consumo de energia no planeta foi equivalente a 8,171 trilhões de toneladas de petróleo por ano; até 1992, estimou-se que cerca de 180 espécies de animais foram extintas e outras mil estavam ameaçadas de extinção; em 1990, havia 3,960 bilhões de hectares de florestas nas diversas regiões do planeta e sua população usou cerca de 3.500 km³ de água doce por ano; em 1987, a área da terra usada na agricultura era de 14,9 milhões de km² (297 hectares para cada grupo de mil pessoas); em 1992, o planeta tinha 5,44 bilhões de habitantes; em 1990, os países subdesenvolvidos deviam US\$ 1,456 trilhões a credores externos e, em 1992, os países desenvolvidos destinavam, a título de ajuda, 0,36% de seu PIB aos países pobres.

Os indicadores ambientais também foram negativos entre 1992 e 2002. Dados levantados no evento sobre meio ambiente em Johannesburgo, e apresentados em 2002, na Rio +10Brasil, evidenciaram que as perspectivas e metas fixadas durante a Rio92 não evoluíram de forma positiva. Em 1999, as emissões de CO₂ subiram para 6,097 bilhões de toneladas (somente 77 países ratificaram o protocolo de Kyoto até 24/8/2002); o consumo de energia subiu para o correspondente a 9,124 trilhões de toneladas de petróleo; 24 espécies (contando só os vertebrados) foram extintas desde 1992; 1.780 espécies de animais e 2.297 de plantas estão ameaçadas; em 2000, a área de floresta caiu para 3,866 bilhões, o equivalente a todo o Sudeste brasileiro (SP, MG, RJ, ES); em 2000, o consumo anual de água potável chegou a 4.000 km³ (crescimento de 12,5%); 1,2 bilhões de pessoas vivia, em 2002, com US\$ 1 por dia (1/5 da população do planeta); a estimativa da população, em 2002, era de 6,240 bilhões (crescimento de 13% sobre os dados de 1992); a dívida externa subiu para US\$ 2,569 trilhões em 1999 (o equivalente a cinco PIBs do Brasil); e o investimento dos países desenvolvidos caiu para 0,22%, embora em 1992 o compromisso tenha sido de aumentá-lo para 0,7%.

Dessa forma, as evidências parecem tornar incontestável o fato de que, pelo menos, dois dos pilares do desenvolvimento sustentável – a prudência ecológica e a relevância social –, conforme os padrões vigentes de desenvolvimento, não são muito relevantes. Considerando-se a classificação apresentada no Quadro 1, pode-se dizer que a forma de crescimento

desordenado predomina no ambiente em que vivemos, cujos resultados são impactos ecológicos e sociais negativos e impactos econômicos somente positivos.

Quadro 1: Padrões de crescimento

	Impactos		
	Econômicos	Sociais	Ecológicos
a) Crescimento desordenado	+	-	-
b) Crescimento social benigno	+	+	-
c) Crescimento ambientalmente sustentável	+	-	+
d) Desenvolvimento	+	+	+

(SACHS, 2002)

O papel da administração pública na gestão ambiental

O enfrentamento das contradições do “modelo de desenvolvimento insustentável” envolve diversas dimensões ou esferas de ação. Parece haver consenso de que a educação das novas gerações, a conscientização dos setores produtivos e a condução do tema para os debates no âmbito internacional constituem ações fundamentais a médio e longo prazo. Não obstante, há também o reconhecimento de que uma ação imediata do poder público é essencial para regular os procedimentos e evitar abusos no uso dos recursos naturais.

É pelo poder de polícia administrativo que a administração pública protege o meio ambiente. O uso da força do Estado, por meio da coercibilidade, permite a materialização das sanções administrativas dos agentes competentes (MUKAI, 1998). Esse poder de polícia é parte integrante da administração pública, que tem como objetivo limitar e disciplinar direito, interesse e liberdade, regulando condutas para evitar abusos (FREUND, Ernest apud FRANCO SOBRINHO, 1951. SIRVINSKAS, 2002. MACHADO, 2002. LOPES, 1998. BARBOSA, 1958. TÁCITO, 1952).

No Brasil, o poder de polícia ambiental administrativo é exercido pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), previsto no art. 6º da Lei nº 6.938/81. Esses órgãos são compostos pelos Conselhos Ambientais ligados ao Ministério do Meio Ambiente, a saber:

- Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);
- Conselho Nacional da Amazônia Legal;
- Conselho Nacional dos Recursos Hídricos e o Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente, que formam os órgãos consultivos e

deliberativos;

- Conselho de Governo, órgão superior presidido pelo presidente da República;

- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão executor;

- Órgãos seccionais, que são entidades colegiadas instituídas por alguns estados, como o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam), a Comissão de Política Ambiental (Copam) e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca);

- Órgãos setoriais, que reúnem as entidades federais da administração direta ou indireta, encarregados de proteger o meio ambiente;

- Órgãos locais que se referem às entidades municipais de meio ambiente.

Existem também órgãos ambientalistas distribuídos pelas regiões do país, a saber:

- *Região Sul* – Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Fundação do Meio Ambiente (Fatma) e Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam);

- *Região Sudeste* – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema);

- *Região Norte* – Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam);

- *Região Nordeste* – Centro de Recursos Ambientais (CRA), Superintendência Estadual de Meio Ambiente (Semace), Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (Idema) e Administração Estadual do Meio Ambiente (Adema);

- *Região Centro-Oeste* – Fundação Estadual do Meio Ambiente (Femago) e Secretaria de Meio Ambiente (Sema).

Esses órgãos ou entidades colegiadas, que fazem parte do Sisnama, abrem a todo cidadão a condição de fazer valer seus direitos e propostas por meio deles. É importante salientar o poder de polícia que têm alguns desses órgãos, que dão legitimidade de coerção às infrações locais. Ainda destaque-se que a maior parte dos atos de polícia, embora discricionários em certos casos, é vinculada e auto-executória, tratando-se sempre de aplicação de sanções. Todavia, existe o oferecimento da ampla defesa, uma vez que as sanções envolvem medidas como multa, interdição de atividade e de estabelecimento, demolições, embargos de obras, proibição de fabricação e comércio de produtos.

A participação dos cidadãos e o Ministério Público

Além das entidades que exercem o poder de polícia, o Estado dispõe de instâncias em que o próprio cidadão pode-se fazer presente nas ações

de proteção do meio ambiente. Destaca-se, nesse caso, o Ministério Público². Pode-se afirmar que essa entidade resulta do próprio processo de aperfeiçoamento da legislação brasileira, que a viabilizou como ente responsável pela iniciação e interação³ entre os cidadãos, o meio ambiente e toda administração pública.

Com o advento da Constituição Federativa do Brasil de 1988, a administração pública e os cidadãos tornaram-se co-responsáveis pelo zelo ao meio ambiente e, conseqüentemente, por sua qualidade. Ou seja, à população coube a responsabilidade de denunciar tudo aquilo que prejudique o meio ambiente e seu bem-estar, e à administração pública restou a responsabilidade de cumprir, mediante coação, toda e qualquer prática que venha prejudicar tanto o meio ambiente quanto a boa qualidade de vida dos cidadãos. O art. 225 da mesma Constituição deixa evidente essa situação, mas a pesquisa realizada para diagnosticar a atuação da administração pública na gestão da questão ambientalista permitiu identificar que a conscientização desse dever ainda está longe de acontecer, em parte devido ao próprio insucesso das entidades responsáveis pela gestão da questão ambiental e da preservação dos recursos naturais.

De qualquer forma, há ocorrências positivas na administração pública, o que pode ser verificado com a implantação da ação civil pública, que tem como objetivo, além de assegurar o controle social, garantir a proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente. Para tanto, o Ministério Público desempenha papel muito importante. Na condição de proponente das ações judiciais de natureza civil, que visam recuperar ou evitar danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, à população (MILARÉ, 2001), essa entidade abre um canal na administração pública para a representação dos interesses sociais.

Podemos identificar, em parte das atribuições do Ministério Público, o “princípio da precaução”⁴, que está presente também na Constituição Federativa do Brasil⁵, como princípio garantidor de vida sadia e qualitativa para as gerações presentes e futuras (MACHADO, 2002). Esse princípio é tão significativo que o não-cumprimento das medidas de precaução contraria não só a moralidade, mas a própria legalidade administrativa, porque se estende ao poder de polícia, ou seja, entra no domínio do direito público, que tem como função garantir o bem-estar social, devendo tomar medidas que limitem ou suspendam as liberdades dos cidadãos, caso a situação o exija.

O Ministério Público é uma das instituições que mais receberam a atenção dos constituintes em 1988. Entre as grandes inovações devido à sua criação, encontra-se a Lei nº 6.938/81, regulamentada pelo Decreto Federal nº 88.351, de 1º 6.1983, que instituiu a responsabilidade do poluidor, independente da culpa (responsabilidade objetiva)³, e a faculdade de o

Ministério Público propor ações de natureza civil. De acordo com Milaré (2001, p. 270), o Brasil foi “um dos pioneiros no mundo de uma nova função do Ministério Público, fazendo com que este se firmasse como a instituição mais bem credenciada para tutela dos interesses sociais, difusos e coletivos, na ordem civil. Isso sem prejuízo de sua tradicional atuação dos crimes ecológicos”.

Cabe ao Ministério Público, como canal de representação da sociedade, interagir com o Judiciário, por meio do procurador-geral da República, para julgar os casos inseridos em sua competência. Ou seja, somente por meio dessa interação e do poder de polícia da administração pública é que os direitos da cidadania poderão ser exercidos e as ameaças, resolvidas. Tal fato realça o importante papel reservado ao Ministério Público e ao restante da administração pública, na apreciação das necessidades da sociedade e manutenção do bem-estar social.

A interação entre os cidadãos e o Ministério Público e entre essa entidade e o Poder Judiciário constitui importante possibilidade de ação consciente da sociedade, fazendo que apareçam grandes controvérsias na promoção de meio ambiente sadio e sustentável, ao qual homens e mulheres têm direito. É fato que estamos muito longe da conscientização plena em torno da questão ambiental, porém abre-se caminho a ser seguido, sobretudo quando se sabe que, por tantas vezes, os cidadãos ignoram seus legítimos direitos e se fazem alijados das políticas públicas e dos direitos, por desconhecimento e falta de vivência política e social, calando-se atônitos diante de abusos ambientais e sociais.

É necessário, então, salientar que todo cidadão tem o direito de requerer do poder público e dos órgãos ambientais as informações necessárias de seu interesse particular ou coletivo, principalmente quando o assunto se relaciona com a preservação e manutenção do meio ambiente, que deve ser assegurado e protegido como patrimônio público⁷ (art. 2º, inciso I, da Lei nº 6.938/81). Nesse sentido, o Ministério Público surge como coadjuvante e pode estar a serviço do cidadão que, por muitas vezes, sente-se desamparado ou incapacitado de arcar com o ônus de lutas judiciais onerosas contra interesses de grandes empresas ou mesmo contra o próprio Estado, que, no papel de empreendedor, pode agir de forma irregular no trato com o meio ambiente ou ser omissivo, como gestor da política pública ou agente regulador no exercício de seu dever constitucional.

Diagnóstico da atuação da administração pública na gestão da questão ambiental

Não obstante a evidência dos progressos obtidos na gestão da política ambiental com a atuação do Ministério Público, é importante

considerar a atuação da administração pública em seu conjunto, para avaliação adequada dessa gestão, particularmente no que diz respeito ao poder de regulação e fiscalização do Estado. Para tanto, o levantamento e a análise da jurisprudência dos tribunais brasileiros podem ser elucidativos. Com esse intuito, foram pesquisados os acórdãos (jurisprudência)⁸ dos últimos 50 anos (1950-2001), referentes ao combate da degradação dos recursos naturais (florestas brasileiras). A análise dos dados permitiu verificar alguns aspectos importantes sobre essa questão.

Em primeiro lugar, foi possível verificar que o maior número de acórdãos, cerca de 79%, concentrou-se na década de 1990 (veja Gráfico 1).

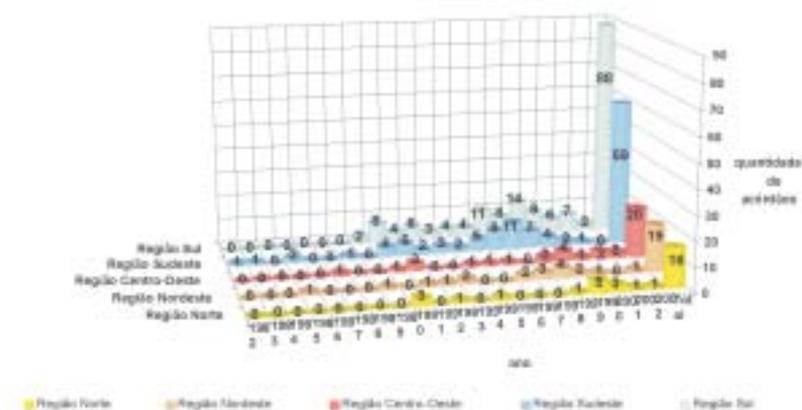


Gráfico 1: Ritmo da incidência de acórdãos registrados após a Constituição Federal de 1988

Tal ocorrência parece apontar para as alterações promovidas pela Constituição de 1988, já mencionadas neste ensaio, que responsabilizaram pela tutela do meio ambiente tanto a administração pública quanto o cidadão. Com elas também houve a ampliação das atribuições do Ministério Público e do Judiciário, inclusive do Supremo Tribunal Federal (STF), além da criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Somam-se a esses fatos de natureza constitucional a difusão da educação ambiental e o crescimento dos movimentos ambientalistas mediante a ação de ONGs. Essas ocorrências auxiliaram na formação de ambiente mais crítico, viabilizando o encaminhamento de denúncias e ações judiciais outrora não observadas com a mesma frequência. Em segundo lugar, os números levantados permitem observar em que regiões e em quais períodos cresceram as incidências dos casos de acionamento do poder de polícia administrativo, ou seja, os casos de atuação da administração pública contra a degradação do meio ambiente, e, conseqüentemente, da intervenção

judiciária. Como tendência mais geral, há maior incidência de acórdãos nas regiões Sul e Sudeste do que nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, em que se nota uma significativa diminuição no número de acórdãos.

As regiões mais ricas do país (Regiões Sul e Sudeste) acumularam um total de 73% dos acórdãos coletados, enquanto as regiões mais pobres (Norte, Centro-Oeste e Nordeste), os 27% restantes (veja Gráfico 2).

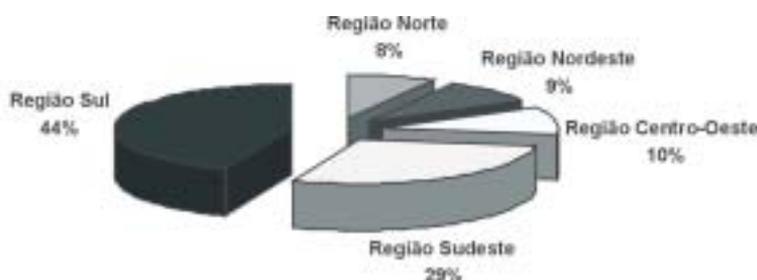


Gráfico 2: Distribuição dos acórdãos encontrados e analisados

O Estado de Santa Catarina foi o que mais obteve crescimento da incidência do acionamento das polícias administrativa e judiciária nos anos de 1990, seguido por São Paulo, também com grande crescimento de casos durante a mesma década.

Essa concentração também é notada nos casos do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Paraná e Rio de Janeiro vêm em seguida (veja Gráfico 3), enquanto no Distrito Federal, em Goiás, em Pernambuco, na Bahia, no Pará, no Acre, no Amazonas e nos demais estados periféricos, como Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins, onde a pobreza e a desinformação são maiores, ocorrem números inexpressivos de incidência da polícia judiciária e administrativa contra a degradação dos recursos naturais (veja Gráfico 4).

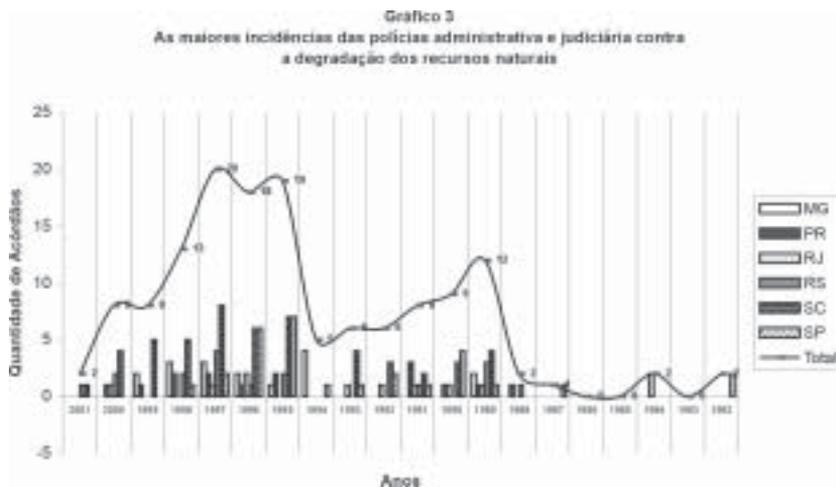


Gráfico 3: As maiores incidências das polícias administrativa e judiciária contra a degradação dos recursos naturais



Gráfico 4: As menores incidências das polícias administrativa e judiciária contra a degradação dos recursos naturais

A análise da jurisprudência permitiu o registro de três situações distintas, segundo as quais os acórdãos foram agrupados.

A primeira situação⁹ deixa evidente a grande importância do Ministério Público para a boa atuação da administração pública, o qual ora aciona a si próprio, ora é acionado pela coletividade e também por

meio de litisconsórcio¹⁰ com outros órgãos, movendo ações civis públicas contra empresas particulares (madeireiras, usinas, fazendas, etc.) e, até mesmo, contra a própria administração pública (governos de estado e município). Exemplo deste último caso são as ações contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o ex-Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), antecessor do Ibama.

Assim, os acórdãos permitiram observar que o Ministério Público tem exercido papel de destaque na defesa da preservação ambiental. Nota-se que essa entidade tem agido para que os interesses públicos sejam legalmente respeitados, coibindo as práticas deletérias que, por vezes, passam despercebidas pelos órgãos colegiados que exercem o poder de polícia administrativo, e tem cumprido com o princípio da precaução, agindo de forma antecipada aos perigos iminentes.

O Ministério Público, por diversas vezes, tem-se deparado com o problema da derrubada de milhares de hectares de florestas virgens por grandes fazendeiros para a formação de pastagens com vista à criação de gado ou por madeireiras para a comercialização de madeira, os quais, sem a devida licença, são, muitas vezes, autuados e punidos por desmatar e/ou estocar madeira. De acordo com estimativas do Ibama¹¹, as madeireiras foram responsáveis pela abertura de mais de 3 mil quilômetros de estradas ilegais nos últimos anos só no sul do Pará. Muitas dessas madeireiras, segundo o Ibama, são multinacionais de origem asiática, sem contar com a ação das mais de 7 mil empresas registradas na Amazônia.

Também tem agido o Ministério Público contra alguns planos de assentamentos que geram desflorestamento. Houve autuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) pela derrubada de florestas com a intenção de implantar assentamentos. O Ministério de Política Fundiária, para não prejudicar o meio ambiente sadio, proibiu, em outubro de 1999, a desapropriação de terras para fins de reforma agrária em locais de mata ciliar.

A crescimento da cultura da soja na região amazônica, por meio da aquisição de áreas desmatadas para o plantio, tornou-se problema preocupante para a sociedade e para o poder público e fez que o Ministério do Meio Ambiente, em ação desesperada, limitasse o corte das florestas para o cultivo em 3 hectares ao ano. Embora essa medida amenize o problema, parece não ser a mais adequada para resolvê-lo definitivamente.

Em 2001, o Ministério do Meio Ambiente instituiu o licenciamento ambiental em propriedade rural, especificamente em municípios de Rondônia e do Pará, que, de acordo com o Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe), foram os estados responsáveis por cerca de 80% do desmatamento na Amazônia, entre 1997 e 1999.

A segunda situação¹² envolve a atuação do órgão executor, o Ibama, ora por sua própria atuação, ora por sua atuação com órgãos colegiados ambientais, como a Fundação do Meio Ambiente (Fatma), que atua na Região Sul, e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), da Região Sudeste. Os acórdãos analisados evidenciam a ação incisiva do Ibama na atuação de empresas diversas, inclusive rurais e agroindustriais e da própria administração pública por atuação de governos estaduais e municipais. Observa-se ainda, entre suas atividades, a cassação de licenças e de cotas para a exploração de matas, o indeferimento de autorização para desmatamento e a negação de renovação de prazos, evidenciando postura de intolerância com relação aos abusos cometidos contra o meio ambiente.

A terceira e última situação¹³ reúne os acórdãos referentes à ação da administração pública estadual e municipal. Nesse caso, o que salta aos olhos é a ocorrência pouco significativa de atos propostos e a inexpressiva participação dos governos estaduais e municipais na promoção de ações contra crime ambiental. Ao contrário, os governos locais estão sendo mais coagidos que coativos.

Os governos locais não têm exercido adequadamente seu dever de zelar pelo meio ambiente sadio e equilibrado e, por vezes, são os autores da própria contravenção, restando aos órgãos da Administração Pública Federal (Ministério Público, órgão executor e órgãos colegiados) a ação contra atos irregulares de entidades públicas estaduais ou municipais.

Diante da análise dos acórdãos, os governos locais encontram-se muito mais comprometidos com o empenho fiscal (interesses econômicos), e, dessa forma, tornam-se coniventes na implementação de projetos econômicos questionáveis do ponto de vista ambiental, a exemplo dos empreendimentos de grandes latifundiários, que derrubam milhares de hectares de florestas para o plantio da soja. Nesse caso, o poder público reforça a expansão agropecuária, porque o Brasil é um dos países com maior potencialidade de expansão dessa natureza. Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a área cultivada do país cresceu de 187 milhões para 250 milhões de hectares, o que representa crescimento de 34%, entre 1969 e 1999, e passou a ter o segundo maior rebanho bovino do mundo, ficando atrás apenas da Índia, além do terceiro maior rebanho de suínos e frangos, posicionando-se apenas depois da China e dos EUA.

Os grandes fazendeiros devastam quantidades imensas de florestas de preservação permanente contidas em suas propriedades para fins agropecuários. Assim, pode-se perceber a expansão nas chamadas novas fronteiras agrícolas, em regiões de menor densidade populacional, especialmente o Centro-Oeste e Norte.

De acordo com o IBGE, em 1999 a produtividade de Mato Grosso (MT) na cultura de soja (2.836 quilos por hectare) superou a do líder Paraná (PR) (2.781 quilos por hectare). Essas estatísticas evidenciam a importância econômica da agropecuária na geração de recursos para obtenção de balança comercial favorável ao setor, ou seja, a diferença entre o valor das exportações e o valor das importações de produtos agropecuários.

A safra brasileira de grãos estimada para 2001 foi de 98,298 milhões de toneladas, segundo o IBGE, sendo o volume 18,08% superior ao de 2000. A Região Sul, a mais devastada, é responsável por metade dessa produção: 49,349 milhões de toneladas. Destaca-se também a Região Centro-Oeste.

A análise dos acordãos incluídos na terceira situação permite verificar, portanto, a excessiva preocupação dos governos estaduais e municipais com o aquecimento da economia local e com a arrecadação, fundamental para o equilíbrio das contas públicas, em detrimento de ação mais racional e menos destrutiva dos recursos naturais e do bem-estar coletivo.

Equívocos da administração pública na gestão da questão ambiental

A pesquisa dos acordãos foi um exercício importante para evidenciar aspectos positivos e negativos na ação do poder público na gestão da questão ambiental. Embora entidades da Administração Pública Federal estejam realizando trabalhos significativos na regulamentação e fiscalização dos abusos e crimes contra o meio ambiente, os governos locais ausentam-se na provocação do Poder Judiciário com o propósito de cuidar ativamente do meio ambiente. Esses mesmos governos são algumas vezes¹⁴ autuados, ao autorizarem o desmatamento de certas áreas de preservação permanente. Nem sempre os projetos que dão origem às autuações, por ocupação irregular de áreas, são de natureza meramente econômica, como os destinados a assentamentos de famílias, à criação de depósitos de detritos ou ao lazer (construção de estádios e anfiteatros). Entretanto, a maioria dos projetos prioriza questões de caráter estritamente econômico. A pesquisa permitiu verificar, na análise de 78 acordãos, por exemplo, a cessão de autorização indevida para o desmatamento de áreas extensas. Entre esses processos, 52 referem-se à Região Centro-Oeste, onde a monocultura da soja mais cresce no país. Há, portanto, necessidade de redefinição dos parâmetros do desenvolvimento regional e participação mais significativa dos governos locais na busca de alternativas sustentáveis.

Não é suficiente a atuação exemplar dos governos na manutenção do equilíbrio fiscal ou na busca de meios para a geração de empregos. Tais

medidas não devem ser divorciadas do esforço da conquista de crescimento sustentável. É urgente, por exemplo, o planejamento adequado para barrar a ocupação desordenada em certas regiões do país, em vista do crescimento populacional, que vem causando sérios impactos no meio ambiente, como a ocupação de áreas de mananciais, o desflorestamento e a poluição do ambiente. Torna-se necessária, portanto, a execução de programas organizados e competentes planos de trabalho (planos diretores) com ações de curto, médio e longo prazo, com vistas à ocupação mais ordenada principalmente dos espaços próximos dos grandes centros urbanos.

Além das medidas oficiais que às entidades públicas cabem como obrigação, é importante considerar o trabalho colaborativo das entidades não governamentais e dos próprios cidadãos. Nota-se, cada vez mais, que cidadãos acionam o Ministério Público e os órgãos colegiados para a defesa dos seus direitos e do meio ambiente¹⁵. Esse potencial de participação política e social é fundamental para o fortalecimento das instituições em uma democracia e, se as entidades ambientalistas oficiais souberem somar esforços, poderão encontrar os meios necessários para a definição de desenvolvimento que contemple a viabilidade econômica, sem abandonar a relevância social e a prudência ecológica.

Conclusão

Há necessidade de que a sociedade seja mais equânime e informada sobre seus direitos e deveres relativos ao meio ambiente. Ao lado da reivindicação de maior participação social – inclusão social – na vida política e decisória do país, que tem marcado as últimas décadas, o debate sobre o uso dos recursos naturais tem-se avolumado no Brasil. Além das entidades públicas, o tema ocupa espaço na agenda dos partidos políticos, nas discussões dos movimentos sociais e nos currículos escolares. Esse fato é a evidência de que a sociedade começa a perceber a ênfase dada à questão econômica pela corrida do desenvolvimento e as suas limitações para a conquista de crescimento real e promissor para todos. Além disso, a marginalização da questão social nas agendas de governo tem gerado reação da população, que revela nas urnas a necessidade de representantes públicos mais identificados com essa questão. Junto com a reivindicação de melhor nível de vida, tem sido adicionada a preocupação com o meio ambiente. Essa questão adquire, atualmente, a relevância de problema público que transcende os limites nacionais. A exigência de modelo de desenvolvimento equilibrado vem surgindo no cenário mundial como forma alternativa do aproveitamento racional e sustentável da natureza em benefício das populações (prudência ecológica), no sentido

de que elas próprias possam incorporar a importância da preservação como componente estratégico de desenvolvimento (SACHS, 2002).

O estudo da jurisprudência e dos acórdãos evidenciou, justamente, a situação de indiferença de parte da administração pública ao gerir a questão ambiental. Essa indiferença é revelada no descaso com a questão do meio ambiente e com a falta de sensibilidade para garantir a qualidade de vida dos cidadãos. Por diversas vezes, entidades públicas estaduais e municipais foram autuadas pelo Ministério Público por omissão de seu dever ou até mesmo pela concessão do ato lesivo a terceiros, que passaram a prejudicar o meio ambiente e, conseqüentemente, a sociedade¹⁶. Nesses atos, os interesses econômicos foram postos em evidência na escala de prioridades, acima da garantia do bem-estar social da atual e das futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável só poderá acontecer mediante a gestão das três bases que o sustenta: viabilidade econômica, relevância social e prudência ecológica. Sem elas poderá haver alguma forma de desenvolvimento, mas certamente será desequilibrado. Esse modelo de desenvolvimento sem equilíbrio não parece ser nem o sentimento nem o ideal dos brasileiros, o que a Constituinte de 1988 conseguiu captar, pois o art. 225, *caput*, da Constituição Federativa do Brasil reza: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Assim, a Constituição coloca o poder público e a coletividade como co-responsáveis pela defesa do meio ambiente, tendo o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações, ou seja, prevê o desenvolvimento sustentável baseado na perpetuação do meio, todavia, calcado no aperfeiçoamento da participação, educação e interação do povo com o poder público e centrado na consciência de um ente coletivo.

Esse é um desafio para o poder público e para a sociedade no Brasil. O seu sucesso depende do aperfeiçoamento das entidades públicas na gestão das políticas, mas também do potencial colaborativo da sociedade e de seu crescente processo de conscientização e participação. A pesquisa apresentada neste ensaio foi reveladora do importante papel que têm desempenhado os órgãos colegiados, os órgãos executores e o Ministério Público na gestão da questão ambiental, mas também de vários problemas que demandam soluções urgentes.

Identificou-se, no decorrer do trabalho, a grande dificuldade que os órgãos colegiados¹⁷ e o órgão executor têm de fiscalizar todo o território nacional devido aos seus escassos recursos humanos e materiais. As ações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) são extremamente tímidas quando confrontadas com a dimensão e exigências do país. O instituto contava, em 2002, ano em que se realizou

a pesquisa, com apenas 275 fiscais para cuidar de toda região da Amazônia Legal¹⁸, que tem cerca de 5,1 milhões de quilômetros quadrados, o que equivale a um funcionário para cada 18,5 mil quilômetros quadrados. Essa deficiência poderia ser suprida com recursos humanos devidamente qualificados e recursos materiais suficientes para aparelhar de forma satisfatória esses agentes, proporcionando melhoria no rendimento da atuação dos órgãos colegiados e executores, no combate ao notório crescimento da demanda das práticas deletérias explicitadas neste ensaio.

Foi possível verificar, ainda, que os governos estaduais e municipais atuam de forma insatisfatória no que diz respeito ao uso do poder de polícia administrativo (ato administrativo) para solucionar as práticas destrutivas ao meio ambiente. O uso desse recurso constitui ação poderosa no combate aos abusos e crimes contra o ambiente, porque ele concede à administração pública o poder para “adquirir, resguardar, transferir, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria” (MEIRELES, 1987). Entretanto, o fortalecimento do poder de polícia das entidades públicas não é suficiente. A análise dos dados levantados na pesquisa permite perceber quanto é importante a participação da sociedade na gestão das políticas de meio ambiente, até mesmo porque os órgãos públicos responsáveis pela questão ambiental contam com as denúncias da população. É fundamental, portanto, que se ampliem ações informativas e educativas para tornar mais elevados os níveis de conscientização. A interação da sociedade consciente com os órgãos do poder público cria ambiente propício à luta pela preservação dos recursos naturais, estimulando o cidadão às denúncias, ao acionamento do Ministério Público e à conseqüente provocação do Poder Judiciário.

Tais ações, complementadas pelo suprimento de recursos materiais e humanos, atualmente precários e escassos, provavelmente conduzirão à melhoria da atuação da administração pública e do uso de poder de polícia ambiental administrativo contra as práticas deletérias ao meio ambiente. Nesse contexto, desde que se garantam, nos projetos governamentais, a relevância social, levando-se em conta a participação da sociedade, suas necessidades, seus direitos e deveres; a prudência ecológica, que se materializa no uso sustentado dos recursos naturais; e a viabilidade econômica, que se traduz no uso racional dos recursos, certamente será possível a construção de novo modelo de desenvolvimento capaz de gerar o bem-estar humano sem a paradoxal destruição do ambiente.

- * Este artigo foi baseado em dois trabalhos apresentados, respectivamente, no II Congresso Nacional de Administração Pública do Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA), em Lisboa, e no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em Madri, ambos em 2004.
- ¹ Todos os dados apresentados nesse item foram extraídos do Caderno Especial 1 Rio +10, *Folha de S. Paulo*, 24 de agosto de 2002, que se embasou em documentos oficiais da Rio +5 e Rio + 10.
- ² O Ministério Público, instituição pertinente ao Poder Executivo, portanto parte da administração pública, mantém independência que suscita a idéia de que não faz parte do Executivo, constituindo um quarto poder independente, representante dos cidadãos nas ações civis públicas e coletivas, já que possui atribuições e orçamento próprio (art. 127, § 3º, da CF)
- ³ Diz-se que há essa interação porque o cidadão, ao sentir seu bem-estar social prejudicado devido a abusos contra o meio ambiente, que afetam a vida sadia, pode, por meio do Ministério Público, acionar o Poder Judiciário, que tomará as medidas necessárias. Cabe também à administração pública em geral fazer melhor uso do seu poder coativo e preventivo em benefício do cidadão mediante o uso de atos administrativos, o que daria mais suporte à existência dessa interação.
- ⁴ Carta da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, em que o princípio nº 15 explicita: *“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according of their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible, lack of full scientifically certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”* (MACHADO, 2002. DIAS, 2001).
- ⁵ O art. 225, *caput*, da Constituição Federal reza: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.
- ⁶ *“A teoria objetiva não exige a demonstração da culpa, ou seja, o agente responderá pelos danos causados independentemente da culpa. Basta a demonstração da existência do fato ou do ato – o dano e o nexo causal”* (SIRVINSKAS, 2002).
- ⁷ Esse direito está previsto na Constituição Federativa do Brasil, no seu art. 5º, inciso XXXIII, que reza: “Todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja regulamentado pela Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995” (SIRVINSKAS, 2002).
- ⁸ O acesso à jurisprudência, depois de pesquisas em vários *sites*, foi feito no do Conselho de Justiça Federal (CJF), detentor de um sistema que efetua pesquisa de jurisprudência nos seguintes tribunais: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Regional Federal 1ª região (TRF 1), Tribunal Regional Federal 2ª região (TRF 2), Tribunal Regional Federal 3ª região (TRF 3), Tribunal Regional Federal 4ª região (TRF 4) e Tribunal Regional Federal 5ª região (TRF 5), desta maneira, obtivemos a somatória de 154 acórdãos de diferentes regiões do país. Foi pesquisada também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça de todos os estados, totalizando 202 acórdãos. A pesquisa da jurisprudência específica ocorreu durante o mês de julho de 2002. Nenhum

acórdão de Sergipe, Paraíba, Alagoas, Piauí, Tocantins e Amapá foi incluído nesta pesquisa. Alguns desses estados não dispunham de jurisprudência disponível em seus *sites*, o que gerou visitas locais, mas sem que houvesse sucesso na obtenção das informações. Outros estados nem sequer dispunham de jurisprudência disponível sobre o assunto.

- ⁹ Esta primeira situação foi caracterizada com a identificação de 132 acórdãos em que o Ministério Público aciona o Poder Judiciário contra as práticas deletérias ao meio ambiente.
- ¹⁰ Litisconsórcio, de acordo com o *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*, é uma pluralidade de partes com a mesma posição (co-autores ou co-réus) numa disputa judicial.
- ¹¹ Acesso ao *site* do Ibama em 26 de outubro de 2002, às 10h20: <www.ibama.gov.br>.
- ¹² A segunda situação foi caracterizada com a identificação de 62 acórdãos, em que os órgãos colegiados ambientais estaduais e o órgão executor atuaram contra as práticas deletérias ao meio ambiente.
- ¹³ A terceira e última situação identificada na análise dos últimos oito acórdãos foi a ínfima atuação da administração pública (governos estaduais e municipais) contra as práticas deletérias ao meio ambiente. Ou seja, os governos estaduais e municipais não fazem uso do ato administrativo inerente à administração pública. Como se não bastasse a falta do uso das sanções administrativas, os governos são autuados pelos próprios componentes da administração pública (Ministério Público e Ibama), causando grande desconforto a ela e péssima imagem dela.
- ¹⁴ A administração pública foi autuada pelo Poder Judiciário por conta da autorização indevida de desmatamento, em 78 acórdãos dos 202 analisados.
- ¹⁵ A atuação da população, ainda muito ausente na defesa de seus direitos e do meio ambiente, foi identificada em 16 acórdãos. Em 12 destes, a população acionou o Ministério Público e, nos outros quatro, acionou alguns órgãos colegiados ambientais de seus estados de origem.
- ¹⁶ Dos 202 acórdãos analisados, 158 continuam a administração pública como ente coagido pelo Ministério Público e/ou Ibama, ao viabilizar, de alguma forma, a degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos cidadãos.
- ¹⁷ Importante salientar o poder de polícia que alguns desses órgãos possuem, dando legitimidade de coerção às infrações locais.
- ¹⁸ Dados do Ibama, 2001.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Luiz Alberto David. Direito constitucional e meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 63-70, 1992.
- ARMELIN, Donald. Tutela jurisdicional do meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 48-62, 1992.
- ASSIS, José Chacon de. *Brasil 21: uma nova ética para o desenvolvimento*. 6. ed. Rio de Janeiro: CREA-RJ, 2001.
- BARBOSA, Baltazar Gama. Poder de Polícia e Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 14-19, out./dez. 1958.

- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF: Unb, 1999. 2 v.
- CAIRNCROSS, Frances. *Meio ambiente: custos e benefícios*. São Paulo: Nobel, 1992.
- CARVALHO, Érika Mendes de. *Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. *Em direção ao mundo da vida: interdisciplinaridade e educação ambiental/Conceitos para se fazer educação ambiental*. Brasília: IPÊ/Instituto de Pesquisas Ecológicas, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1996.
- DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental: princípios e práticas*. 7ª ed. São Paulo: Gaia, 2001.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. O Poder Judiciário e o meio ambiente. *Revistas dos Tribunais*, São Paulo, v. 631, p. 24-28, 1988.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. A ação popular e a defesa do meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 27-35, 1992.
- FOLHA DE S. PAULO. Rio +10. Caderno Especial 1, 24 ago. 2002.
- FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para cidade sustentável*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.
- FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. Tabelamento de preços – Poder de Polícia – Competência da Administração – Intervenção do Estado na ordem econômica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 336-340, abr./jun. 1954.
- GUEVARA, Arnoldo José de Hoyos et al. *Conhecimento, cidadania e meio ambiente*. São Paulo: Peirópolis, 1998. (Série Temas Transversais, v. 2).
- LOPES, Inez Vidigal et al. *Gestão ambiental no Brasil: experiência e sucesso*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Direito ambiental brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MADAUAR, Odete. Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 199, p. 89-96, jan./mar. 1995.
- MARTINS, Fernandes. Poder de Polícia – Casa de diversões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 258-264, jan./mar. 1955.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Interesses coletivos e difusos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 668, p. 47-57, 1991.
- MEDEIROS, Jarbas. O poder de polícia como fato gerador da cobrança de taxas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 92, p. 414-442, abr./jun. 1968.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1987.
- _____. O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 125, p.1-14, jul./set.1976.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- _____. Tutela jurisdicional do meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 5-18, 1992.
- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millenium, 2001.
- NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade civil e meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 36-471, 1992.
- OLIVEIRA, Antônio Cláudio Mariz de. Direito penal e meio ambiente. *Revista do Advogado*, São Paulo, nº 37, p. 19-26, 1992.
- PINHO, Ruy Rebello; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Instituições de direito público e privado*. São Paulo: Atlas, 2000.
- RÃO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- SILVA, José Afonso da. Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 132, p. 241-255, abr./jun.1978.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-11, jan./mar. 1952.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- TORRES, Haroldo et al. *População e meio ambiente: debates e desafios*. São Paulo: Senac, 2000.

Desenvolvimento sustentável: o desafio da administração pública brasileira nas dimensões da relevância social, da prudência ecológica e da viabilidade econômica

Anderson Macedo de Jesus

Partindo do conceito de bem-estar social, definido em lei como de responsabilidade da administração pública, especialmente no que diz respeito à preservação dos recursos naturais para a manutenção da decente qualidade de vida dos cidadãos, o artigo foi estruturado a partir do relatório de pesquisa de iniciação científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e desenvolvido na Universidade Estadual de São Paulo (Unesp). Tal relatório objetivou investigar os parâmetros de regularidade da administração pública, analisando-se a jurisprudência dos tribunais. Foram evidenciadas irregularidades na atuação da administração pública, constatando a desarticulação da gestão pública ao gerir as três dimensões que definem o desenvolvimento sustentável: a relevância social, a viabilidade econômica e a prudência ecológica. Foi possível constatar com esta pesquisa que a administração pública brasileira dá mais importância para a questão econômica que às questões sociais e ambientais. Pudemos perceber que enquanto o meio ambiente é degradado e a sociedade prejudicada com a piora da qualidade de vida, o econômico vem sendo privilegiado constantemente. Sendo assim, evidenciaremos esse descaso propondo algumas mudanças para a melhora da gestão das três dimensões do desenvolvimento sustentável; porém, em contrapartida, mostraremos a seriedade na atuação dos órgãos colegiados ambientais e instituições do poder público, tais como o Ministério Público, que hoje atuam em parceria com a população, crescentemente envolvida no processo mediante a prática de denúncias e reclamações.

Desarrollo sostenible: el desafío de la administración pública brasileña en las dimensiones de la importancia social, de la prudencia ecológica y de la viabilidad económica

Anderson Macedo de Jesus

Partiendo del concepto de bien-estar social, definido en ley como de responsabilidad de la Administración Pública, especialmente en lo que concierne la preservación de los recursos naturales para el mantenimiento de la decente calidad de vida de los ciudadanos, el artículo fue estructurado a partir del informe de investigación científica financiada por la Fundación de Apoyo a la Investigación de la Provincia de São Paulo (Fapesp) y desarrollado en la Universidad Provincial de São Paulo, Unesp. Tal informe tuvo por objetivo investigar los parámetros de regularidad de la Administración Pública, analizando la jurisprudencia de los Tribunales. Fueron evidenciadas irregularidades en la actuación de la Administración Pública, constatando la desarticulación de la gestión pública al gestionar las tres dimensiones que definen el desarrollo sostenible: la relevancia social, la viabilidad económica y la prudencia ecológica. Fue posible constatar con esa investigación que la administración pública brasileña da mucho más importancia a la cuestión económica que a las cuestiones sociales y ambientales. Hemos podido percibir que mientras el medio ambiente es degradado y la sociedad es perjudicada con el empeoramiento de la calidad de vida, el económico viene siendo privilegiado constantemente. Así, evidenciaremos ese desinterés proponiendo algunos cambios para la mejoría de la gestión de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; todavía, en contrapartida, mostraremos la seriedad en la actuación de los órganos colegiados ambientales e instituciones del poder público, tales como el Ministerio Público, que hoy actúan en sociedad con la población, crecientemente involucrada en el proceso por medio de la práctica de denuncias y reclamaciones.

Anderson
Macedo de
Jesus é Assessor
Técnico da
ENAP,
graduado em
Administração
Pública pela
Unesp, pós-
graduando do
curso de
Especialização
em Gestão
Pública pela
ENAP,
professor
convidado do
curso de pós-
graduação *Lato
sensu* em
Gestão Pública
da Escola de
Governo de
Mato Grosso.

Contato:
[anderson.jesus@
enap.gov.br](mailto:anderson.jesus@enap.gov.br)

Sustainable development: the challenge of the Brazilian public administration in the dimensions of the social relevance, the ecological prudence and the economic viability

Anderson Macedo de Jesus

Considering social welfare as a responsibility, established by law, of the Public Administration, this paper is about environment preservation in order to maintain a proper level of the citizen's life quality. The current study has its origin from a research done by the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) and developed in the São Paulo State University, Unesp. Such report aims scrutinize the parameters of regularity of the public administration, by studying the precedents of the Courts. That scrutiny leads us to observe many irregularities in its performance, showing the failure of the institutions in managing the three dimensions that define the sustainable development: i) the social relevance; ii) the viability economic; and iii) the ecological prudence. It was possible to realize with that research the Brazilian public administration gives more importance to economy affairs to the social and environmental ones. We can realize that while the environment is depredated and the society damaged with the worse of quality life, the economy matter has always been privileged. We demonstrate show these situations and propose some changes in order to improve the management of those three dimensions of the sustainable development. On the other hand, we will illustrate the seriousness of the collegiate agencies, and others institutions of the public power, such as the Public Prosecution Office that act in partnership with the population, which already became involved by denouncing those vicious practices.

Ensaio

SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental*

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

O Brasil, desde os anos 80, vive rica experiência de redesenho de seu sistema federativo. Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 foi decisiva para as transformações na estrutura territorial política, ampliando significativamente o processo de descentralização de poder e autoridade aos estados e municípios, que ganharam também autonomia administrativa e financeira, e fortalecendo, desse modo, a capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais. No entanto, o processo de descentralização das políticas e dos programas da área social vem-se acompanhando de problemas relacionados à redefinição de competências entre as esferas de governo. Este ensaio pretende realizar uma breve análise do Sistema Único de Saúde (SUS) e explicar como a política setorial de saúde, no Brasil, enfrenta o desafio de coordenação nas relações intergovernamentais, produzindo o redesenho das competências e atribuições entre as esferas de governo nessa área.

Abrucio (2001) define descentralização como processo político que resulta em transferência de autonomia de poder decisório aos governos subnacionais ou em conquista dessa autonomia por eles. Ainda, segundo Abrucio, os defensores da descentralização destacam três tipos de qualidades associadas a esse processo: a democratização do poder local, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. Quanto ao relacionamento intergovernamental, conforme Abrucio, há dois modelos analíticos: o competitivo, que corresponde ao federalismo interestatal, cuja ênfase é na separação entre os níveis de governo; e o cooperativo, que corresponde ao federalismo intra-estatal, cuja ênfase é no imbricamento entre os níveis de governo. O equilíbrio entre cooperação e competição depende da criação de

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Adélia Cristina Zimbrão da Silva é mestre em administração pública pela EBAP/FGV, especialista em sociologia urbana e graduada em psicologia pela UERJ, e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente em exercício na ENAP.

Contato:
adelia.zimbrao@enap.gov.br

instituições e de políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes da estrutura federativa. Nesse sentido, é possível verificar interseções entre os dois modelos e até mesmo equilíbrio quando o foco de análise é a área da saúde. Por vezes, há presença de relações competitivas entre as instâncias de governo, mas predomina a influência do modelo cooperativo em razão da necessidade de o Governo Central e os subnacionais praticarem políticas públicas conjuntamente.

Como o avanço da descentralização passou a depender da capacidade e vontade de cada governo assumir ou não novas funções e do desenho específico de cada política, para Abrucio (2001) a área da saúde, devido a estrutura institucional mais adequada, realizou, por meio do SUS, um processo de descentralização mais racional e aprofundado, implementando estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais. Embora a descentralização e a unificação das redes fossem propósitos presentes desde o início, segundo Affonso e Silva (1996), a reforma da saúde não partiu de modelo pronto e acabado; ao contrário, desde 1983, ele foi-se desenhando até atingir o formato do SUS, na Constituição de 1988. O SUS foi complementado pelas leis orgânicas de saúde nº 8.080, que regula os princípios constitucionais correspondentes a essa área, e nº 8.142, que dispõe sobre a participação da comunidade na sua gestão, sobre as transferências intergovernamentais e vincula descentralização à municipalização, ambas de 1990.

A nova política de saúde, segundo Affonso e Silva (1996), busca promover a racionalização dos serviços de saúde de forma a integrar as redes federal, estadual e municipal, a municipalizar o atendimento primário, a estabelecer funções para as instâncias de governo, a definir fontes de financiamento e a criar mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e privada. Em outras palavras, o SUS vem-se construindo para ser uma rede de serviços descentralizada, regionalizada, hierarquizada e integrada, com direção única em cada esfera governamental e com instâncias deliberativas, como as conferências e os conselhos, que garantem a participação paritária da sociedade organizada.

A estrutura institucional incrementada a partir da década de 1990, por meio das normas operacionais básicas do SUS (NOB/93 e NOB/96) e das normas operacionais de assistência à saúde (NOAS/2001 e NOAS/2002), buscou concretizar o processo de descentralização e coordenação federativa das políticas de saúde, redesenhando as competências e atribuições das esferas de governo e almejando práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, o equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Essas estratégias de implementação do SUS, de modo geral, visaram respectivamente: instituir um processo gradual de transferência de responsabilidades, criando três condições de gestão a que os municípios poderiam habilitar-se;

introduzir a Gestão Plena de Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, a Programação Pactuada e Integrada, o Piso de Atenção Básica (PAB) e incentivos a ações e programas, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e o Programa de Saúde da Família; e dar ênfase à regulamentação das condições de oferta de ações de média e alta complexidade, por meio do Plano de Regionalização da Assistência, que deve integrar o Plano Estadual de Saúde. Em síntese, esses mecanismos representam esforço de racionalização dos repasses de recursos e dos gastos pelos municípios e estados, de criação de instrumentos de fiscalização e avaliação das políticas dessa área, ou seja, configuram meios de cooperação e de punição.

Entre as formas de co-gestão em saúde, houve a criação de instâncias de pactuação entre os níveis de governo, como a Comissão Intergestores Bipartite (entre estado e municípios) e a Comissão Intergestores Tripartite (entre União, estados e municípios), além dos consórcios municipais. Desse modo, o SUS, segundo Arretche (2003), construiu uma estrutura institucional complexa para coordenar as ações das três esferas de governo e dos provedores de serviços de saúde públicos e privados.

O setor saúde teve relativo sucesso na iniciativa da descentralização combinada com a coordenação intergovernamental, apesar da crise fiscal do Estado. Cabe fazer as devidas correções que permitam fortalecer a capacidade de gestão para melhorar a qualidade e eficiência da prestação dos serviços de saúde. Outro aspecto ainda a ser enfrentado é a intersetorialidade. Há de se desenvolver a prática da gestão em redes intragovernamentais, de modo a articular a ação governamental por meio da coordenação e da parceria entre ministérios e secretarias dos governos subnacionais de diferentes políticas setoriais, uma vez que a área da saúde, como tantas outras, é “ensimesmada”.

Nota

* Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Oficina Municipal, 2001, p.19-92. (Série Pesquisas, 24)

_____. *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC*. Mimeografado.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996, p.13-39.

ARRETCHÉ, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, nº 40, p.111-141, jun.1999.

ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, nº 3, p. 331-345, 2002.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, nº 2, p. 455-479, 2003.

BARROS, Elizabeth. Financiamento do Sistema de Saúde no Brasil: marco legal e comportamento do gasto. In: ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Série Técnica do Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde*. Brasília: 2002, p.17-70.

COSTA, Nilson do Rosário; PINTO, Luiz Felipe. Avaliação de programa de atenção à saúde: incentivo à oferta de atenção ambulatorial e a experiência da descentralização no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, nº 4, p. 907-923, 2002.

FLEURY, Sonia. *Políticas sociais e democratização do poder local*. Mimeografado.

OLIVEIRA, Fabrício; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização da Políticas Sociais no Brasil. In: ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1998. p. 19-60.

Ensaio

A política social que queremos: um embate entre universalismo e focalização*

Cecília Ishikawa Lariú

A idéia de que crescimento econômico por si só é necessário, mas não suficiente para o desenvolvimento é questão já bastante discutida e acertada no Brasil¹. Desenvolvimento implica crescimento econômico, como também mudanças de estrutura não apenas no âmbito econômico e produtivo, mas também no social². É nesse contexto que se torna clara a importância da política social na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento social do país. Fortemente presente na agenda do atual governo, a questão que se coloca para os gestores de políticas públicas hoje é: Qual política social desejamos? Trata-se de pergunta abrangente que envolve escolhas institucionais, a partir das quais as estruturas de incentivos são criadas e condicionam todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas³. Dados um ambiente de profundas incertezas e a situação de escassez de recursos em que o país se encontra⁴, torna-se necessário eleger prioridades, o que implica que determinados setores e estratégias serão privilegiados em detrimento de outros. Embora escolhas, no que toca à política social, envolvam diferentes *trade-offs*, o foco deste trabalho é o dilema que se coloca entre universalizar ou focalizar políticas sociais, de forma a torná-las mais efetivas, eficazes e eficientes⁵ em relação aos objetivos propostos⁶.

O universalismo é a forma de conceber a política social que surgiu e se desenvolveu a partir da ampliação do conteúdo de cidadania no século XX⁷. Tal conceito parte da premissa de que a redistribuição de bens e serviços, adequada às necessidades⁸ e relacionada a uma concepção de direitos, deve ser garantida igualmente a todos os cidadãos e independe de qualquer condicionante prévia, como diferenças pessoais, contribuições sociais e inserção no mercado de trabalho. Os defensores

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

Cecilia
Ishikawa Lariú
é mestre em
Políticas
Públicas para o
Desenvolvimento
pela *London
School of
Economics* e
Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental,
atualmente em
exercício no
Ministério do
Desenvolvimento
Social e
Combate à
Fome.

Contato:
[cilariu@
yahoo.com](mailto:cilariu@yahoo.com)

da universalização apontam que a redução de pobreza e das profundas desigualdades sociais no país implica política social inclusiva e universal, o que necessariamente envolve significativo aporte de recursos. Nesse sentido, combatem a tendência focalista, ao adotarem a restrição fiscal como pano de fundo para o debate social, o que desvincularia a política social da questão distributiva⁹. Dentre as críticas ao universalismo, destaca-se a idéia de que, nas políticas universais, os “ricos” têm como se defender e acabam ficando com boa parte dos recursos e os pobres, devido à assimetria entre os altos custos de participação e a ausência de recursos de poder, não conseguem defender os seus interesses.

Focalizar consiste em concentrar recursos disponíveis na população de beneficiários potenciais claramente identificada, concedendo, diante de determinados problemas, tratamento preferencial a certos grupos da população, de maneira que os recursos cheguem verdadeiramente aos mais pobres e fragilizados¹⁰. São vários os argumentos em favor da focalização. Em situações de retração da atividade econômica, de forte restrição fiscal e de alto grau de engessamento do orçamento, aponta-se para a focalização como a alternativa que melhor maximiza a aplicação de recursos escassos. A idéia é que quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados forem eles para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito na redução do grau de desigualdade, na distribuição de renda e na diminuição da pobreza do país. Por outro lado, afirma-se que, quanto mais universal o sistema, menor a parcela de recursos destinados aos grupos mais pobres da população e menor o montante que se pode destinar a cada programa individualmente, influenciando na qualidade do serviço prestado à população¹¹. Defende-se, ademais, que políticas sociais focalizadas causam impacto mais elevado na população de beneficiários escolhidos e aumenta a eficácia da ação, uma vez que podem-se tornar precisos o problema e a população a ser atendida, melhorando o desenho das políticas e facilitando o alcance dos objetivos que se consideram como prioritários. Por fim, diz-se que políticas focalizadas atendem mais de perto as demandas e as especificidades da população e permitem excluir aquelas que são afetadas pelas necessidades previstas nos programas.

Sabe-se, no entanto, que nenhuma escolha é neutra e, nesse sentido, a opção pela focalização implica determinadas dificuldades. A primeira delas diz respeito aos custos administrativos, à capacidade administrativa e à ausência de informação para identificação dos beneficiários, ou seja, para a definição do critério de focalização¹². Outra questão a se analisar é a estrutura de incentivos que permeia a escolha entre focalizar ou universalizar serviços. Ao prover assistência universal e gratuita à saúde, gera-se incentivo para que as pessoas utilizem mais o sistema¹³; ao garantir seguro-desemprego relativamente alto, como na Nova Zelândia, incentivam-se as pessoas a não trabalharem. Do ponto de vista do formulador da política, incentivos

clientelistas podem orientar a seleção dos beneficiários. A questão volta-se, então, para como desenhar os programas de forma a se criarem incentivos sustentáveis do ponto de vista fiscal, que induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e que não levem à ineficiência na alocação dos recursos¹⁴. Por outro lado, a falta de incentivos dos beneficiários para aumentar o seu esforço laboral e cooperar no sentido de melhorar a focalização são empecilhos que se impõem aos gestores que optarem por esse tipo de política.

Crítica ainda mais abrangente é tecida por Theodoro e Delgado (2003), que pondera que a proposta da focalização realiza afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para a ótica do gasto social. Segundo esses autores, o argumento financeiro como principal norteador do discurso de focalização induz a quatro argumentos facilmente contestáveis: 1) os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes, exigindo apenas que sejam alocados eficaz, eficiente e focalizadamente¹⁵; 2) a política social é basicamente, ou prioritariamente, política de focalização nos mais pobres, o que consolidaria e engessaria a desigualdade, abandonando um projeto efetivo de combate à pobreza mais amplo; 3) a formatação da política social é um problema técnico associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e 4) a política social deve atuar nas falhas de mercado livre e desregulamentado.

A conclusão a que se chega é de que não há receita única para o dilema que se apresenta. Não se pode dizer que a focalização seja sempre ideal do ponto de vista social, uma vez que programas universais e inclusivos, no âmbito da educação, saúde, previdência, assistência, trabalho e reforma agrária, são de grande importância para garantir um mínimo de segurança econômica a todos os cidadãos e evitar a perda de padrão de vida acentuada em situações imprevistas. No entanto, em situações localizadas de carências extremas, algum critério de focalização deve ser introduzido no desenho dos programas sociais, sob pena de comprometer o desenvolvimento dos próprios programas universais. Nesse sentido, políticas de transferência de renda e políticas de ação afirmativa, como a concessão de cotas a negros nas universidades públicas do país¹⁶, são de suma importância. A escolha a ser feita deve levar em conta os recursos disponíveis, o objetivo do programa, seu público-alvo e impacto conforme objetivo maior, que é a preservação dos direitos sociais e sua concessão aos setores da sociedade ainda não contemplados, de forma a diminuir a desigualdade social, reduzir a pobreza e contribuir para o desenvolvimento do país. Ademais, a equação não é sempre binária – políticas universais e focalizadas –, mas pode conjugar ambas, muitas vezes complementares. Cabe ao gestor responsável identificar qual a melhor opção ou combinação a ser feita.

Notas

- * Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.
- ¹ Ver, entre outros, Barros, Henriques e Mendonça (2000) e Barros e Carvalho (2003).
- ² Segundo o palestrante Luiz Carlos Prado, os instrumentos para a promoção do desenvolvimento envolvem política social, industrial, instrumentos de financiamento ao desenvolvimento, política macroeconômica e de inserção internacional.
- ³ Para discussão sobre instituições, escolhas racionais e mudanças institucionais, *vide* Levy (1991).
- ⁴ Dentro da análise de Barros e Carvalho (2003), a política social não deve representar pressão orçamentária, uma vez que o grande desafio não seria a sua expansão, mas, sim, a utilização mais efetiva dos recursos já disponíveis. A efetividade das políticas implicaria uma série de medidas, entre elas a escolha entre a universalização e a focalização de determinadas políticas sociais.
- ⁵ Para discussão sobre efetividade, eficiência e eficácia de políticas sociais, *vide* Jaccoud (1991) e Marinho e Façanha (2001).
- ⁶ Camargo aponta para a importância de se definir qual é o objetivo que se pretende alcançar, ao desenhar programas sociais. A universalização, por exemplo, pode ser do acesso mínimo aos serviços sociais como ao total da oferta de serviços sociais disponíveis.
- ⁷ Camargo aponta para as políticas sociais delineadas a partir da Constituição de 1988, no Brasil, associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização. A Constituição teria inovado ao definir a política social como instrumento de inclusão social. Marshall divide o conceito de cidadania em três partes: civil, política e social. Werneck aponta para a inversão do desenvolvimento da cidadania no Brasil: primeiramente desenvolveram-se, de forma capenga, os direitos sociais, em seguida as políticas e, ainda hoje, estamos em busca do aperfeiçoamento dos direitos civis.
- ⁸ Para definição das necessidades e do papel do Estado no atendimento destas, *vide* apresentação de Luiz Carlos Prado, que apresenta debate sobre necessidades básicas, relativas e absolutas e sobre desejos. Para análise moderna da pobreza, que avança na questão das necessidades para discussão de temas, como capacidades e liberdades, *vide* Sem (2001).
- ⁹ Segundo Theodoro e Delgado, o desafio estaria não apenas em “aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas principalmente em forjar novo regime fiscal e tributário, capaz de arcar com projeto redistributivo e de desenvolvimento” (2003, p.126).
- ¹⁰ As definições de universalismo e focalização, assim como parte das vantagens e desvantagens de cada uma dessas políticas aqui apresentadas, são do professor Jorge Abrahão de Castro, da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.
- ¹¹ Camargo (2003).
- ¹² Barros e Carvalho (2003), ao descrever a distribuição pelo Governo Federal de recursos relativos aos vários programas sociais entre estados da Federação, demonstram como a repartição de recursos se dá desproporcionalmente à carência de cada região, o que confirma o alto grau de precariedade da focalização das políticas sociais brasileiras.
- ¹³ Exemplo apresentando por Camargo (2003).
- ¹⁴ Camargo (2003).
- ¹⁵ Essa visão integra-se à defesa do Estado mínimo, característica central na política neoliberal dos anos de 1990.

¹⁶ Laís Abramo, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), demonstrou em palestra, na ENAP, como a universalização, nas questões racial e de gênero, leva à perpetuação de desigualdades. No caso das cotas, a universalização levaria o gestor de política pública ao conflito de melhorar o Ensino Fundamental e Médio público, para que, inclusive, os negros pudessem ter a oportunidade de chegar à universidade, o que é válido a longo prazo, mas impediria que os negros dessa geração dispusessem dessa oportunidade de concessão de cotas para assegurar a presença deles no ensino superior, a curto prazo.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Laís. Inserção da temática de gênero e raça nas políticas públicas. In: Curso para formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 985.)

CAMARGO, J. M. *Gastos sociais: focalizar versus universalizar*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 7ª ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Palestra do professor Curso de Políticas Sociais do Curso Geraldo Góes.

HENRIQUES, Ricardo. Papel das políticas sociais na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento. In: Curso para formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

JACCOUD, L. *Eficiência e eficácia em políticas sociais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Documento de Política, 4.)

LEVY, M. Uma lógica da mudança institucional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 79-99, 1991.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 787)

MARSHAL, T. H. Cidadania e classe social. In: CIDADANIA, classe social e status. Rio de Janeiro: 1967.

PRADO, Luiz Carlos. Desafios do crescimento econômico e redução das desigualdades sociais. In: Curso para Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

THEODORO, M.; DELGADO, G. *Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate*. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 7ª ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. Cap. 5, p.178-263.

Palestra

Liderando transições: a arte dos campeões

Jonh Flynn

Bom-dia a todos. Estou contente de estar aqui hoje para compartilhar algumas de minhas idéias sobre mudança e liderança. Estou hoje em sua frente também me sentindo bastante pequeno. Por quê? Tenho certeza que muitos de vocês, no auditório, poderiam estar aqui falando, nesta manhã, com base nas suas experiências, no trabalho que vocês fazem, nos estudos que vocês fizeram ou talvez ainda estejam fazendo. Eu não me sinto tão pequeno a ponto de não reconhecer meu trabalho, minha paixão em ajudar os outros a desenvolverem liderança. Para mim tem sido uma jornada de quase 40 anos. Portanto, eu me orgulho de estar aqui hoje para compartilhar alguns pensamentos, muitas vezes extraídos do trabalho de outros, mas que refletem a filosofia que mantenho sobre liderança e sobre as transições pelas quais as pessoas têm de passar durante mudanças, em particular mudanças significativas.

É um privilégio estar aqui nesta Escola Nacional de Saúde Pública. Creio que uma porção de vocês está fazendo estudos avançados em nível de mestrado e doutorado na questão de saúde pública. Os desafios que vocês enfrentam nessa área tão importante são tremendos. A necessidade de liderança forte e compassiva é enorme. A quantidade de mudança pela qual vocês estão passando e a necessidade de encarar continuamente suas próprias transições valem a pena serem notadas.

Eu tive o privilégio de conhecer, no ano passado, alguns de seus conterrâneos. Vários deles participaram de nosso programa de liderança na Escola de Serviço Público do Canadá, e eu apreciei as contribuições deles para a investigação que fizemos juntos sobre liderança. Mas essa é a primeira oportunidade que tive de visitar seu belo país e de passar um tempo respirando sua cultura e adquirindo, pelo menos, um pouco de

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Número 4
Out-Dez 2004

John Flynn é pós-graduado em Teologia pela Universidade de St. Paul (EUA) e Consultor em Mudanças Organizacionais e Desenvolvimento de Lideranças da Canada School of Public Service.

Contato:
john.flynn@csps-efpc.gc.ca

conhecimento sobre essa cultura. Eu saúdo vocês e agradeço por me receberem e passarem algum tempo comigo e com minhas idéias.

Aqui no Brasil, como em todo lugar do mundo, está acontecendo muita mudança. O governo de vocês, apoiado pelo seu serviço público, está lutando para garantir que essa mudança seja na direção certa, do povo do Brasil. Para mim esse plano é bastante nobre e requer de muitos uma capacidade de liderança essencial para o sucesso de vocês.

D. H. Lawrence uma vez escreveu: “O mundo tem mais medo de uma *experiência nova* do que qualquer outra coisa, porque uma experiência nova desloca tantas experiências antigas. O mundo não tem medo de uma *idéia nova*. Ele consegue classificar qualquer idéia. *Mas ele não consegue classificar uma experiência realmente nova*”.

Mudança é uma experiência realmente nova. Todos nós conhecemos mudança. Muitas vezes nos dizem: “A mudança veio para ficar” ou “A única coisa constante é a mudança”. Nós sabemos que esses clichês refletem a realidade, mas eles não falam toda a verdade. Para mim, e acredito que para alguns de vocês, a mudança nem sempre é confortável. Especialmente depois que eu alcanço uma posição boa em que tudo vai bem, começo a pensar “a vida é boa. Que a vida sempre seja!” De repente, bum! Algo acontece e aquela zona de conforto desaparece. Acontece que todas as mudanças pelas quais já passei tenho me saído como uma pessoa que gosta de mudanças, e freqüentes. Então, tenho de me perguntar o que acontece comigo ou com você, quando temos essas reações.

Cada um de nós tem, pelo menos, uma história significativa para contar sobre mudanças dramáticas e, talvez, dolorosas em nossas vidas; o tipo de mudança que nós vivenciamos nos faz ver o mundo de maneira diferente, com lentes novas. Geralmente esse tipo de mudança acontece quando nós já estamos bem adultos, mas, talvez, para alguns essa mudança ocorreu quando éramos mais novos.

Muitos de nós já experimentamos mudanças mais alegres, que nos pode ter surpreendido, mas as conseqüências foram bastante positivas. Em situações como essas, a “mudança” torna-se nossa amiga, uma aliada.

Quando nós somos confrontados com mudanças em nossas vidas, às vezes fazemos um jogo de cintura e nos adaptamos até facilmente, ou resistimos à mudança, vendo-a como desnecessária e intrusiva. *Às vezes nós nos surpreendemos com a força da nossa reação a mudanças.* Quando analisamos essa reação, descobrimos que desenvolvemos muitas respostas defensivas. *Eu me oponho, porque a mudança é desnecessária, ou boba, ou não vai funcionar.*

William Bridges escreveu um livro chamado *Lidando com transições* com o subtítulo *Tirando o máximo de proveito de uma mudança*. No parágrafo inicial ele escreve:

“Não são as mudanças que acabam com você, são as transições. Mudança não é o mesmo que transição. Mudança envolve situação: o novo local, o novo chefe, as novas funções na equipe, as novas políticas. Transição é o processo psicológico pelo qual as pessoas passam para se entenderem com a nova situação. Mudança é algo externo, transição é interno”.

Então, decidi dar o seguinte título a esta palestra: “Liderando transições: a arte dos campeões”, que quer dizer que eu decidi olhar a resposta humana a mudanças, o que acontece “dentro” de mim; “dentro” de você, quando nos confrontamos com a mudança. Muitas vezes precisamos de ajuda para trabalhar com a mudança. Podemos refletir sobre o que está acontecendo conversando com um amigo querido e sincero, com um conselheiro ou com um mentor, mas cada um de nós, no final, tem de passar pela própria transição causada por essa mudança.

Em seu livro, Bridges fala sobre a importância e as dificuldades de novos começos, os começos que são disparados pelas mudanças fora de nós. Começos, diz ele, são realmente assustadores para muitos de nós, e ele dá quatro razões para isso.

1) Começos trazem de volta preocupações antigas sobre o que aconteceu em começos passados e, talvez, algum desses começos passados não foi dos melhores.

2) Quando iniciamos novos começos, percebemos que estamos numa área de alto risco. Será mesmo que damos conta disso? Será que temos as habilidades e a experiência necessárias para esse novo começo?

3) Bridges nos fala que arriscar nos faz lembrar de fracassos anteriores que podemos ter tido em outros novos começos, e esses fracassos bem podem ter sido traumáticos.

4) A maior parte das pessoas geralmente sente-se confortável no que Bridges chama de zona neutra: *o lugar onde estamos imediatamente antes desse novo começo*. Deixar o conforto da zona neutra pode ser bastante desnorteante.

Tentar entender a nós mesmos e nossas reações é traiçoeiro. Leva tempo e precisamos refletir sobre nossas reações emocionais. É difícil sermos objetivos e vermos a nós mesmos com olhos diferentes.

Nas minhas experiências de vida, acho que minha transição através de mudanças é mais difícil quando eu não sou o autor da mudança, quando a mudança me é imposta. Eu acredito que seja o mesmo para vocês. E isso pode acontecer em vários lugares: em sua família, em sua comunidade, numa organização voluntária a que você pertence e certamente pode acontecer no seu trabalho.

No trabalho é difícil. Por quê? Porque nós passamos uma parte significativa de nossas vidas lá e porque nós temos orgulho do que fazemos,

importamos-nos com o que fazemos e, pelo menos em parte, o trabalho ajuda a definir quem somos. Portanto, quando novas políticas entram em vigor, novos procedimentos são exigidos, novos mandatos começam, novas equipes são criadas, novas visões são adotadas; se nós não nos percebemos como parte do processo de decisão, a transição pela qual cada um de nós passa pode ser mais longa e dolorosa.

Porém, nós somos todos profissionais. Sabemos que nossas organizações precisam de nós e não estão aqui para nos destruir. Sabemos que nossos chefes têm interesse em que sejamos capazes de alcançar nossos objetivos pelo motivo óbvio de que isso contribui para que eles alcancem os objetivos deles e para que nossa organização, o sucesso.

Deixe-me parar por aqui por alguns minutos e partir para o outro lado da equação, a questão da liderança. Eu intitulei esta palestra de “Liderando transições: a arte dos campeões”. Então, quais são as questões de lideranças?

Na Escola de Serviço Público do Canadá, nós acreditamos que *liderança não é só uma questão de hierarquia*, isto é, *posições de poder*, embora esperamos que exista liderança na hierarquia de nossas organizações. *É uma questão de sabedoria e responsabilidade e pode existir em qualquer nível de qualquer organização*. Eu particularmente acredito que, no serviço público brasileiro e nesta organização, assim como no serviço público canadense, somos todos cobrados para exercitar nosso potencial de liderança, seja qual for o nível em que nos encontremos. Nós chamamos a isso de *liderança orgânica*.

As perguntas para cada um de nós, então, podem ser: “Será que estou preparado para ser responsável como líder, para fazer que mudanças boas e efetivas aconteçam em minha organização? Eu me importo com as transições que cada um de nós tem de atravessar para nos ajustarmos às mudanças ao nosso redor? Eu me importo com o lado humano da liderança?”.

Liderança tem muitas definições, mas uma das que faz mais sentido para mim é a idéia de que ela é uma questão de influenciar os outros. Vocês, no seu trabalho diário, fazem isso o tempo todo, mas não estão sempre conscientes de sua influência. Então, eu acredito que é importante ficarmos mais conscientes dessa liderança. Nós precisamos reconhecer que realmente somos líderes e ver nossas ações desse ângulo.

Deixe-me contar para vocês algumas outras coisas sobre liderança em que acredito. Liderança está em cada esquina, rodeada por dilemas. E um dilema não é ter de escolher entre algo bom e algo ruim. É ter de escolher entre algo bom e algo bom, ou, mais difícil ainda, entre algo ruim e algo ruim. É uma questão de saber digitar com dez dedos e não só com dois, isto é, de saber usar todos os seus talentos. É uma

questão de saber viver em ambigüidade. É uma questão de saber ser ambidestro. É uma questão de saber navegar em águas turbulentas. É uma questão de sucesso e de conquista. É uma questão de saber ganhar. É uma questão de saber ser realmente ético. É uma questão de saber crescer: crescer a si mesmo, ajudar os outros a crescerem e a se satisfazerem como seres humanos, ajudar a sua organização a crescer, a ficar mais efetiva, mais profissional e competente. *É uma questão de saber ser campeão.*

Liderança é uma questão de saber criar um ambiente de campeões, mas não o típico modelo de campeões em que há um vencedor e um perdedor; é uma questão de haver campeões que não só ganharam para si mesmos, mas deixaram lugar para os outros serem vencedores também.

Liderança é uma questão de verdade (a cabeça), mas não só de verdade, porque verdade sem compaixão é tirania, e liderança não é tirania!

Liderança é uma questão de compaixão (o coração), mas não só de compaixão, porque compaixão sem verdade é sentimentalismo, e liderança não é sentimentalismo.

Liderança é uma questão de tensão entre verdade e compaixão: o casamento da cabeça e do coração. Liderança é uma questão de sabedoria. E essa sabedoria pode e deve existir em suas comunidades, em suas organizações voluntárias, em seus planos de negócios, em suas organizações de serviço público e nesta instituição.

Na Escola de Serviço Público do Canadá, nós acreditamos que liderança tem quatro aspectos a serem dominados. O primeiro é o “eu”. Nós chamamos esse aspecto *domínio pessoal*. Ele envolve quem você é, qual é a sua. Você está conectado com o seu *sistema de valores*? *Em que você acredita? Como você se define como pessoa e por quê?*

O segundo nível de domínio é o que chamamos de *domínio interpessoal*. Como você trabalha com outras pessoas? Como você tenta influenciar seus colegas, seus chefes, seus clientes, os cidadãos a quem você presta serviço?

O terceiro domínio envolve a organização em que você trabalha, o *domínio organizacional*. De que maneira você, como líder, contribui para o crescimento e desenvolvimento de sua organização? Como líder, de que maneira você ajuda sua organização a cumprir a missão dela?

O último tipo de domínio envolve o contexto no qual você existe, o mundo como um todo, a realidade da sua clientela... questões sociais, econômicas, políticas e de saúde pública no Brasil e no mundo. Chamamos a isso de *domínio contextual*.

Acredito que você tenha de tocar todos esses quatro domínios quando você reflete e tenta entender quem você é como líder.

E assim nós chegamos às quatro questões principais de hoje. Quem, nesta sala e fora dela, é responsável por guiar você através do aspecto humano das mudanças, as transições pelas quais todos temos de passar? Quem tem de ajudar você a fazer um trabalho melhor nesse sentido? Quem é o responsável? Quem é? O presidente de sua organização? É o seu chefe? São vocês, as pessoas nesta sala? Em grande parte sim, porque tenho certeza de que vocês são peças-chave nesse quebra-cabeça.

As mudanças pelas quais suas organizações estão passando, as transições que tem de acontecer dentro de vocês e de seus colegas por causa dessas mudanças dependem de vocês. Vocês estão no comando das transições. Vocês são os campeões dessas transições.

É sua tarefa como líderes ajudar a si próprios e a outras pessoas a passarem por transições. Seu sucesso será proporcional ao quanto vocês põem em prática seu domínio pessoal, seu domínio interpessoal com seus colegas e clientes, seu domínio contextual para fazer de sua organização a melhor possível e seu domínio contextual no seu trabalho para os cidadãos do Brasil, a quem vocês prestam serviço.

Esse é o lado humano de “liderar transições”, porque, para trazer suas qualidades de liderança para esse exercício, acredito que você tem de pôr quem você realmente é para trabalhar. Você tem de cuidar de você mesmo. Você tem suas próprias questões de transição para resolver. Você tem sua própria humanidade para cuidar. Você tem seu próprio eu interior para nutrir. Você pode dirigir-se aos seus mentores ou amigos para objetividade e apoio, mas você é responsável por você. Como líder, você tem de lidar com sua própria transição.

Em segundo lugar, você tem de ser um líder para as pessoas ao seu redor. Talvez um colega esteja tendo dificuldade com uma transição. Talvez essa pessoa precise que você a ouça mais, e saber ouvir é uma qualidade de liderança. Ouvir com atenção para entender requer tempo e energia de sua parte. E nem todo mundo vai estar na mesma página do livro, ao mesmo tempo. Nós fazemos nossa jornada por meio de nossas transições como indivíduos únicos, e o relógio pessoal é diferente para cada um de nós.

Acho que a maior parte das pessoas tem familiaridade com o modelo de curva de transição de Scott e Jaffe. Estou mostrando-o para vocês mais como lembrete. Se isso é novidade para alguns de vocês, eu os incentivo a refletir sobre esse modelo, quando estiverem pensando sobre suas próprias transições e sobre as de outras pessoas. O modelo diz simplesmente que geralmente nós começamos por uma fase de negação, quando nos defrontamos com a mudança. Nós falamos para nós mesmos: “Eles não estão falando sério. Eles vão mudar de idéia” ou “Não vai acontecer, porque eles vão ver que isso não vai funcionar” ou...? (preencha você esta lacuna).

Geralmente nós passamos, então, para a fase de *resistência*. “Se eles acham que eu vou embarcar nessa, eles estão loucos” ou “Eles não sabem que o que eles estão jogando fora é o que faz esse lugar andar para frente. Eu vou continuar agindo daquele jeito”.

Talvez, depois de um tempo, nós cheguemos à fase da *exploração*. É a fase do “Bem, vamos tentar...” É aqui que começamos a experimentar as idéias e a ter um pouco de sucesso.

Finalmente nós chegamos ao último nível, o *compromisso*, em que completamos nossa jornada de transição. Esperamos que essa jornada nos tenha levado a um lugar bom, a uma realidade confortável em que podemos começar a *ser campeões* de novo. Talvez essa experiência vai-nos ajudar quando a próxima mudança difícil aparecer em nosso caminho.

O que eu sugeri antes é verdade. Cada um de nós desloca-se pela curva de transição num ritmo diferente, e nós, os líderes, que estamos ajudando colegas a passar por uma transição, temos de conhecer esse fato e respeitá-lo.

Outra qualidade importante num líder é a capacidade de tornar mais fácil para os colegas as passagens por situações. Às vezes, tudo de que se precisa é uma pergunta simples, mas sincera, que permite ao outro que se abra. Isso põe você como um líder realmente disposto a ouvir o outro.

Uma outra qualidade é a capacidade de prever a direção em que você gostaria de ir com os outros e de se ver alcançando, com sucesso, essa direção. Em seu livro *Os 7 hábitos das pessoas altamente eficazes*, Stephen Covey fala em ver com os olhos da mente aquilo que você quer realizar. Ele chama isso de primeira criação, uma visualização do futuro. A segunda criação é tomar uma atitude concreta e realizar o trabalho.

Você pode achar que a visualização é algo que atletas profissionais fazem, o que é verdade. Mas eu conheço cirurgiões, advogados e policiais que também usam essa técnica. Eu me visualizo sendo bem-sucedido o tempo todo. Eu uso a visualização para me ajudar a atravessar as mudanças na minha vida profissional. Eu acho que você também deveria desenvolver a capacidade da visualização. Eu realmente acredito que isso melhora suas chances de sucesso.

Em seu livro *O desafio da liderança*, James Kouzes e Barry Posner observaram milhares de gerentes bem-sucedidos e descobriram cinco “*práticas-chave*” que os gerentes de sucesso executam quando lidam com mudanças e transições:

1) *Desafiar o processo* – Seja lá qual for o processo, será que ele pode ser substituído por um melhor, que tem mais chances de dar certo?

2) *Inspirar uma visão conjunta* – Para onde vamos com essa mudança? Qual é nossa visão do futuro? Estamos fazendo o suficiente

para comunicar nossa visão de maneira a permitir que as pessoas embarquem possuindo uma parte maior nas mudanças? Essa sensação de posse faz a transição ficar mais fácil.

3) *Deixar os outros agirem* – Como estamos na delegação de responsabilidade para outros? Colaboração e cooperação são parte de nossa cultura? Nós transmitimos poder para as pessoas durante os tempos de mudança?

4) *Servir de modelo* – Nossas ações realmente demonstram que nós acreditamos na visão?

5) *Incentivando o coração* – À medida que as pessoas começam a vencer a curva de transição, será que nós realmente as incentivamos a terem orgulho de ser quem são e de fazer o que fazem? As pessoas conversam sobre sua organização com orgulho?

Em seu artigo “*O servo como líder*”, Robert Greenleaf oferece comentários bastante perspicazes sobre a ética da liderança, sobre o “como” da liderança. Ele diz que trabalhar é ser servo primeiro, é realmente importar-se com o bem-estar das pessoas em nossa volta. “Daí uma escolha consciente nos faz aspirar a liderar.” O líder-servo tem interesse em que as pessoas tornem-se “mais saudáveis, mais sábias, mais livres, mais autônomas”. Se nós somos bem-sucedidos como líderes, ajudando os outros em suas jornadas de transição, queremos que eles realizem suas transições de forma a ficarem “mais saudáveis, mais sábios, mais autônomos”. E não nos devemos esquecer de que esse é nosso objetivo também. Por causa de nossa própria jornada de transição, também precisamos ser “mais saudáveis, mais sábios, mais autônomos”, à medida que nós atingimos novo nível de compromisso.

Em seu artigo, Greenleaf diz sobre mudança: “A gente não acorda todos os dias com vontade de reinventar a roda, mas, se a gente é servo, líder ou seguidor, está sempre procurando, ouvindo, na expectativa de que uma roda melhor para nossos tempos esteja a caminho”. E complementa: “Pode ser que exista um sistema melhor do que aquele gente conhece. É difícil saber. Mas, seja lá o que for, se as pessoas que o lideram bem não estão presentes, um sistema melhor não produzirá uma sociedade melhor”. Um sistema melhor não vai produzir um sistema público melhor ou uma instituição melhor, sem liderança.

Greenleaf, em seu artigo, comenta sobre a cura como função do líder-servo. Ele diz sobre a palavra “cura”... “tornar inteiro”. Para os profissionais dessa instituição ou para aqueles que completam sua educação profissional aqui, “cura” também significa “manter pessoas inteiras”. Ele diz: “Há algo sutil sendo comunicado para a pessoa que está sendo servida e liderada, se implícito, no pacto entre líder-servo e liderado, estiver o entendimento de que a procura pelo inteiro é algo que eles compartilham”.

Resumindo

Para que as pessoas se desloquem efetivamente através do lado humano das mudanças, que chamamos “transições”, é preciso que os líderes sejam nossos campeões, e muitos líderes, tantos líderes quanto o número de pessoas nesta sala.

Saiba que você, o líder, deve também passar pela jornada de transição. Você não está imune a transições. Todos atravessam a curva de transição no seu próprio ritmo, alguns mais rápido, outros mais devagar.

Saibam que vocês têm de ser bons ouvintes uns dos outros, especialmente na primeira metade da curva de transição.

Na jornada de transição, nós temos de comunicar, comunicar, comunicar a história toda, e não segurar informação. Nós temos de *compartilhar a visão*.

Se nós não tivermos líderes que se importem em nos ajudar através de transições, a mudança não produzirá uma sociedade melhor, uma organização melhor.

Nós precisamos de líderes-servos que queiram ser “inteiros” conosco.

Adaptando uma frase de John Kotter, da Harvard University: Trabalhando com *mudança* em seu aspecto humano de transições é a *essência do trabalho de liderança*. As mudanças e as transições que as acompanham são um processo compartilhado que envolve toda a liderança de nossas organizações. Não é um processo coercivo, mas um processo colaborativo.

Passar por tudo isso com sucesso nos faz campeões.

Deixe-me encerrar contando uma lenda chinesa que enfatiza a importância da liderança. É a história de um discípulo do grande mestre Confúcio. Um dia o discípulo veio até Confúcio e perguntou:

- “Mestre, quais são as três coisas que uma nação tem de ter para ser forte?”

Confúcio pensou por um momento e disse:

- “Para uma nação ser forte, as três coisas necessárias são um exército poderoso, uma fonte abundante de comida e boa liderança”.

O discípulo foi embora para pensar sobre a resposta. No dia seguinte ele voltou e disse:

- “Mestre, se uma nação pudesse ter somente duas coisas para ser forte, quais seriam elas?”

O grande mestre pensou e finalmente disse:

- “Se uma nação pudesse ter somente duas coisas, elas teriam de ser um suprimento abundante de comida e boa liderança”.

O discípulo foi embora, mas voltou no dia seguinte e disse:

- “Mas, mestre, se uma nação pudesse escolher somente uma coisa para fazê-la grande, qual seria?”

Confúcio pensou por bastante tempo. Finalmente ele disse:

- “Essa é difícil para decidir. Veja bem, sem fonte abundante de comida, o povo de uma nação não sobrevive; mas, sem boa liderança, eles não têm nenhuma razão para viver.”

Liderança para ajudar a nós mesmos e ao outros durante transições na vida não é a única coisa de que precisamos, mas, com certeza, é uma das duas coisas mais importantes. E, para mim, a liderança que nos ajuda a atravessar nossas transições é a arte dos campeões.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

- 1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, deverão ter até 25 laudas com 20 linhas de 70 caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

- 2. Ensaios:** sempre inéditos no Brasil, deverão ter até 10 laudas com 20 linhas de 70 caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos e ensaios devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à avaliação, por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir ao autor modificações que atendam aos objetivos da revista.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para maiores informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900

Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série *Cadernos ENAP*

Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

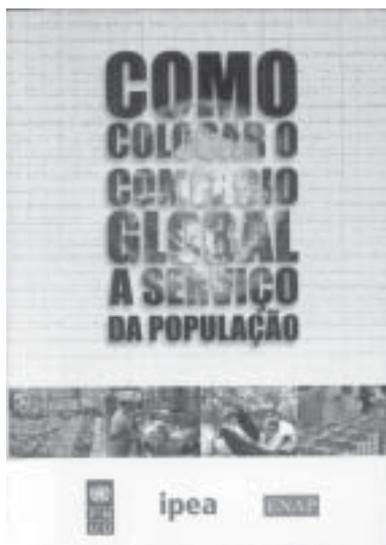


Cadernos ENAP nº 25

Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.

Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP

Uma análise da literatura internacional sobre relações de trabalho no setor público. Os principais objetivos são examinar as instituições e processos de negociação coletiva característicos de algumas experiências internacionais e avaliar as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados.



Como colocar o comércio global a serviço da população.

Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004

Como colocar o comércio global a serviço da população já nasceu um clássico na literatura sobre desenvolvimento e comércio internacional graças ao calibre de seus autores. É um dos poucos títulos em português que trata do tema de forma contemporânea e progressista e seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio.

Este livro destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política. Espera-se que os leitores aproveitem ao máximo as reflexões contidas no livro e auxiliem na disseminação deste importante debate no país.

Para adquirir as publicações ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Visite também www.enap.gov.br

Cadernos ENAP *Números publicados*

- 25 *Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.*
Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP – 2004
- 24 *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
- 23 *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP – 2003
- 21 *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall para o Canadian
Centre for Management Development – 2002
- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP – 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo – 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg – 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997

- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan – 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias – 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio – 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins – 1997
- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros – 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993

Texto para discussão *Números publicados*

- 47 *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46 *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45 *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44 *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43 *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42 *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41 *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40 *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39 *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38 *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37 *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36 *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35 *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34 *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini
& Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na
reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os
poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na
Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço
público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da
função pública a uma nova racionalidade da ação
coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de
reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 55 – 2004

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Preço unitário: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br