



ESPECIALIZAÇÃO EM
GESTÃO DE PESSOAS
com ênfase em Gestão por Competências



Elizabeth Matos Ribeiro, Monica Matos Ribeiro
e Reginaldo Souza Santos

ADMG91

Administração Pública Contemporânea e as Singularidades Brasileiras

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS
COM ÊNFASE EM GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA E AS SINGULARIDADES BRASILEIRAS

Elizabeth Matos Ribeiro, Monica Matos Ribeiro e Reginaldo Souza Santos

Salvador, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira

Especialização em Gestão de Pessoas

Coordenadora:

Prof. Elizabeth Matos Ribeiro

Editoração / Ilustração

Mariana Passos Netto

Camila Moraes Leite

Pró-Reitoria de Ensino de Graduação

Pró-Reitor: Penildon Silva Filho

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais

CTE-SEAD

Design de Interfaces

Raissa Bomtempo

Escola de Administração

Diretor: Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Núcleo de Estudos de Linguagens &

Tecnologias - NELT/UFBA

Equipe Audiovisual

Direção:

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Superintendência de Educação a

Distância - SEAD

Superintendente: Márcia Tereza Rebouças

Rangel

Coordenação

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Produção:

Salette Maso

Câmera / Iluminação

Maria Christina Souza

Coordenação de Tecnologias Educacionais

CTE-SEAD

Haenz Gutierrez Quintana

Coordenação Administrativa

CAD-SEAD

Sofia Souza

Coordenação de Design Educacional

CDE-SEAD

Lanara Souza

Projeto gráfico

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Capa: Prof. Alessandro Faria

Foto de capa: Pixabay

Edição:

Flávia Ferreira Braga

Jeferson Alan Ferreira

Imagens de cobertura:

Maria Christina Souza

Animação e videografismos:

Rafael Caldas

Equipe de Design

Supervisão: Prof. Alessandro Faria

Trilha Sonora:

Pedro Queiroz Barreto

UAB -UFBA

Esta obra está sob licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuem o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa
SIBI - UFBA

RIBEIRO, Elizabeth Matos.

Administração pública contemporânea e as singularidades brasileiras / Elizabeth Matos Ribeiro, Reginaldo Souza Santos, Monica Matos Ribeiro ; organizadoras: Márcia Tereza Rebouças Rangel e Rosilda Arruda Ferreira. 1ª edição - 1ª reimpressão - Salvador: UFBA, PRODEP, 2016. 83 p.: il. - (Coleção gestão de pessoas com ênfase em gestão por competências)

ISBN: 978-85-8292-076-3

1. Administração pública - Brasil. 2. Estado e sociedade. 3. Serviço público. - Administração de pessoal. I. Santos, Reginaldo Souza. II. Ribeiro, Monica Matos. III. Rangel, Márcia Tereza Rebouças. IV. Ferreira, Rosilda Arruda. V. UFBA. Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoal. VI. Título. VII. Série.

CDD - 351.81

CDU - 35(81)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA DISCIPLINA	05
MINICURRÍCULO DOS PROFESSORES	07
UNIDADE TEMÁTICA 1	
AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS	09
1.1 Síntese da evolução histórica do conceito do Estado Moderno	09
1.2 Abordagens teóricas da emergência do Estado Moderno e Contemporâneo	16
1.3 Relações Estado-Sociedade nas sociedades capitalistas contemporâneas: da expansão da intervenção estatal à reforma do Estado (neoliberalismo)	23
1.4 Surgimento de novos modelos institucionais da relação complexa entre Estado-Sociedade na América Latina	27
1.4.1 Planejamento social na América Latina: uma análise das recentes transformações institucionais e sociais	29
UNIDADE TEMÁTICA 2	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TRANSFORMAÇÕES RECENTES	35
2.1 Uma aproximação ao conceito e práticas da administração pública no capitalismo contemporâneo	35
2.2 Evolução do Estado e da administração pública no Brasil	41
2.3 Administração pública brasileira e os movimentos contemporâneos	51

UNIDADE TEMÁTICA 3

RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE SEUS AGENTES 67

- 3.1 A nova administração pública: à luz dos princípios e fundamentos
do papel dos servidores públicos 67
- 3.2 Responsabilidade e cidadania na administração pública:
desafios da formação profissional continuada de servidores públicos 70
- 3.3 Refletindo sobre o papel do servidor público 74
- 3.4 Sistematizando os processos de aprendizagens do módulo 75

REFERÊNCIAS 78

OUTRAS LEITURAS RECOMENDADAS 82



Ilustração: Camila Moraes Leite

APRESENTAÇÃO DA DISCIPLINA

Olá caro(a)s aluno(a)s,

Seja bem vindo(a) à disciplina Administração Pública Contemporânea e as Singularidades Brasileiras!

Esta disciplina compõe o Eixo de Aprendizagem I do *Curso de Especialização em Gestão de Pessoas com ênfase em Gestão por Competências*, intitulado Tendências e Desafios da Administração Pública Contemporânea.

O objetivo central desta disciplina é oferecer bases para uma contextualização crítica das principais transformações que fundamentam a Administração Pública Contemporânea, de modo a possibilitar que você reconheça os desafios e perspectivas que a Administração Pública, em geral, e a Administração Pública brasileira, em particular, tem enfrentado para atender, com a qualidade exigida, as demandas por bens e serviços públicos à população.

Esse objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos que orientam a organização dos conteúdos que compõem cada uma das Unidades Temáticas, conforme você pode acompanhar a seguir:

Unidade Temática 1 – As relações entre Estado-Sociedade: evolução histórica e transformações contemporâneas

Reconhecer e ressignificar os conceitos formadores da disciplina: Sociedade, Estado, Administração Pública e Gestão Pública.

Identificar as transformações ocorridas nas relações Estado-Sociedade nas sociedades capitalistas contemporâneas com ênfase na análise do processo de expansão da intervenção estatal à reforma do Estado (neoliberal).

Unidade Temática 2 – Administração pública brasileira: evolução histórica e transformações recentes

Compreender o processo de institucionalização do Estado e da administração pública no Brasil.

Analisar os movimentos recentes da reforma do Estado no Brasil e compreender os princípios, fundamentos e métodos da administração gerencial.

Discutir os principais desafios e perspectivas da administração pública brasileira.

Unidade Temática 3 - Responsabilização da administração pública e de seus agentes.

Contribuir para que o servidor público reconheça seu papel como profissional e ator social (cidadão) com base nas normas que fundamentam os princípios da responsabilização da administração pública e de seus agentes.

Possibilitar espaço de reflexão prática sobre os desafios impostos pela nova concepção de administração pública, baseada na gestão por competências e avaliação de desempenho profissional.

No material disponibilizado, você também encontrará orientações sobre as atividades a serem realizadas na perspectiva de que desenvolva competências para a autoconstrução do processo de aprendizagem que a modalidade a distância exige. Nessa modalidade de ensino, como você já tem conhecimento, sustentada na modalidade semipresencial, a organização dos momentos de estudos e o compromisso com as leituras e atividades propostas são fundamentais para o sucesso e alcance dos objetivos do curso e da sua formação.

Finalizamos este primeiro contato, desejando que esta disciplina permita uma leitura agradável, contribuindo para o seu processo de qualificação e atuação profissional e cidadã.

Bom estudo!

MINI CURRÍCULO DOS PROFESSORES

Elizabeth Matos Ribeiro

Professora-Autora

Sou graduada em História pela Universidade Federal da Bahia e Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha. Integro o quadro docente da Universidade Federal da Bahia e estou vinculada à Escola de Administração na qual desenvolvo atividades de ensino, pesquisa e extensão nas áreas de: Administração Política, Administração Pública, Políticas Públicas, Planejamento Governamental e Urbano, Gestão de Redes de Inovação e Gestão do Conhecimento. Tenho livros e artigos publicados em revistas nacionais e internacionais nas áreas mencionadas. Atuo como pesquisadora e orientadora em instituições públicas e sociais na área de planejamento e políticas públicas, desenvolvimento socioterritorial, gestão de projetos e governança pública em rede.

Monica Matos Ribeiro

Professora-Autora

Sou graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (1997), mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2005) e doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2014). Atualmente sou professora do Departamento de Ciências Humanas - Campus V, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), e pesquisadora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Tenho experiência na área de Administração Pública, Administração Política, Tecnologia da Informação e Economia.

Reginaldo Sousa Santos

Professor-Autor

Sou bacharel em Administração Pública, pela Universidade Federal da Bahia (1977); mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (1982); doutor em Economia, pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP (1991); e pós-doutor, pelo Instituto Superior de Economia e Gestão - ISEG da Universidade Técnica de Lisboa - UTL (1997/1998).

Atualmente sou professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e atuo nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Administração da UFBA; coordeno estudos nas áreas de Administração Política, Políticas Públicas, Política Econômica e Finanças Públicas. Sou autor e co-autor de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos, jornais e anais de congressos.

UNIDADE TEMÁTICA 1

As relações entre Estado e sociedade: evolução histórica e transformações contemporâneas

Nesta unidade, vamos tratar, fundamentalmente, da síntese da evolução histórica do conceito do Estado Moderno e Contemporâneo, com ênfase na análise crítica das relações Estado-Sociedade. Para isso foram definidos como objetivos centrais: a) compreender a trajetória histórica e teórica dos conceitos que fundamentaram o Estado Moderno e Contemporâneo; b) analisar o movimento recente da reforma do Estado com base na compreensão da dinâmica que orienta as transformações do sistema econômico internacional, com base no conceito de interesse público e interesse privado; e c) discutir o surgimento, desafios e perspectivas dos novos modelos institucionais da relação Estado-Sociedade na América Latina.

1.1. Síntese da evolução histórica do conceito do Estado Moderno

O conceito do Estado moderno traduz a concepção e institucionalização da maior organização política que a humanidade conhece e se refere tanto ao complexo territorial e demográfico sobre o qual se exerce sua dominação (poder político), como à coexistência e coesão das leis e dos órgãos (instituições) que dominam esse intrincado sistema político. Pode-se resumir que estão presentes no conceito clássico de Estado três elementos fundamentais: *poder político, povo e território*.

Um dos primeiros teóricos a refletir sobre a formação do Estado Moderno foi Nicolau Maquiavel, que vai destacar o fator de dominação (poder político) como principal elemento que deveria sustentar essa nova e relevante instituição. Ao refletir sobre a experiência de diversas nações, o filósofo analisa a maneira como se deveria construir na

Itália (entre o final do século XV e início do XVI) um Estado moderno e unitário graças à iniciativa da preservação do poder do *Príncipe*.

O Estado Moderno, através dessa concepção absolutista, apresenta dois elementos que o diferenciam dos Estados antigos e medievais. O primeiro se refere à autonomia, que define o conceito de soberania estatal (interna e externa) a qual não permite que sua autoridade (o poder político do Rei ou do Príncipe) dependa de nenhuma outra autoridade. O segundo elemento é a distinção entre Estado e Sociedade, onde o ente estatal se torna uma organização distinta da sociedade, embora seja expressão desta.



Sabendo um pouco mais

Saiba mais sobre os conceitos de Estado!¹

Nicolau Maquiavel (1469-1527)

Maquiavel não elaborou uma teoria do Estado Moderno, mas sim uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado Moderno. Ele tenta ver o Estado de maneira realista, a partir da afirmação de que “a política é a arte do possível, é a arte da realidade que pode ser efetivada, a qual leva em conta como as coisas estão e não como elas deveriam estar”. Porém não chega a desenvolver uma verdadeira teoria do Estado. É Jean Bodin que pela primeira vez começa a teorizar a autonomia e soberania do Estado Moderno, no sentido de que o monarca interpreta as leis divinas, obedece a elas, mas de forma autônoma. (GRUPPI, 1996, p. 10-12)

Jean Bodin (1530-1596)

Enquanto o italiano Maquiavel divagava teorias sobre a criação do Estado, Bodin já era mais realista e discutia sobre um Estado Unitário que já existia, o francês. Só que essa discussão se calcava também em teorias, no caso, relativas à autonomia e à soberania do Estado Moderno, pois Bodin atestava que o monarca interpreta as leis divinas e obedece a elas de maneira autônoma e que o Estado é estabelecido essencialmente pelo poder. O que Bodin dizia, podemos ver pela seguinte passagem: “É a soberania o verdadeiro alicerce, a pedra angular de toda a estrutura do Estado, da qual dependem os magistrados, as leis, as ordenações; essa soberania é a única ligação que transforma num único corpo perfeito (o Estado) as famílias,

1 Síntese extraída do livro de Luciano Gruppi. *Tudo Começou com Maquiavel*. 14. ed. Porto Alegre: L& PM, 1996.

os indivíduos, os grupos separados. O Estado, para Bodin, é poder absoluto, é a coesão de todos os elementos da sociedade”. (GRUPPI, 1996, p. 12)

Thomas Hobbes (1588-1679)



Fragmento da Ilustração de capa do Leviathan. Ilustrador: Abraham Bosse
< https://en.wikipedia.org/wiki/File:Leviathan_by_Thomas_Hobbes.jpg >

O autor de *Leviatã* assegura que os seres humanos são maus por natureza, vivendo constantemente em guerra e destruição mútua, sendo famosa aquela sua frase de que “o homem é o lobo do próprio homem”. A teoria do Estado de Hobbes é a seguinte: quando os homens primitivos vivem no estado natural, como animais, eles se jogam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas, de propriedades. Mas como dessa forma os homens destroem-se uns aos outros, eles percebem a necessidade de estabelecerem entre eles um acordo, um contrato. Esse contrato limita as ações dos homens e cria um Estado absoluto, de poder absoluto. (GRUPPI, 1996, p. 12-13)

John Locke² (1632-1704)

A concepção de Estado de John Locke é tipicamente burguesa. Ele diz que o homem no Estado natural está plenamente livre, mas sente a necessidade de colocar limites à sua própria liberdade a fim de garantir a sua propriedade. Locke afirma que os homens se

² John Locke é fundador do empirismo filosófico moderno e teórico da revolução liberal inglesa ocorrida no século XVII.

juntam em sociedades políticas e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. Visando isso, estabelece-se entre os homens um contrato que origina tanto a sociedade quanto o Estado. Note-se que para Hobbes o contrato gera um Estado Absoluto, enquanto que para Locke o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato. (GRUPPI, 1996, p.13-14) Segundo esses pensadores, o indivíduo existiu antes da sociedade humana e esta nasceria pelo contrato entre indivíduos preexistentes. Deve-se destacar que, do ponto de vista histórico, isto é pura fantasia, uma vez que o homem só se torna homem vivendo em sociedade. Imaginar que um indivíduo possa ser homem antes de se organizar em sociedade não passa de uma típica projeção ideológica do individualismo burguês. (GRUPPI, 1996, p. 14)

Emmanuel Kant (1724-1804)

Kant parte de uma afirmação que leva em conta a Revolução Francesa e as teorizações de Rousseau, dizendo que a soberania pertence ao povo, diferenciando, porém, os cidadãos independentes – que seriam os proprietários, com direito a votar e ser eleitos – dos dependentes, sem direitos. Fica em plena evidência a relação entre propriedade e liberdade; só é livre quem for proprietário. Essa relação indissociável é justamente a essência do liberalismo. Além disso, Kant chega à conclusão de que toda lei é tão sagrada, tão inviolável, que é crime até mesmo colocá-la em discussão. Assim, porém, ele acaba sobrepondo a lei à soberania do povo, caracterizando uma visão liberal. (GRUPPI, 1996, p. 16-17)

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

Rousseau dizia que Hobbes descreveu não a condição natural dos homens, mas sim o homem dos seus tempos. Para Rousseau, os homens nascem livres e iguais, mas em todo lugar estão acorrentados. Segundo ele, o contrato só constitui a sociedade, a qual deve servir à plena expansão da personalidade do indivíduo. A sociedade, o povo, nunca pode perder sua soberania, a qual pertence ao povo e só ao povo. O único órgão soberano é a assembleia e é nesta que se expressa a soberania. Além disso, Rousseau defendia a ideia de que o único fundamento da liberdade é a igualdade, não havendo aquela onde esta não existir. Isto significou negar a propriedade privada. Rousseau também nega a distinção entre os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, visando afirmar o poder da assembleia. (GRUPPI, 1996, p. 17-20)

Benjamin Constant (1767-1830)

Constant leva ao máximo de nitidez a separação entre Estado e sociedade civil. Para ele, a liberdade do homem moderno é grande na esfera do privado, e limitada na esfera do público, pois só limitadamente pode influenciar a condução do governo. (GRUPPI, 1996, p. 21-22)

Charles Tocqueville (1805-1859)

Apesar de acreditar na realização da democracia e da igualdade jurídica, ele ainda pergunta se esta igualdade não acabaria por destruir a liberdade. Nesta época em que ele vive, na Europa, se afirmam duas concepções progressistas de Estado: a liberal, defendendo a ideia de existência e ao mesmo tempo de propriedade e liberdade – liberdade exigindo desigualdade, e a democrática, que diz que a liberdade baseia-se sobretudo na igualdade jurídica. Na história, vê-se que a concepção democrática, proveniente principalmente da Revolução Francesa, não se separa tanto da liberal (fusão, portanto, do liberalismo e da democracia), porém reafirmando o direito da propriedade.

Friedrich Hegel (1770-1831)

Hegel também estabelece a distinção entre Estado e sociedade civil, mas põe o Estado como fundamento da sociedade civil e da família, e não vice-versa. Para ele, o Estado funda o povo, e não o contrário. A sociedade civil é incorporada pelo Estado e neste se aniquila. É o oposto da concepção democrática, que dá ao povo a soberania. (GRUPPI, 1996, p. 24-25)

Karl Marx (1818-1883)

Com a concepção marxista, surge uma visão crítica do Estado. A crítica da concepção burguesa do Estado começa logo depois da Revolução Francesa, com o comunismo utópico, que demonstra que essa liberdade ou igualdade de que falava a Revolução Francesa não eram universais, e sim somente do setor dominante da sociedade, a burguesia. A tese central do comunismo é que após a revolução (que deu a igualdade jurídica) deve-se desencadear a revolução econômico-social, que daria igualdade efetiva.

Em sua obra *A questão Judia*, que indica o começo de sua adesão ao comunismo, Marx deixa evidente a verdadeira relação entre a sociedade civil e a sociedade política. Marx viu então a conexão entre

as duas, separadas pelo pensamento liberal: elas estão entrelaçadas, uma é a expressão da outra. A sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, isto é, das relações de produção que nela se instalaram. O Estado, por sua vez, é parte essencial da estrutura econômica, justamente porque a garante.

Falta em Marx, porém, uma elaboração orgânica do problema do Estado, da teoria do Estado. Mas ele forneceu a teoria fundamental, a partir da qual se pode construir a teoria do Estado: a estrutura econômica está na base do próprio Estado. (GRUPPI, 1996, p. 25-28)

Friedrich Engels (1820-1895)

Inicialmente, Engels afirmava que a sociedade não é a soma das famílias que a constituem. A formação da sociedade e da família são duas coisas que marcham juntas, pois a sociedade organiza as relações entre os sexos para sua própria vida e sobrevivência, e principalmente visando suas necessidades econômicas. É absurdo pensar que a família existia antes da sociedade. (GRUPPI, 1996, p. 28-29) Segundo o autor, a sociedade originária baseava-se no matriarcado. A ordem patriarcal da sociedade surge somente a partir da formação da propriedade privada. Porém, com o desenvolvimento da economia, surgem diferenciações econômicas, de classes, no interior de toda a descendência familiar. Então, a ordem gentílica dissolve-se, entra em crise, e é justamente com esta crise que surge a organização do Estado, o qual tende a dominar a sociedade. Desta forma, admite-se a existência de sociedades sem Estado. Na verdade, “o Estado torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, que é necessariamente ligado à divisão da sociedade em classes. O Estado é justamente uma consequência dessa divisão, ele começa a nascer quando surgem as classes e, com elas, a luta de classes.» A partir do momento em que surgem as diferenciações nas relações de produção, surge a necessidade de a classe dominante institucionalizar sua dominação econômica através de organismos de dominação política. O Estado serve como expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação. (GRUPPI, 1996, p. 29-31)

Karl Kautsky (1854 –1938)

O conceito de Kautsky, como um renegado, apareceu nos escritos de Lênin ao analisar as posições políticas deste após 1914.

Na verdade, no período anterior a este ano, Lênin considerava Kautsky como mestre em suas concepções marxistas. Porém, após 1914, e principalmente após a revolução Russa de 1917, Kautsky desviou-se para posições oportunistas e ‘renunciatórias’, inclusive abandonando pontos fundamentais da teoria marxista e passando para posições não revolucionárias, e até mesmo reacionárias, além de abertamente anticomunistas.

Deve-se destacar, porém, que, mesmo antes de 1914, muitas posições dos dois eram conflitantes. Lênin, porém, não desejava contrariar um líder e grande mestre da época, vindo a fazê-lo somente quando se tornou explícita a divergência. Kautsky, além de tudo, não desenvolveu diversos temas, como a formação social e a concepção de quebra do Estado através da ascensão do proletariado e consequente ruptura da estrutura. (GRUPPI, 1996, p. 48-51)

Vladimir Lênin (1870-1924)

O Estado e a revolução é a primeira obra teórica de Lênin sobre o Estado. Com ela, Lênin tenta resgatar a verdadeira concepção de Marx e Engels através de uma ferrenha polêmica contra Kautsky. Esta obra teve uma finalidade prática, pois foi lançada no momento em que a classe operária tomava de assalto o Estado. Faltou, porém, desenvolver as ideias de Marx e Engels, adaptando-as ao tempo da obra. Lênin fez uma série de afirmações tiradas ou baseadas em Marx. A expressão de que todo Estado é uma ditadura de classe é dele. Lênin considera, portanto, como ditadura não só a arbitrariedade desenfreada, mas também o poder exercido através de leis, e dizia que devia passar de uma ditadura burguesa (da minoria sobre a maioria) para uma ditadura do proletariado (maioria sobre a minoria). Para isto, ele recuperava também o conceito de quebra do Estado, de Marx, e indicava como lei geral da revolução o uso da violência. (GRUPPI, 1996, p. 54-59)

Segundo Lênin, no Estado Moderno, ao lado do aparelho essencialmente opressivo (exército permanente, polícia e burocracia), existe um aparelho ligado aos bancos e aos trustes que desempenha, por assim dizer, um amplo trabalho de estatística e de registro; este aparelho não precisa ser quebrado, não deve ser quebrado, mas sim arrancado das mãos dos capitalistas. Enfim, existe todo um aparelho administrativo que não deve ser destruído. Esta concepção aparece somente em escritos contemporâneos do autor. (GRUPPI, 1996, p. 62-63)

Antônio Gramsci (1981-1937)

Gramsci aproxima-se sempre mais de uma compreensão do pensamento de Lênin. Ele retoma diretamente a concepção de ditadura do proletariado como esta que aparece em Lênin, identificando nela não só uma profunda mudança da estrutura econômica e política, mas também uma profunda revolução cultural, uma transformação profunda na maneira de pensar dos homens. E não só na Rússia, mas no mundo inteiro. Para Gramsci, o pensamento da humanidade não pode mais ser o mesmo depois da instauração da ditadura do proletariado na Rússia. (GRUPPI, 1996, p. 70-72) Em sua obra faz uma análise das limitações da democracia no Estado liberal Italiano, da dominação do poder executivo sobre o legislativo e o judiciário. A essa estrutura, Gramsci opunha outra visão advinda do movimento real. Para ele, assim como para Lênin, a conquista do Estado não é simplesmente um momento negativo de destruição, mas um processo de crescimento de um novo tipo de Estado, que se organiza ainda antes da conquista do poder. E a revolução é vista como um processo, não como um ato que se produz de repente num dado momento. (GRUPPI, 1996, p. 73)

Em sua teorização sobre o domínio do poder, Gramsci diz: “É preciso elevar as comissões internas, fazer com que delas surjam conselhos de fábrica eleitos por todos os trabalhadores, independentemente de sua inscrição no sindicato. Devem surgir representantes de cada seção, de cada oficina, de cada profissão, etc., de forma que o conselho de fábrica seja o órgão não só de defesa dos direitos sindicais conquistados, mas também da apropriação pelos operários do processo de produção. Através do conselho de fábrica, os operários devem intervir na organização do trabalho e estabelecer um poder democrático na fábrica, que depois propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado.” (GRUPPI, 1996, p. 73)

1.2 Abordagens Teóricas da Emergência do Estado Moderno e Contemporâneo

As relações entre Estado e Sociedade sempre foram alvo de profundos e acalorados debates no mundo acadêmico e, principalmente, no âmbito das práticas sociais.

Por essa razão, compreender essa dinâmica torna-se uma tarefa desafiante para a formação dos servidores públicos e dos cidadãos porque envolve uma abrangência das diversas dimensões (política, econômica, social, ambiental e cultural) que conformam a realidade sociocultural. A análise dessa dinâmica vai exigir de você um esforço adicional para que possa reconhecer os diferentes processos que conformam o processo de institucionalização das relações sociais de produção, circulação e distribuição, desde o surgimento dos Estados Modernos (a partir dos séculos XV/XVI na Europa). Como explicitado por Oliveira (2004), no contexto do surgimento do Estado moderno, observa-se a emergência de uma nova institucionalidade com um duplo reflexo: o nascimento de novas formas organizativas e uma gradativa identificação de âmbitos societários e estatais como qualitativamente distintos.



Sabendo um pouco mais

Conheça mais sobre os conceitos e surgimento das instituições modernas!

I. UMA APROXIMAÇÃO AOS CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÃO

Duas abordagens teóricas se destacaram no esforço de explicar a emergência e consolidação das organizações modernas e que ainda têm influência na contemporaneidade:

A Teoria RACIONALISTA

que defende que os sistemas sociais resultam de estruturas racionalmente ordenadas para cumprir propósitos específicos.

e

A Teoria ORGANICISTA

que defende que as organizações são estabelecidas como organismos sociais vivos e que, portanto, evoluem com o tempo.

Visando facilitar a compreensão das duas teorias Selznick (1972) vai propor uma interpretação que articula as duas abordagens, afirmando que as organizações são instrumentos ‘técnico-racionais’ que servem tanto para canalizar a energia humana para o alcance de objetivos pré-determinados, como também para preservar a sobrevivência de suas capacidades institucionais, técnicas e humanas para poder, assim, atingir esses propósitos. Como organismos vivos,

adquirem capacidades para se adaptarem às mudanças ambientais (contextuais) para, assim, evitarem a obsolescência.

Com base nessa breve definição, você pode compreender melhor que, no sentido lato, **instituição** significa, portanto, o estabelecimento de padrões de comportamento e processos que precisam ser relativamente estáveis, válidos e constantes, para um determinado grupo de pessoas. Como exemplos, podem ser citadas as seguintes instituições: o casamento, a família, a democracia, a igreja, o capitalismo (expresso no mercado), o Estado.

Em sentido restrito, as instituições podem ser consideradas como ‘organismos vivos’, visto que são receptivas ou reativas às necessidades e pressões sociais. Para o citado autor, ao ser valorizada pelo público interno e externo, as instituições se tornam dela dependentes e assumem uma identidade própria e preocupada com os seus resultados, sua perenidade, além de ser guiada para alcançar uma missão.

II. A APROXIMAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÃO

A ligação entre organização e instituição acontece quando a primeira incorpora normas e valores considerados legítimos e que passam a ser assimilados (institucionalizados) pelos indivíduos (profissionais) e também pela sociedade.

III. DIFERENÇAS ENTRE INSTITUIÇÕES e ORGANIZAÇÕES

Selznick (1972) caracteriza as:

- **Organizações** por sua racionalidade no processo de trabalho; na preocupação com a produtividade e o controle das ações administrativas; no monitoramento continuado para o alcance dos objetivos; relacionamentos impessoais; hierarquia formal; formação de lealdades com a autoridade, no propósito de facilitar o processo decisório; e, cooperação dirigida ao alcance dos fins propostos.
- **Instituições** pela concentração de energia na efetividade; pela fusão dos objetivos pessoais e institucionais; pela busca da sobrevivência e do desenvolvimento a partir da relação (legítima) os atores envolvidos (clientes-patrocinadores, servidores/gestores, servidores-gestores/cidadãos); pelas ações guiadas pela missão; pelos conceitos e crenças intrínsecas que formam o núcleo da cultura (considerado como representação de uma mística manipuladora do comportamento punindo ou premiando quem age de acordo

ou contra esses padrões; por um tipo de estruturação cuja base é de tipo funcionalista (onde muitas vezes os aspectos informais se sobrepõem aos formais); por ter o carisma como base em relação à autoridade; por possuir grande organicidade; por sustentar esforços para ampliar a capacidade de inovação; enfim por ser um 'organismo vivo' com história, personalidade e identidade própria, o que lhe garante transmitir seus valores a outras instituições.

IV. EXPLICAÇÕES PARA O APARECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES

Para Selznick e outros autores, as **instituições** podem emergir de duas maneiras:

- **Deliberadamente** – por vontade ou deliberação de um conjunto de indivíduos que revelam convergências ou algum grau de identidade de interesses e que revelam um grau de interdependência com força para forjar a formação e grupos que irão compartilhar valores e definir objetivos comuns. A história da humanidade tem revelado que esse movimento tem produzido associações, comunidades, alcançando o padrão de organização estatal como o conhecemos hoje. Dependendo da importância que as sociedades manifestem sobre esses movimentos, podem ou não emergir embriões de **instituições**.

ou

- **Por Institucionalização Organizacional (naturalmente)** – resultado de transformações produzidas no âmbito das organizações, ou seja, por meio de transformações graduais.

Conheça alguns exemplos de **organizações institucionalizadas**:

- As igrejas (de diversas ordens religiosas).
- Os sistemas governamentais, como os órgãos de administração direta (ministérios, secretarias...); as empresas estatais, como a Petrobrás, a Eletrobrás, o BNDES, o Banco do Brasil, etc.
- As empresas multinacionais, como a Volkswagen, a Coca-Cola, a McDonalds, a Bayer, etc..
- As empresas nacionais, como a Odebrecht, a SBT, a Rede Globo, etc.
- Os clubes de futebol, como o Corinthians, o Vasco, o Internacional.

– A concepção de centros comerciais no formato de “Shopping Centers”.

Entre outros que você pode identificar na sociedade nacional e internacional.

OBS: Lembre-se que esses conhecimentos serão muito úteis para seus estudos nessa e em outras disciplinas do curso, especialmente a que trata da Cultura e do Comportamento Organizacional e da Gestão por Competências que vão colocar você diante dos desafios que as instituições públicas precisam enfrentar para modernizar suas práticas administrativas.

Desse modo, pode-se concluir que uma das principais características do Estado moderno é, portanto, o movimento de transformação que tem como propósito a desvinculação progressiva dos elementos que confundiam a relação entre os interesses do Estado e os da sociedade que fundamentavam a institucionalidade das relações feudais. Os filósofos clássicos buscaram, nos seus estudos, definir, dentro dessa nova lógica de interesses individuais, os limites da ação do Estado moderno com o objetivo de garantir maiores espaços para a realização dos interesses da Sociedade Civil.

Os ingleses serão pioneiros e determinantes na construção filosófica-ideológica desse novo conceito que irá fundamentar o significado, o papel e as funções dessa nova “rede social”. Esse debate vai institucionalizar, portanto, as primeiras escolas liberais do pensamento político que terão como objetivo prioritário definir a significação e os conteúdos das categorias que refletem dois interesses conflitantes, mas em certa medida também revelam algum grau de convergência: o “interesse público” (representado pelo Estado) e o “interesse privado” (representado pela sociedade manifestado no ‘mercado’).

O pressuposto básico desses conceitos se fundamenta no fato de que: *tudo que é idealizado e produzido pelo Estado reflete os interesses mais gerais da sociedade* (portanto, o interesse público), *enquanto que os projetos individuais* – incluindo aí as organizações produtivas –, *fora dos esquemas de controle direto do Estado, expressam os interesses privados*. Conforme defendido por John Locke (1632-1704), essa definição significa estabelecer uma distinção clara entre sociedade política (representada pelo Estado) e sociedade civil (que reflete as relações econômicas individuais).

Mas, conforme destaca Oliveira (2004), a complexidade da relação Estado-sociedade-mercado só ganha destaque a partir do século XIX, reforçada pelo surgimento das teorizações da economia política inglesa, do liberalismo francês e da filosofia alemã, que

redundam no que se denomina de “pensamento econômico liberal”. Esses movimentos teóricos possibilitam, pois, a emergência da separação entre as dimensões societal e estatal, fundamentada na defesa da autonomia da sociedade. Nessa direção, o esforço dos primeiros filósofos racionais liberais³ deságua no empenho de tentar delimitar os espaços – seus papéis e funções – do público e do privado.



Sabendo um pouco mais

Conceitos de interesse público e interesse privado

Interesse Público – define-se como a manifestação do interesse coletivo (normalmente explicitado através do voto) pela demanda de bens e serviços “satisfeita” pelo Estado, dado que a alocação de recursos na produção de tais bens e serviços não desperta o interesse do capital privado, porque a taxa de produtividade fica abaixo da média da sociedade.

Interesse Privado – passa a ser entendido a partir das ações individuais e grupais (melhor dizendo, organizacionais) que visam privilegiá-lo com base em critérios de racionalidade no uso dos recursos e retornos econômicos definidos pelo mercado (lei da oferta e da procura). Utilizando uma linguagem mais técnica, poderíamos resumir a relação entre as duas dimensões da seguinte forma: enquanto o governo (Estado) fica responsável pela definição e implementação da política macroeconômica (máxima vantagem social no processo de alocação de recursos), o setor privado move-se em direção aos aspectos microeconômicos (maximizando o uso dos recursos).

Fonte: Santos (1987).

Mas será na escola alemã, a partir das teses de Hegel,⁴ que se encontram os argumentos teóricos mais consistentes e claros sobre a distinção e o estabelecimento da relação entre

3 Os filósofos liberais mais destacados foram: Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Jeremy Bentham (1748–1832), John Stuart Mill (1806-1873) e Immanuel Kant (1724-1804).

4 É de Hegel a definição contemporânea do termo sociedade civil (*bürgerliche Gesellschaft*). O autor estabelece a diferença da sociedade civil em relação ao Estado e atribui a cada uma das duas instâncias sua própria esfera de ação. Para tanto, vai se inspirar nos conceitos de Adam Smith e dos economistas clássicos sobre a existência da sociedade e a enriquece com a filosofia política da chamada Ilustração. Mas, apesar de se inspirar nos economistas clássicos, se situa também no conceito de Estado definido na filosofia grega e também integra elementos da concepção rousseauiana da “vontade geral”. Para Hegel, o liberalismo de Smith e Locke e o coletivismo de Rousseau convivem no que classifica de síntese, na qual o primeiro (a liberdade) se subordina ao segundo (coletivismo) sem nele desaparecer. Para defender suas ideias, o autor sustenta sua tese no fundamento comum do direito natural moderno e secular. Assim, o conceito de sociedade civil e de Estado em Hegel se apresenta em sua mútua relação, ou seja, ao afirmar que Sociedade e

Estado e Sociedade. Segundo as novas incursões hegelianas, as relações entre as esferas pública e privada refletem que Sociedade e Estado não são estanques ou autônomos. O autor ressalta que, ao contrário dessa percepção, a sociedade é um componente da teoria do Estado, ainda que este novo ente assuma um papel determinado.

Enquanto na percepção liberal se constata uma versão que reforça a superioridade e autonomia da sociedade, consolidando uma percepção do Estado como instrumento passivo de reprodução dos interesses individuais (entendidos aqui como reflexos dos interesses da própria sociedade), Hegel se distancia dessa visão radical, reforçando a necessária articulação entre essas duas instâncias. Em síntese, essa nova proposição teórica possibilita a abertura de espaços inovadores de reflexões sobre as limitações das teses liberais, fundamentadas, pois, numa desejada e possível separação entre ‘interesse público’ e ‘interesse privado’, ao defender que não há uma oposição do Estado em relação à sociedade, nem tão pouco um estranhamento entre os interesses convergentes manifestos por essas duas dimensões. (RENAULT, 1993 apud OLIVEIRA, 2004)

Karl Marx (1818-1883),⁵ ao criticar as teses hegelianas, avança em direção a uma compreensão crítica sobre a relação Estado-Sociedade, fundamentada em uma leitura concreta e não ideal dessas relações, baseada, pois, no conceito de “materialismo histórico” (representando a dimensão econômica com base em uma linguagem marxista, a infraestrutura). Afirma o autor que a interação entre interesse público e interesse privado reflete o grau de integração/articulação entre as duas instâncias com o objetivo de garantir a manutenção dos interesses econômicos da classe burguesa. Introduce, portanto, novas categorias analíticas (críticas) ao compreender a relação Estado-Sociedade como reflexo das relações materiais existentes na sociedade, o que implica o reconhecimento da existência das desigualdades sociais, que redundarão na emergência de conflitos sociais, isto é, o autor reconhece a presença das bases para o que categoriza de luta de classe.

Com base nessa leitura crítica, a sociedade seria o espaço (de poder) onde essa disputa de interesses (público e privado) se materializaria. A partir das contribuições trazidas por Marx, houve uma mudança radical na percepção da relação Estado-Sociedade e do papel que este ente desempenhava nas relações sociais de produção, circulação e distribuição, passando o Estado a ser percebido não mais como secundário, mas como ente fundamental, intrínseco, à dinâmica da própria sociedade.

Estado se influenciam mutuamente (e até certo ponto positivamente). O conceito hegeliano sobre a relação entre Estado-Sociedade é o mais amplo e complexo se comparado com as definições de outros autores apresentadas no quadro acima.

5 Karl Heinrich Marx introduz uma visão crítica da concepção burguesa do Estado e, conseqüentemente, do liberalismo (século XIX).

As mudanças produzidas nas últimas décadas no papel e funções do Estado têm sido vertiginosas e profundas. Essas transformações encobrem, segundo Oszlak (1994), transformações muito mais amplas que transcendem a esfera estatal e abarcam o conjunto de sociedade, refletindo, pois, na redefinição das ‘regras do jogo’ (que regulam, segundo o citado autor, as relações entre interesse público e interesse privado) ou no papel dos jogadores, nas estratégias e/ou nos resultados do “jogo” (Poder). As consequências mais visíveis dessa alteração e que têm condicionado as relações entre Estado-Sociedade nos últimos anos são relativas às novas proposições que definem a divisão social do trabalho, conforme será aprofundado na próxima Unidade Temática.

1.3 As Relações Estado-Sociedade nas sociedades capitalistas contemporâneas: da expansão da intervenção estatal à reforma do Estado (neoliberalismo)

Para uma interpretação mais ampla das transformações recentes que estão sendo produzidas nas sociedades contemporâneas, é necessário observar as interações produzidas nas relações entre Estado-Sociedade que se manifestam em três dimensões articuladas entre si:

- Dimensão **funcional** ou da divisão social do trabalho;
- Dimensão **material** ou da distribuição do excedente social;
- Dimensão de **dominação** ou da correlação de poder.

Segundo Oszlak e O'Donnell (1976), estas relações têm considerável incidência na forma como se distribuem, nas duas instâncias, a gestão dos interesses públicos, os recursos de poder e o excedente social. O objetivo desta seção é, portanto, oferecer para seus estudos sobre o tema conteúdos que possibilitem interpretar esses três planos de interação entre Estado-Sociedade, de modo que você possa compreender melhor as diversas e complexas possibilidades de conexões recíprocas e sua vinculação com as características do modelo de organização econômica e reprodução social que perpassam esses processos, especialmente nos países desenvolvidos.

Apesar de necessitar que algumas condições sejam satisfeitas para que a economia de mercado assegure uma alocação eficiente de recursos, a ideologia básica de sustentação do modo de produção capitalista parte da premissa de que *a perseguição do interesse individual (privado) alcança necessariamente o interesse coletivo (público)*. Esse postulado permanece intacto até os dias atuais. Sem embargo, a dinâmica do desenvolvimento do

capitalismo mostra sua negação categórica, ainda que essa análise possa ser relativizada, especialmente nas nações avançadas onde parece ter havido uma aproximação relativa desse propósito, entre os anos de 1950 a 1970 – no período do Pós-Segunda Guerra Mundial –, fato que permitiu uma relativa convergência entre os interesses individuais (privado) e público (social).

Obviamente não ocorrendo a esperada satisfação de bem-estar social, a partir dos critérios privados (liberais) de investimento, assiste-se à progressiva formação de uma massa de desassistidos (pobres), em escala cada vez mais ampliada – notadamente nos países mais pobres dos (sub)continentes africano, asiático e latino-americano – que, no longo prazo, tende a ameaçar a estabilidade do próprio sistema econômico capitalista.

Dessa forma, como nunca foi e nem é da lógica do sistema capitalista ceder espaços para atender a demandas denominadas de “improdutivas” (por não gerar riqueza material/monetária), tornou-se necessário, então, que o Estado se instrumentalizasse, progressivamente, para intervir na sociedade. A partir da segunda metade do século XX, conforme já destacado, visando garantir a estabilidade político-social e reduzir, assim, os impactos das crises cíclicas do sistema sobre o processo de acumulação e, posteriormente, sobre as questões sociais mais graves, o Estado foi assumindo, paulatinamente, um papel mais amplo nas decisões socioeconômicas.

Para uma melhor compreensão da ingerência estatal na sociedade durante os anos de 1930 aos anos de 1970, faz-se necessário, portanto, que você reflita sobre a seguinte questão: **o que essa intervenção passou a significar?**

Para responder a essa pergunta, você deve considerar que, no âmbito econômico, a emergência do Estado monopolista alterou radicalmente as relações Estado-Sociedade na medida em que o interesse público passou a incorporar também ações antes exclusivas do setor privado. No âmbito político-social se confirma a emergência de políticas sociais estruturantes.



Sabendo um pouco mais

Sobre o Papel e as Funções do Estado no Capitalismo Moderno e Contemporâneo

1. Capitalismo concorrencial – *Estado limita-se a exercer funções típicas da ordem político-jurídica, objetivando o ordenamento dos agentes econômicos e a garantia das condições externas ao processo*

acumulativo (força pública/polícia, legislação de fábrica, política aduaneira, tarifária, de juros e outros que protegessem a indústria nascente);

2. Capitalismo monopolista/oligopolista – *Estado amplia e sofisticava os instrumentos que viabilizam as condições externas ao processo acumulativo, como também se envolve diretamente no processo acumulativo, através da produção de mercadorias.*

Tipos de intervenção do Estado na Sociedade:

- **Intervenção indireta** – *organiza industrialmente produção – modelo americano e, parcialmente, o japonês*
- **Intervenção substitutiva** – *Estado substitui o capital privado – modelo europeu*
- **Intervenção constitutiva** – *Estado assume posição de Vanguarda no processo de desenvolvimento do capitalismo industrial – modelo da periferia (países latino-americanos)*

Fonte: Elaboração dos autores.

Você pode deduzir, portanto, que as políticas públicas, enquanto ações diretas da intervenção estatal e campo de conhecimento são recentes, emergem, a partir da segunda metade do século XIX no Japão (com a Revolução Meiji, de 1868) e na Alemanha (no governo de Bismarck, de 1870-1890), mas só passa a ganhar proporções mais expressivas no século XX com a experiência do socialismo real, em 1917, e os diferentes padrões de intervenção do Estado adotados pelos países capitalistas após a crise de 1929-1933 e dos eventos que precederam e sucederam à Segunda Guerra Mundial.

Para esclarecer melhor as formas de intervenção estatal mais comumente utilizadas pelos Estados capitalistas e também socialistas no século XX, você precisa avançar em uma análise um pouco mais aprofundada sobre o conceito de Políticas Públicas. Ainda que esse tema seja objeto de uma disciplina própria neste curso, aqui será feita uma análise sintética sobre o tema das políticas públicas com o único objetivo de introduzir o debate feito por Claus Offe (1974) e James O'Connor (1977) sobre essa questão. Nesse sentido, os autores ressaltam que as políticas públicas só podem ser compreendidas pela articulação de duas dimensões indissociáveis:

- **A Dimensão política** – como ação pública que envolve um processo decisório complexo e, muitas vezes, contraditório, onde confluem os interesses dos diversos atores sociais envolvidos com as demandas da sociedade; e

- **A Dimensão técnica** – como capacidade do Estado e do Governo para elaborar, implementar, acompanhar e avaliar as ações estatais na sociedade.

Segundo os citados autores, as Políticas Públicas podem ser definidas com base nas seguintes tipologias:

a) Política Pública (com conotação social)

- **Setor Estatal** (ação predominante do Estado);
- **Setor Privado** (sociedade atua esporadicamente).

b) Política Estatal (que nem sempre é pública ou tem sentido coletivo)

- **Política Social** (com caráter público) – objetiva conciliar interesses entre as classes (“trabalhadores” e empresários), mediante a ampliação dos gastos em projetos e a oferta de bens e serviços sociais básicos, fundamentais para a manutenção da “harmonia social” (função de legitimação do Estado);
- **Política Privada ou Setorial** (capital social) – objetiva favorecer o processo de manutenção e reprodução do capitalismo, mediante investimentos sociais (aplicação de recursos para aumentar a produtividade/lucro dos negócios) e consumo social (diminuir custos da reprodução da força de trabalho).

Segundo afirmam Offe (1974) e O'Connor (1977), quase toda a despesa do Estado, no período de 1930 aos anos de 1970/80 do século passado, atendia a estes dois propósitos (legitimação e acumulação do sistema econômico) simultaneamente, de modo que, segundo a análise crítica dos autores, poucos gastos públicos podem ser classificados de modo não ambíguo.

Ante essa afirmação, pode-se concluir que para os autores é impossível, na prática, identificar fronteiras claras entre os interesses públicos (Estado) e os interesses privados (sociedade) na formulação de Políticas Públicas e no processo de alocação de recursos por parte do Estado. Com base nessa compreensão, asseguram que, dependendo da perspectiva ideológico-metodológica que se tome, pode-se concluir que há uma implícita ou explícita ambiguidade estrutural vivida pelos Estados capitalistas contemporâneos, refletida nos seguintes pontos:

- Privilegiar os aspectos ligados ao processo de acumulação e reprodução do sistema econômico vigente; e
- Privilegiar os aspectos referentes à sua legitimação.

Para O'Connor (1977), o que se verifica na prática é que as ações do Estado, que em tese devem refletir os interesses públicos, ocorrem muito mais em função da pressão organizada pela sociedade civil do que como resposta ou ação espontânea em busca de um maior grau de legitimidade. A principal argumentação utilizada pelo autor é a própria diferença entre as magnitudes do capital gasto em despesas de consumo social (interesse público) nos países capitalistas avançados e os dispêndios realizados nos países em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos). Naquelas nações, ressalta o autor, fica mais clara a inexistência de uma polarização entre capital público *versus* capital privado devido à identidade de interesses dirigidos para favorecer o processo de acumulação capitalista como reflexo de interesses sociais complexos.

Essa análise induz você a fazer uma reflexão crítica sobre essa correlação entre público e privado e implica concluir que a discussão deve sair do plano organizativo/institucional e passar para um contexto político/social de relação inter e intraclasse complexa; isto é, é fundamental que você compreenda as contradições reais que configuram as relações sociais de produção, circulação e distribuição que têm consagrado os padrões de gestão capitalista. Assim, a questão de interesse público e interesse privado que perpassa as relações entre Estado-Sociedade deve ser resolvida a partir da correlação de forças (relações de poder) que demarca os interesses em disputa entre grupos sociais, que podem conflitar em determinados interesses e se articular em outros, revelando, desse modo, a complexidade que conforma essas relações históricas.

1.4 Surgimento de novos modelos institucionais da relação complexa entre Estado-Sociedade na América Latina

Historicamente, cada país latino-americano guarda suas especificidades e idiossincrasias. Não obstante essa distinção, observa-se a existência de convergências em alguns pontos, particularmente no que se refere a alguns aspectos relacionados às estruturas socioeconômicas e políticas. Esse reconhecimento possibilita que você identifique a presença de elementos comuns mesmo quando se estabelece uma comparação entre os países mais desenvolvidos da região (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México), onde é possível encontrar claras evidências das consequências perversas advindas das políticas “liberais” ou “neoliberais” adotadas na região, a partir dos anos de 1970, mediante a experiência conservadora implementada no Chile na gestão do Presidente Pinochet, mas que vão se consolidar a partir dos anos de 1990.

O predomínio dos interesses econômicos liberais, particularmente de origem externa, implementados na região tem tido forte rebatimento nas políticas sociais, aprofundando

os graves problemas sociais. Se a “dívida social histórica” já representava um dos principais entraves para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e para a estabilidade e consolidação das democracias recém-inauguradas, o aumento das demandas sociais não atendidas nas últimas décadas do século XX e primeiros anos do século XXI justificam a situação crítica a qual essa região tem sido submetida e os desafios que tem a enfrentar para superar essas contradições.

Com esse diagnóstico preliminar, não é difícil que você possa dimensionar os impactos que tais medidas de perfil conservador têm tido nas políticas sociais recentes dessas nações, particularmente quando se observam os indicadores de distribuição de renda e a qualidade das políticas sociais (de saúde, educação, habitação, transportes, saneamento, entre outras ações de impacto social). Dentre as inúmeras consequências do processo de “desestruturação” dos Estados latino-americanos, as que melhor refletem esse processo acelerado e caóticos de mudanças são as seguintes: a precarização das relações de trabalho e a desestruturação do Estado, especialmente no que se refere à consolidação e ampliação de políticas de inclusão social.

Resgatando os instrumentos analíticos apresentadas nas seções anteriores, especialmente os definidos por Offe (1974) e O'Connor (1977), é possível identificar no subcontinente latino-americano a hegemonia dos interesses privados em detrimento da restrição acentuada dos chamados “interesses públicos”. Essa afirmação pode ser facilmente comprovada quando a sociedade civil, perplexa, procura compreender uma contradição central entre os discursos otimistas difundidos geralmente pelos políticos, burocratas e analistas internacionais e a realidade socioeconômica e política desses países, difundidos a partir das últimas décadas do século XX, materializados no movimento de reforma do Estado. Sem dúvida, você pode constatar que as referidas nações estão diante de um paradoxo estabelecido entre o otimismo do ambiente político que predominou no período analisado (especialmente no Chile, Argentina, México e Brasil), os diagnósticos negativos na economia e as condições reais que expressam padrões de relações sociais de produção, circulação e distribuição perversas, que perpetuam as antigas mazelas sociais históricas. Essa ambiguidade tem colocado o subcontinente latino-americano em uma situação contestável no que se refere à legitimação das democracias recém inauguradas na região.

Conforme será aprofundado na próxima unidade temática, você conhecerá que a diminuição da importância estatal na intermediação social ou a mudança das estratégias do “jogo” têm provocado uma redefinição drástica dos interesses da sociedade, revelando um aumento vertiginoso das injustiças que tem comprometido todo e qualquer esforço de transformação do processo de socialização na região. Por um lado, assiste-se ao

crescimento vertiginoso da exclusão social e da violência (tomada aqui no seu sentido mais amplo e que envolve desde a violência física até a violência econômica, moral, ética e psicológica); e, por outro, observa-se a descentralização das obrigações antes assumidas pelo Estado para atender as demandas dos indivíduos, especialmente os que se encontram em situação de exclusão ou marginalização. Esse movimento estimulou o surgimento de diversas organizações sociais (conhecidas como organizações do terceiro setor) que têm tentado, ainda que de forma desarticulada, suprir parcialmente o papel do Estado com vistas a possibilitar novas perspectivas de ação social.

É importante que você reconheça que defender uma maior participação da sociedade na (re)construção de novos padrões de sociabilidade não implica negar a relevância e necessidade da atuação do Estado como mediador, regulador e interventor (quando necessário) dos interesses coletivos mais amplos, particularmente em sociedades que se encontram em nível de subdesenvolvidos ou mesmo aqueles que se intitulam países em desenvolvimento que, mesmo revelando níveis elevados de crescimento econômico, estão distantes de atingir um grau satisfatório de desenvolvimento socioeconômico.

Conhecer essa dinâmica institucional das relações históricas complexas da relação entre Estado-Sociedade ganha relevância para sua formação, pois lhe dará possibilidade de fazer uma leitura crítica sobre os desafios e as possibilidades que essas nações têm ainda a enfrentar para que a administração pública assuma, efetivamente, seu papel histórico na liderança das ações estratégicas de desenvolvimento socioeconômico, comprometidas com a promoção da inclusão social para o alcance da justiça social.

1.4.1. Planejamento social na América Latina: uma análise das recentes transformações institucionais e sociais

O planejamento ganhou força na América Latina a partir a década de 1950, com a divulgação das ideias desenvolvimentistas – difundidas e coordenadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), instituição vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU). O papel desta instituição no subcontinente ganhou destaque por criar espaços para o desenvolvimento de estudos comprometidos com uma nova teoria dirigida para a promoção do desenvolvimento dos países latino-americanos e tendo como referência fundamental as ações planejadas do Estado. O setor público passou, a partir desse momento, a representar o centro racionalizador da economia regional e promotor da infraestrutura para a expansão/modernização industrial. Nessa direção, a Cepal passou a ser a formadora e difusora do planejamento como condição fundamental para a sustentação do processo de industrialização denominada de “substitutiva”. Nesse

contexto, foram difundidas e fortalecidas as ideias e práticas que dariam consistência ao chamado movimento “nacional desenvolvimentista” como forma de proteger as economias nacionais. Assim, você pode concluir que o processo de acumulação capitalista industrial nesses países foi liderado pelo Estado, instituição que assumiu o papel histórico de “agente de política econômica”, dinamizador da política de desenvolvimento e comprometido com a correção das distorções do sistema econômico “periférico”. Conforme destacam Santos e Ribeiro (1993, 2001 e 2004), o Estado passou a assumir nesses países também o papel de principal capitalista, levando as contradições apontadas por Offe (1974) e O’Connor (1977) entre “interesses públicos” e “interesses privados” ao extremo.



Comentário

Fique atento(a)!

Pois essa é mais uma característica que vai determinar as bases das relações complexas entre Estado e Sociedade, justificando não apenas as dificuldades da formação cidadã como também as limitações do Estado para atender as crescentes demandas por políticas sociais inclusivas que emergiram nas últimas décadas.

Diante do contexto da retomada dos ideais e práticas neoliberais no subcontinente, a partir dos anos de 1980, o planejamento perde espaço para a introdução de estratégias de curto e médio prazo, voltadas para dotar a administração pública dos países latino-americanos dos novos mecanismos racionalizadores que sustentam os interesses do mercado e que já haviam sido experimentados no subcontinente desde os anos de 1970 no Chile, conforme já ressaltado anteriormente. O discurso favorável a dotar a administração pública de padrões de eficiência e otimização dos gastos públicos tem levado os gestores públicos a buscar nas ferramentas da administração estratégica empresarial a inspiração e a base técnica que possibilitem ao Estado executar suas novas tarefas com grau elevado de racionalidade. As evidências empíricas revelam, entretanto, que os resultados desse propósito não são animadores. Constata-se uma total ausência de articulação entre as políticas públicas implementadas pela maioria dos governos da região, fato que anula qualquer esforço da chamada administração pública gerencial de alcançar os êxitos esperados, visto que a maioria dos Estados do subcontinente tem revelado impotência para alcançar as transformações sociais imprescindíveis não apenas para o processo de harmonização social, mas fundamental para o êxito de qualquer política de crescimento ou desenvolvimento econômico dessas nações.

A crítica feita ao modelo de planejamento anterior, definido como verticalista, centralizador e normalizador, deu lugar a um discurso demagógico em favor da ampliação das demandas por democracia e participação social. No entanto, o que se observa é a ruptura de um modelo de desenvolvimento nacionalista, certamente concentrador e excludente, para uma alternativa liberal que mantém os mesmos princípios dominantes de garantir e ampliar os interesses do capital nacional e, fundamentalmente, internacional. O planejamento estratégico nesses países passou a servir, diretamente, à formatação dos novos limites e funções do Estado liberal que deveria, a partir daquele momento, otimizar, ao máximo, a capacidade de cumprimento dos contratos internacionais e a liberalização dos mercados latino-americanos e caribenhos. A percepção dessas limitações foi sentida pelos países pioneiros no processo de reforma do Estado da região, a exemplo do Chile, Argentina, México e Brasil, que têm introduzido alguns ajustes nas relações Estado-Sociedade, ampliando o papel estatal em setores estratégicos da economia, com o objetivo tanto de melhorar os indicadores de crescimento econômico, como também de minimizar os problemas sociais que têm crescido vertiginosamente.

Outro dado importante nessa dinâmica é o processo de descentralização da gestão, assumido pela maioria dos países da região, que tem exigido dos governos capacidade de inovação no campo do planejamento. A necessidade de incorporação do poder local na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas de interesse social e privado tem exigido do governo e da sociedade investimentos em novas tecnologias de gestão e governança pública. Nesse contexto, as políticas sociais têm sido objeto de diferenciadas experiências de inovação da capacidade de gestão das relações sociais de produção, tendo o Estado como instância centralizadora desse processo, haja vista o volume de recursos (técnicos e financeiros) públicos transferidos para esse setor.

Outro dado relevante desse processo de mudança recente na administração pública são as pressões das agências multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Internacional de Desenvolvimento – BID) no sentido de impor aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos o atendimento de indicadores (metas) sociais, amparadas no discurso de defesa da superação urgente das injustiças. Essas exigências têm condicionado, por outro lado, a renovação dos contratos internacionais e a obtenção de novos investimentos (técnicos, financeiros e tecnológicos). O monitoramento internacional das ações públicas desses países tem revelado, pois, o nível de comprometimento da capacidade de decisão interna e externa (autonomia/soberania) do subcontinente em todos os âmbitos (econômico, político e social).

Como as relações sociais não são uma ciência exata, você pode inferir que o sucesso dessa proposta traz em sua concepção originária contradições que impossibilitam o alcance

imediatamente e seguro desse desiderato, desse propósito. Assim, observa-se que qualquer instrumento técnico, por mais eficiente que possa parecer, torna-se impotente diante das indefinições das relações entre Estado-Sociedade, particularmente em um contexto onde o ente estatal revela profundas limitações em definir ações concretas na solução dos problemas sociais mais graves que afligem cada nação, impactando negativamente no desempenho dos índices de desenvolvimento da região.



Sabendo um pouco mais

Na tentativa de suprir a ausência do Estado, têm surgido inúmeras experiências de movimentos sociais na América Latina e no Caribe na busca de alternativas para a superação das condições materiais e políticas precárias que dominam o subcontinente.

Analisar a dinâmica do planejamento social na América Latina e no Caribe exige, portanto, uma reflexão crítica sobre as bases históricas concretas que têm fundamentado o processo de socialização desses países. Considerando os paradoxos que marcam essa dinâmica, é possível afirmar que os esforços realizados nas últimas três décadas para o alcance da transformação social, com base nos princípios liberais, acabam por garantir, na prática, a manutenção dos interesses econômicos “hegemônicos”, em nível interno e externo. Essa conclusão poderia parecer precipitada e/ou inconsequente não fosse corroborada pelos indicadores sociais divulgados por organismos oficiais, que colocam o atendimento das demandas fundamentais da população excluída na região em patamares sofríveis – em alguns setores, a maioria dos países do subcontinente está abaixo dos indicadores das nações mais pobres do continente africano.

Se considera que falar em inclusão social implica a conquista da satisfação socioeconômica/material (emprego e renda, moradia, saúde, educação, alimentação etc.) e a inserção cultural e política dos cidadãos, reconhece-se que o planejamento social é um desafio difícil e requer o envolvimento, a concorrência e o empenho de amplas forças sociais e políticas, presentes na sociedade civil e no Estado (governo). Desse modo, (re) pensar as relações Estado-Sociedade com o objetivo de promover transformação social implica reconhecer, em primeiro lugar, a necessidade fundamental de uma sociedade civil politicamente ativa, civicamente convicta dos seus propósitos e consciente do seu papel. E, em segundo lugar, exigir a produção social de bons governantes, comprometidos com a consolidação dos valores e princípios democráticos e com valores morais e éticos, empenhados com a justiça social e com o ideal da cidadania.

As experiências latino-americanas e caribenhas na área de planejamento social, entretanto, confirmam as dificuldades já apontadas e reforçam as teses que ressaltam que o problema da escassez sempre permeou o pensamento político e o pensamento econômico dentro do capitalismo, mas jamais atingiu, com igual impacto, a reflexão ética. Por essa razão, refletir sobre políticas sociais e seus instrumentos técnicos é um tema capaz tanto de inspirar grandes discursos muitas vezes demagógicos como também de gerar expectativas na sociedade. Mas o importante para sua formação crítica e comprometida com a transformação das práticas administrativas do Estado é reconhecer que a superação dos conflitos sociais concretos exige níveis de comprometimentos mais elevados por parte dos servidores públicos e dos atores sociais interessados em qualificar a vida social.

Ao observar as relações formais e informais predominantes na região, é possível verificar, portanto, tanto a defesa dos valores que fundam a justiça social quanto as evidências da ausência de políticas públicas comprometidas com a melhoria da qualidade de vida da população, sem que essa contradição gere constrangimentos para os gestores públicos que revelam uma naturalização dessa realidade dual ou dicotômica. Alguns autores mais críticos, a exemplo de Guilherme dos Santos (1979 e 1992), destacam as incoerências entre os princípios fundamentais do capitalismo (a privatização dos lucros, potencializando e/ou gerando a escassez) e a necessidade de se estabelecerem critérios de equidade social. Para o autor, essa condição transforma as relações sociais contemporâneas na América Latina e nos demais continentes, que estão em condições de subdesenvolvimento econômico e/ou social, em algo trágico ao considerar que a opção entre equidade (justiça) e eficiência (administração de recursos escassos) constitui genuíno dilema dos atuais processos históricos de socialização nessas nações.



Sabendo um pouco mais

Fatores determinantes para o alcance do planejamento social

- **Vontade política**, envolvendo as dimensões materiais e éticas que orientam as relações sociais de produção em cada sociedade;
- **Articulação entre os interesses coletivos e privados**, em prol de uma transformação social sustentável que garanta a harmonia social e o desenvolvimento econômico sustentável;
- **Capacidade de financiamento do Estado e da sociedade**, que possibilite a superação dos limites impostos pelo atual modelo de relações sociais de produção impostos pelos ideais neoliberais; e

que possibilite a superação e o desenvolvimento econômico, relacionando a sua efetivação ao pensamento político internacional. Os autores apontam:

- **Escolha de prioridades na definição das políticas sociais**, se estruturantes, preventivas, assistenciais ou todas articuladas para o alcance de um mesmo propósito: o de assegurar o bem-estar da sociedade.

Fonte: elaboração dos autores.

Parabéns você concluiu os estudos sobre a Unidade Temática 1, com sucesso!

Se tiver alguma dúvida, releia o texto quantas vezes considerar necessário para, assim, compreender bem os princípios e desafios que envolvem as relações complexas entre Estado-Sociedade e avançar nos estudos das unidades subsequentes.

Agora é o momento de você avaliar o seu processo de aprendizagem. Para isso, nós o(a) convidamos a refletir sobre as seguintes questões:



Atividade

1. Identifique as principais características que marcaram a relação Estado-Sociedade nas sociedades modernas e contemporâneas.
2. Explique o significado da intervenção do Estado nas sociedades contemporâneas, dando destaque para os impactos produzidos nessa relação após o movimento de reforma do Estado.
3. Descreva quais as principais características que marcaram as relações institucionais que fundaram a relação Estado-Sociedade na América Latina, a partir dos anos de 1970.
4. Identifique as principais características que marcaram as experiências do planejamento social na América Latina, dando especial destaque para as mudanças ocorridas a partir dos anos recentes, após as imposições dos princípios neoliberais.

UNIDADE TEMÁTICA 2

Administração pública brasileira: evolução histórica e transformações recentes

Nesta segunda Unidade Temática, você vai ter a oportunidade de aprofundar seus conhecimentos sobre a evolução e dinâmica do Estado brasileiro, analisando a construção do Estado nacional, da evolução da administração pública e do papel das políticas públicas para o desenvolvimento do País. Nesse sentido, foram definidos como objetivos fundamentais desse capítulo: (a) compreender o processo de institucionalização do Estado e da administração pública brasileira; (b) analisar os movimentos recentes da reforma do Estado no Brasil, de modo a compreender os princípios, fundamentos e métodos do gerencialismo no setor público; e (c) discutir os principais desafios e perspectivas da administração pública brasileira.

2.1 Uma aproximação ao conceito e práticas da administração pública no capitalismo contemporâneo

Uma vez analisado o processo de construção e consolidação do Estado moderno, que teve como referência histórica a edificação do sistema capitalista moderno e contemporâneo, você terá a oportunidade de avançar na análise das políticas desenvolvidas e implementadas por essa estrutura na perspectiva da conformação da administração pública. Portanto, serão apresentados, inicialmente, dados para que você faça uma reflexão sobre o papel do Estado capitalista, seus objetivos e as formas como esses objetivos são postos em prática. A questão principal colocada nessa Unidade refere-se à natureza da ação estatal, ou seja, o entendimento sobre o direcionamento das políticas e se a forma

como tem sido implementada atende as funções básicas do Estado e as expectativas da sociedade.

As políticas desenvolvidas pelo Estado, normalmente, são consideradas como ações públicas e têm como referência a utilização de recursos públicos (oriundos da arrecadação de impostos, receitas provenientes de organizações e/ou serviços de utilidade pública e empréstimos concedidos para alcançar a finalidade do bem-estar do todo social). O que implica considerar que as transferências de recursos feitas pela população para o Estado (através do pagamento de impostos e outras taxas) para que este as realoque de forma universal (através de ações públicas de distribuição e/ou redistribuição) deveriam garantir o atendimento dos interesses e necessidades dessa população. De forma simplificada, você pode entender que o poder estatal advém da própria população, isto é, da sociedade civil, que, através dos resultados alcançados pela produção social, financia o aparato estatal, colocando nas mãos deste ente a responsabilidade pela provisão de suas necessidades coletivas e também para que assuma a mediação dos conflitos sociais. Por isso, diz-se que as políticas do Estado, provenientes, em primeira instância, da disposição e financiamento do povo, são, teoricamente, categorizadas como políticas públicas.

Por essa razão, convencionou-se chamar as ações desenvolvidas pelo Estado como políticas de natureza pública, mas sem que o “público” fosse analisado no seu aspecto total. Desse modo, sempre que se ouve a expressão “público” vem à mente tratar-se de uma ação de interesse coletivo, ou seja, que represente os anseios de todos. Mas, para que o sentido pleno de público seja efetivo ou real, teríamos que viver em uma sociedade onde os princípios norteadores também fossem coletivos, o que implica considerar que as ações do poder público não sejam expressão, na maioria das vezes, de interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais, conforme você discutiu na Unidade Temática 1 com base nas análises apresentadas por Offe (1974) e O’Connor (1977).

Segundo destacado por Teixeira (2002, p. 2),

[...] políticas públicas’ são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos [...] Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.



Reflexão

A partir dessas observações sobre o conceito de políticas públicas como ações do Estado, convidamos você a fazer algumas reflexões importantes sobre o tema:

- **Em sua opinião, o Estado no qual vivemos representa os anseios concretos da população ou pelo menos da maioria do povo?**
- **Com base na resposta anterior, você avalia que o poder do Estado pode, então, ser considerado público?**
- **Em sua opinião, as políticas ditas públicas, registradas em normas (documentos, leis) que você conhece, foram construídas coletivamente, em sentido pleno e não apenas legitimadas por órgãos de representação social (a exemplo dos Conselhos de Políticas ou outros órgãos de representação coletiva)?**

Com base nas reflexões provocadas pelas perguntas acima, você pode reconhecer que a estrutura do Estado capitalista é complexa justamente por representar a lógica das relações sociais de produção material de uma sociedade dividida em grupos de interesses, onde algumas classes detêm o poder econômico, e, por extensão, o poder político, sobre as demais. Conforme defendido por estudiosos críticos, a exemplo de Karl Marx (1818-1883), entre outros, a sociedade capitalista se realiza sobre a premissa da acumulação privada de riqueza, onde um grupo consegue legitimamente acumular mais riquezas do que o que necessita para sua sobrevivência material. Esse mecanismo de acumulação privada nas mãos de poucos indivíduos acaba por gerar como consequência social a escassez de alguns recursos que passa a ser historicamente considerada como algo natural, exigindo que o Estado estabeleça mediações para garantir a sobrevivência mínima de grupos majoritários da população (denominados de exclusivos ou em situação de vulnerabilidade social).

Esses grupos sociais marginalizados, uma vez não tendo possibilidade de adquirir os bens materiais (econômicos) necessários para sua sobrevivência digna, passam a trocar sua força de trabalho (único patrimônio pessoal e social que lhe resta) para manter-se vivo (a um preço estabelecido pela chamada 'lei do mercado', que representa a dinâmica histórica de acumulação privada do capital), constituindo-se, dessa forma, uma força produtiva controlada e "subordinada" à dinâmica geral da economia, tornando-se, assim,

a principal força impulsionadora da consolidação e avanço do sistema capitalista de produção, visto que assume historicamente um duplo e relevante papel social: mão de obra e consumidor potencial do que o ‘mercado’ produz.

Desta forma, você pode perceber que a sociedade capitalista tem seus valores voltados fundamentalmente para a manutenção da supremacia econômica e política de uma classe social sobre a outra, estando a maioria da população na posição de dominada. Essa dominação se justifica historicamente devido ao fato de o processo de acumulação lucrativa privada ter limitação concreta, estendendo-se a um pequeno número de indivíduos (geralmente os produtores de riqueza econômica). Com base nessa breve análise histórica, você pode concluir que, se o Estado capitalista representa e assegura essa lógica de produção social ou coletiva, não pode expressar os interesses da maioria da população simplesmente por representar os interesses de grupos dominantes. Logo, um ‘Estado de classe’ não pode, na prática, ser considerado como defensor dos interesses coletivos e segurador da igualdade social. Os direitos sociais consagrados na maioria das constituições das nações capitalistas, a partir da primeira metade do século XX, só serão alcançados através de movimentos sociais concretos que representem a ‘luta do povo’ para melhorar a qualidade das políticas públicas dirigidas para atender as demandas e necessidades da população trabalhadora e, especialmente, dos que nem ao menos conseguem adquirir o status de trabalhador formal, que não são poucos.

Nesse contexto socio-histórico, é preciso considerar as análises apresentadas na Unidade Temática 1, por Offe (1974) e O’Connor (1977), que consideram as normas ou leis do Estado contemporâneo como um braço do sistema capitalista visto que têm como objetivo assegurar que o processo de acumulação seja respeitado como natural. Essa naturalização garante, pois, que qualquer movimento de contestação deste ‘status quo’ assuma um caráter de imoralidade ou não legalidade, uma vez que essas normas são institucionalizadas, difundidas e internalizadas pelas instituições “públicas” e privadas como ‘regras do jogo’.

Desse modo, elaborar e implementar uma política pública como resultado da administração pública no contexto socio-histórico do capitalismo significa definir as seguintes perguntas, conforme destacado por Teixeira (2002):

- **Quem decide o quê?**
- **Quando decide (em qual contexto temporal e espacial se dá essa decisão)?**
- **Quais as consequências dessa decisão?**
- **Quem são os beneficiários dessa decisão?**

Tomando as perguntas acima como referência para entender melhor o sentido do processo decisório que envolve as ações da administração pública, você pode considerar que se trata de definições relacionadas com a natureza do regime político no qual cada sociedade foi construída historicamente, assim como também refletem o grau de organização da sociedade civil e o perfil da cultura política vigente. (TEIXEIRA, 2002) Após essa análise, você pode dizer que, na conjuntura socioeconômica e política na qual vivemos, não é possível falar de políticas públicas, pois, como já foi ressaltado anteriormente, essas ações não são definidas pela coletividade, nem sempre estão voltadas para atender os interesses do bem comum e, normalmente, são realizadas para garantir a expansão dos objetivos capitalistas ou no máximo visam amenizar os efeitos negativos do padrão de racionalidade vigente (baseado na privatização da produção social e que aceita as desigualdades sociais como naturais).

Com base nessa compreensão de socialização, verifica-se que os gastos estatais não são determinados simplesmente por “leis de mercado”, mais do que isto, representam os conflitos entre grupos sociais, visto que essas ações (ainda que privilegiem a acumulação lucrativa) precisam de uma “aceitação” social, já que os Estados capitalistas, conforme já foi destacado por Offe (1974) e O'Connor (1977), entre muitos outros estudiosos críticos, são constituídos por democracias representativas que, de alguma forma, refletem a intervenção da população, ainda que esta ação seja moldada pelos valores dominantes que orientam a gestão do capitalismo moderno e contemporâneo.

O Estado neste contexto socio-histórico vai assumir um papel fundamental, pois é através de suas ações, aparentemente aceitas por todos, que a dinâmica capitalista ganha expressão (legalidade e legitimidade). Ao observar o perfil e desempenho dos gastos governamentais (explicitados no orçamento público), será possível identificar que passaram a representar um estímulo ao capital, uma vez que funcionam como indutores da dinâmica econômica seja através do financiamento das empresas privadas, em nome do que passou a ser definido por muitos governos do ‘progresso da nação’, seja através de políticas sociais que passaram historicamente a garantir um certo poder de compra para a população a fim manter o que os economistas denominam de dinâmica do “ciclo virtuoso” do desenvolvimento socioeconômico.

Segundo destacado por O'Connor (1977), essa análise revela, pois, que o Estado capitalista contemporâneo passou a assumir funções complexas e muitas vezes contraditórias: a de garantir o processo de acumulação e a de garantir a legitimação social. Isso quer dizer que o Estado passou progressivamente na contemporaneidade, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, a tentar manter ou criar as condições ideais para que ocorra uma lucrativa acumulação do capital, mas sem desconsiderar a necessidade de manter

ou criar as condições de ‘harmonia social’ – reduzindo, dessa forma, as tensões ou os conflitos sociais.

Esta situação explica o porquê da postura, um tanto contraditória do Estado capitalista, que tem ao mesmo tempo de assegurar os objetivos da dinâmica capitalista, mas esse esforço não pode ser tão explícito a ponto de admitir o favorecimento das classes econômicas em detrimento do resto da sociedade. Em primeiro lugar, porque, em regimes democráticos, formalmente é a maioria da população que define o poder político que deverá dirigir o Estado (elegendo e legitimando governos) para que este se legitime e se qualifique para atender as demandas coletivas. Em segundo lugar, o Estado precisa justificar sua ação junto aos diversos grupos sociais, uma vez que são estes que fornecem os recursos financeiros (através dos impostos) para que o Estado possa realizar as ações que lhe são atribuídas. Mas, apesar desse papel constitucional ampliado, observa-se que o Estado se legitima em uma fronteira tênue entre interesses divergentes visto que se, por um lado, não defende o processo de acumulação lucrativa (privada), perde seu sentido de controle e coerção social e, por outro lado, se não convencer a população a pagar impostos, não conseguirá se legitimar para obter recursos suficientes para manter seu aparato institucional.

Considerando esses aspectos contraditórios e, portanto, complexos, verifica-se que os gastos estatais têm um duplo caráter que correspondem tanto às funções de acumulação como às de legitimação, conforme destacado por Offe (1974) e O’Connor (1977), sendo elas as funções de capital-social e de despesas sociais.



Sabendo um pouco mais

Segundo a definição de Offe (1974) e O’Connor (1977):

- **Capital Social** é a despesa exigida para a acumulação privada lucrativa, indiretamente produtiva, que se divide em investimento social e consumo social.
 - **Investimento social** consiste nos projetos e serviços que aumentam a produtividade de um dado montante de força de trabalho, ampliando a taxa de lucro (representa o gasto do Estado em ações que promovem o desenvolvimento da capacidade produtiva, em termos técnicos, tecnológicos etc.).
 - **Consumo social** indica projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução do trabalho e, com a igualdade dos outros

fatores, ampliam, também, a taxa de lucro (representam ações do Estado que permitem um melhor desenvolvimento da atividade dos trabalhadores, reduzindo os custos da empresa, e, de certa forma, apresentando vantagem financeira à classe trabalhadora).

- **Despesas Sociais** são compreendidas como projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social – para cumprirem a função de legitimação.

Com base na descrição apresentada no quadro acima, você pode considerar que a maioria das políticas do Estado tem esse aspecto contraditório, pois, ao mesmo tempo em que mantém as condições para a expansão capitalista, trabalha na minimização dos efeitos de sua função de acumulação. O que permite considerar que mesmo quando as políticas são sociais, ou seja, voltadas para a legitimação do aparato estatal, estão a serviço do desenvolvimento dos padrões econômicos capitalistas.

Você pode concluir que as políticas sociais, além de funcionarem como um paliativo, restando a ação inconveniente da população excluída, favorece financeiramente, em última instância, à classe dominante porque sua execução está a cargo das empresas privadas, na maioria das vezes, e seus benefícios, mesmo quando desagradam um setor econômico, favorecem a outro. O que revela uma política ambígua por representar tanto o caráter de despesa social como também o modo de despesas de consumo ou de investimento social.

2.2 Evolução do Estado e da administração pública no Brasil

Agora que você já conhece um pouco mais sobre os conceitos e a evolução histórica das contradições da administração pública no capitalismo terá mais facilidade para compreender essa dinâmica no contexto brasileiro. Vai perceber, pois, que, no Brasil, a situação não é diferente, mas um pouco mais dramática visto que o país está historicamente inserido em uma dinâmica capitalista global dominante, o que significa que nossa estrutura estatal foi forjada (construída) para atender a interesses econômicos, seja em âmbito nacional, seja em âmbito transnacional, principalmente. O que significa que a administração do capitalismo nacional assume alguns agravantes, pois, apesar de ser uma nação independente, o Brasil, assim como todos os países periféricos, é condicionado pelo poder e interesses do capitalismo internacional desde sua origem como colônia (por exploração econômica voltada para atender aos interesses de acumulação das nações

europeias). Essa situação revela, portanto, uma economia altamente dependente e a ausência de políticas de Estado que garantam a autodeterminação nacional.

O caráter parcial da ação do Estado na política econômica no Brasil, até 1930, parece estar diretamente vinculado ao atraso no estágio de desenvolvimento nacional e à forma perversa como se deu a estruturação da formação social brasileira – caracterizada pelo dualismo comum às sociedades escravocratas. Cabe destacar, em primeiro lugar, que, até então, as forças produtivas eram pouco desenvolvidas – havia inexpressiva acumulação de capital, o desenvolvimento científico-tecnológico era baixo, em alguns casos inexistentes; havia baixo nível de especialização da força de trabalho; e, por consequência, a divisão social do trabalho era fracamente desenvolvida em relação aos padrões verificados em outros países. Em segundo lugar, a produção social estava totalmente voltada para o mercado externo e centrada em produtos primários: café, açúcar, algodão, cacau, borracha etc. Em terceiro lugar, a abundância relativa de fatores de produção (terra e mão de obra barata) fortalecia, ainda mais, a permanência dessa estrutura produtiva.



Sabendo um pouco mais

Sant'Ana (1978, p. 13), diz que, no período agroexportador,

[...] pôde a ciência brasileira desenvolver-se nas áreas biomédicas pelas ações governamentais dirigidas contra o problema de base da sociedade brasileira: a saúde. Graças ao combate a endemias, epidemias e doenças vegetais, o Brasil atingiu, nos primeiros anos do século atual, a maioria científica naquelas áreas... Entretanto, os outros setores científicos permaneceram durante o período agroexportador inexistente ou em fase muito incipiente, como é o caso da Física e da Química, que têm aplicação, mediata ou mesmo imediata, no setor secundário da economia.

Desse modo, salvo algumas intervenções localizadas, como, por exemplo, a implantação de uma infraestrutura de transporte ferroviário, utilizado na economia cafeeira, e a estruturação de um setor financeiro, que começa com a modernização do Banco do Brasil e do sistema Caixa Econômica, até 1930, a ação do Estado nacional era bem mais administrativa do que produtiva e consistia, basicamente, das seguintes atividades: estabelecimento de políticas de sustentação do preço do café, criação de condições favoráveis para a importação de mão de obra estrangeira, “manipulação” da taxa de câmbio e fixação de uma política de crédito de controle de preços de alguns produtos.

No entanto, como a conveniência da intervenção estatal mais vigorosa surge dos impulsos da situação objetiva da estrutura social e econômica específica de cada país e do estágio

de desenvolvimento de suas forças de produção, no caso particular do Brasil, essa situação objetiva começa a se esboçar já no período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e culmina com a crise econômica do período de 1929-1933. Esse contexto de crise, que tem sua origem nos países mais desenvolvidos, força, pois, uma ruptura relativa entre as formações subordinadas e os países que compõem o centro do sistema; ao mesmo tempo em que abre espaços para uma ação produtiva interna mais intensa, tendo o Estado como elemento dinamizador mais importante desse processo.⁶

Desse modo, a plataforma do Governo Provisório, que toma posse em 3 de novembro de 1930, indica uma mudança de rumo dos objetivos da administração pública nacional, até então guiados pelas ideias do liberalismo, cuja base empírica, analítica e ideológica tinha sustentação na noção de pleno emprego (conceito econômico fundamentado nas Teorias Intervencionistas de Estado, defendidas por Keynes, a partir de 1936).

Informações e Curiosidades

RESUMO DO DISCURSO DE POSSE DO PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS

O discurso de posse de Vargas, em 03 de novembro de 1930, parece indicar um novo rumo para o Brasil, cujas ideias foram, assim, resumidas em 17 pontos: concessão de Anistia; saneamento moral e físico, extirpando ou inutilizando os agentes de corrupção por todos os meios adequados a uma campanha sistemática de defesa social e educação sanitária; difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados; instituição de um Conselho Consultivo, composto de individualidades eminentes, sinceramente integradas na corrente das ideias novas; nomeação de comissões de sindicância, para apurarem a responsabilidade dos governos depostos e de seus agentes, relativamente ao emprego dos dinheiros públicos; remodelação do Exército e da Armada; reforma do sistema eleitoral, tendo em vista, precipuamente, a garantia do voto; reorganização do aparelho judiciário, no sentido de tornar uma realidade a independência moral e material da magistratura; feita a reforma eleitoral, consultar a Nação sobre a escolha de seus representantes, com poderes amplos de constituintes, a fim de procederem à revisão do Estatuto Federal; consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo; manter

6 Conforme destacado por Santos (1986), esse foi o comportamento padrão de todos os Estados latino-americanos, notadamente Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile e Peru. O mais interessante, porém, a ser observado é que, em 1929, com o início da crise mais aguda do capitalismo no século XX, abriram-se espaços para que países europeus, notadamente, Inglaterra, França e Itália, em estágios de desenvolvimento mais avançados, também aprofundassem suas relações produtivas com a economia como forma não só de superação da crise bem como de garantir a acumulação de capital.

uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias - único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais; reorganização do Ministério da Agricultura, para adaptá-lo às necessidades do problema agrícola brasileiro; intensificar a produção policultura e adotar uma política internacional de aproximação econômica, facilitando o escoamento das nossas sobras exportáveis; rever o Sistema Tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado às indústrias artificiais; instituir o Ministério do Trabalho, destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural; promover, sem violência, a extinção progressiva do latifúndio, protegendo a organização da pequena propriedade, mediante a transferência direta de lotes de terras de cultura ao trabalhador agrícola, preferentemente ao nacional, estimulando-o a construir com as próprias mãos, em terra própria, o edifício de sua prosperidade; organizar um plano geral, ferroviário e rodoviário, para todo o País, a fim de ser executado gradualmente, segundo as necessidades públicas e não ao sabor de interesses de ocasião”.



Fonte: Vargas [2010] <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Getulio_Vargas_\(1930\).jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Getulio_Vargas_(1930).jpg)>

FONTE: <<http://www.horadopovo.com.br/2010/agosto/2888-11-08-2010/P8/pag8a.html>>

Acesso 30 junho de 2017

Por outro lado, parece óbvio que qualquer tipo de mudança no comportamento do Estado brasileiro seria incompatível com a estrutura de poder vigente no período da República Velha. Desse modo, com a Revolução de 1930, houve, portanto, uma ruptura no seio da classe dominante com a derrota, ainda que parcial, da oligarquia agrária. Como resultado desse movimento político, foi possível criar as condições para o desenvolvimento do Estado “burguês” nacional, com base na concepção ideológica do que ficou conhecido como ‘nacional desenvolvimentismo’, sistema que englobará instituições políticas e econômicas, padrões e valores sociais e culturais liberais.

A partir desse contexto, o Estado brasileiro, motivado pelo estrangulamento das estruturas produtivas e pela complexidade crescente do sistema financeiro do país, adota uma política agressiva de modernização de suas estruturas administrativas, investindo na

estruturação da administração pública para que o Estado se preparasse para desempenhar o novo e relevante papel que lhe seria reservado no processo de acumulação de capital nacional e internacional.

Deu-se naquele momento a implantação de uma nova estrutura administrativa, principalmente por meio da expansão da administração indireta através da criação de autarquias, fundações e empresas públicas, incorporando o princípio da eficiência defendida pelo capitalismo internacional na medida em que essas novas instituições estatais deveriam representar instrumentos eficazes e racionais da política de planificação que se contraporía à velha imagem da decadência da estrutura do Estado e da Administração Pública anterior (como referência às bases decadentes da República Velha ou República Café com Leite que dominou o Brasil no período de 1889 a 1930). Em resumo, os esforços empreendidos pelo Estado brasileiro naquele contexto revelam a maneira de o poder público assumir a liderança pela promoção das políticas de desenvolvimento acelerado da economia e “corrigir” os desequilíbrios regionais inevitáveis induzidos pelos interesses do mercado (internacional e nacional).

Esse processo de modernização econômica e seus objetivos foi muito bem resumido por Ianni (1986, p. 21):

Nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e promulgou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. Incentivou a realização de debates [...] sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros [...] Tratava-se de estudar, coordenar, projetar, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral [...] Pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalistas. Note-se que a cultura dos valores e padrões surgidos na sociedade escravocrata [...] que então eram predominantes os estilos de mando, liderança, organização e mentalidade de tipo oligárquico.



Sabendo um pouco mais

Nesse período, os principais órgãos e institutos criados foram: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931); Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (1933); Conselho Federal do Comércio Exterior, Código de Minas e Água (1934); Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Conselho Nacional de Petróleo (CNP), Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - (1938); Comissão de Defesa da Economia Nacional e Fabrica Nacional de Motores (1940); Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1941); Missão Cooke e Serviço

Nacional da Indústria (SENAI), Fábrica Nacional de Motores (FNM) e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (1942); Coordenadoria de Mobilização Econômica, Companhia Nacional de Alcalis, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e Serviço Nacional do Comércio (SENAC) (1943); Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944); e Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) (1945). Para uma relação mais completa dos órgãos criados no período aludido, ver Filho (1968) (IANNI, 1986).

Você pode perceber, então, que ao lado do processo de modernização e ampliação das estruturas administrativas, capacitando o poder público a fazer análises retrospectivas e prospectivas da realidade econômico-social do país, foram criados órgãos específicos da nova e moderna administração pública, tais como: o Conselho Técnico de Economia e Finanças e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros. A partir daquele momento, o Estado brasileiro passou a desempenhar um papel que, até então, estava fora de sua esfera de atuação: de produtor da economia nacional, realizado através das empresas públicas, cujo alvo principal era impulsionar o processo de acumulação do capital social nacional, garantindo, dessa forma, as bases para a promoção do “nacional desenvolvimentismo”. A partir daí, inaugurava-se uma nova concepção de administração pública no país.

As dificuldades de ordem administrativa que se antepõem ao plano do governo Vargas são de diversas ordens e se expressam por meio dos seguintes aspectos:

- Baixo nível de institucionalização das relações do Estado com a sociedade;
- Falta das bases institucionais de um Estado nacional (moderno);
- Ausência de normas e procedimentos para melhorar o ordenamento da burocracia estatal;
- Caracterização de uma administração pública patrimonialista e corrupta, heranças da República Velha instalada no país a partir da derrubada do Império, em 1889;
- Crise do capitalismo internacional e nacional (1929-1933), que restringia as exportações e limitava as possibilidades de acesso ao crédito externo;
- Caráter, cada vez mais permanente, de um governo que se dizia provisório (governo Vargas).

Apesar dessas dificuldades, pode-se dizer que os anos 1930 foram marcados pela estruturação das bases institucionais e materiais para a edificação do Estado Nacional brasileiro mediante a criação e consolidação dos embasamentos da nova administração pública. Não obstante esse movimento inovador, uma análise mais cuidadosa do processo de modernização e ampliação do aparelho de Estado e da administração pública nacional revela claramente que as políticas públicas adotadas eram resultantes muito mais de situações circunstanciais e, portanto, de caráter parcial, do que fruto de uma ação integradora e totalizante que indicasse mudanças que revelassem um movimento interno, consciente e consensuado e que garantisse a construção das bases de um capitalismo nacional mais autônomo.

A partir dessa compreensão, o Estado nacional brasileiro tenta dar um salto qualitativo, especialmente no que se refere à modernização das estruturas administrativas e organizacionais da máquina pública, na medida em que abandona as ações de caráter parcial e passa a adotar políticas de planejamento mais amplas indicando, assim, perspectivas de um Projeto de Nação mais extenso, cujo objetivo era desempenhar sua tarefa supletivo-integrativa e, até mesmo substitutiva, no processo de acumulação nacional e global. O ponto de partida dessa nova estratégia de ação governamental está no estabelecimento de missões mistas entre Brasil-Estados Unidos, especialmente a Missão Cooke, em 1942, a Missão Abbink, em 1948, entre outras ações de cooperação internacional, que tiveram importante papel para o processo de modernização da administração pública brasileira, ao introduzir mecanismos de intervenção do Estado na economia, alargando, desse modo, o aparelho de Estado.

Após esse movimento, observa-se a emergência dos planos governamentais, a começar pelo plano Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), que se circunscrevia aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, conforme define o próprio nome do plano; o Plano ou Programa de Metas, que privilegiava, sobretudo, a indústria de bens de capital, infraestrutura e a de consumo durável; o Plano Trienal, que tinha como filosofia básica promover reformas de base; o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que se caracterizava como um plano de emergência e de estabilização econômica, após o período conflituoso anterior a 1964; e, finalmente, na década de 1970, entramos na era dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, denominados de PNDs, que nascem sob a auréola ideológica do 'Brasil Potência', defendido pelos governos militares.



Sabendo um pouco mais

Além dos planos indicados acima, cabe destacar, ainda, a emergência de outros planos (da segunda metade da década de 1940 até 1970), destacando-se: Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (1951-1964), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social (1967-1976) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970).

Para uma compreensão melhor do conteúdo desses planos, convidamos você a ver os estudos de Ianni (1986); Mello e Souza (1968) e Monteiro e Cunha (1974).

Uma das maneiras de o Estado brasileiro justificar sua intervenção produtiva no contexto econômico consiste na formação e na difusão de uma ideologia que refletisse e legitimasse sua presença. Logicamente que os conteúdos ideológicos desse pensamento variam historicamente, porém pelo menos dois componentes são relativamente generalizáveis: um comportamento “assistencial-social” e outro “tecnocrático-eficientista”. Enquanto o primeiro é voltado para as legitimações na base social; o segundo propaga uma imagem de tipo Estado modernizador. (MUTTI; SEGATTI, 1979) Com base nessa ideologia, o Estado brasileiro justifica sua ação planejada como forma de atenuar os desequilíbrios pessoais, regionais e setoriais inevitáveis, caso os interesses econômicos fiquem sujeitos apenas ao livre jogo das leis de mercado.

Desse modo, ao lado das políticas de planificação mais gerais, o Estado brasileiro viu-se na contingência de tomar algumas medidas de caráter regional, no sentido de estreitar o *gap* (desigualdades) inter-regional que estava se formando, em razão da política econômica que privilegiara a acumulação de capital centrada nos grandes centros urbanos industrializados (centrado na região Sudeste). Com base nessa análise crítica, o governo (especialmente os governos Vargas) passou a criar órgãos estritamente voltados para o planejamento regional, tais como:

- A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), hoje Companhia de Desenvolvimento de Vale do São Francisco (Codevasf);
- A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
- A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);

- Além de institucionalizar o setor financeiro com capacidade de financiar os projetos produtivos implantados na região nordeste mediante a criação dos seguintes instituições bancárias:

- Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e
- Banco da Amazônia S/A (Basa).

FONTE: Santos (1986).

A partir de 1964, os governos militares agregam, a esse esforço de regionalização, a implantação do Plano de Ação Econômica do Governo, em especial no capítulo referente à Reforma Tributária, com destaque especial para a criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). Apesar da relevância dessa decisão, tais medidas têm sido analisadas como o germe da deterioração do projeto de regionalização do País. Essa visão crítica se fundamenta no fato de os recursos transferidos serem aplicados sem a coordenação da agência regional, que deveria dar mais independência para Estados e municípios. Desse modo, a política regional centralizada vai se deslegitimando pouco a pouco, chegando a um ponto final com a crise brasileira inaugurada nos anos 80 do século passado.

Não obstante tudo isso, as medidas tomadas pelo Estado brasileiro sequer foram capazes de manter o mesmo distanciamento entre uma região e outra; ao contrário, essa desigualdade se alargou mais ainda⁷, visto que as políticas implantadas no sentido de concentrar, especialmente, a produção industrial, foram muito mais eficazes do que aquelas que procuravam atenuar os desequilíbrios. O contrário desse comportamento seria totalmente ilógico para uma economia de perfil capitalista e que procurava por todos os meios acelerar o ritmo da acumulação.

Porém, o interessante a ser observado na política de planificação econômica do governo brasileiro é que ela privilegiou, nitidamente, o setor industrial, relegando a um segundo plano o setor agropecuário.⁸ As medidas tomadas com relação a este setor visavam, sempre, a alguns produtos específicos porque, sem protegê-los, seria quase impraticável levar adiante o modelo de desenvolvimento sustentado, basicamente, na concepção de ‘substituição de importações’ e que exigia, na fase inicial, grande volume de recursos

7 Dados divulgados pelo BNB mostram que nos últimos vinte anos, a participação do Nordeste na renda interna do país caiu de 14,4%, em 1959, para 10,4%, em 1979.

8 Isso, de certa forma, é o que define o caráter parcial da mutação ocorrida no sistema econômico brasileiro, a partir do processo de substituição de importação, pois preservava uma estrutura exportadora precária e pouco dinâmica, além de redesenhar um novo tipo de dualidade na economia brasileira.

para importações de bens de capital. Desse modo, compreende-se porque, quando se implantava alguma política de apoio ao setor agrícola, ela visava sempre aos produtos de exportação.



Sabendo um pouco mais

Os principais órgãos criados nesse período para dar apoio ao setor agrícola foram os seguintes:

- Conselho Nacional do Café, criado em 1930, e que, posteriormente, foi transformado no Instituto Brasileiro do Café (IBC), em 1952;
- Instituto de Cacau da Bahia (ICB), criado em 1931, e que, posteriormente, foi transformado na Comissão Executiva do Plano de Recuperação da Lavoura Cacaueira (Ceplac), em 1957;
- Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933;

Dentre outros.

Fonte: Santos (1986)

O governo só adota uma política de modernização do setor agrícola, visando ao aumento da produção e da produtividade a partir de 1964, com as reformas implantadas com o PAEG. Esse Plano, a partir de instrumentos legais aprovados nos momentos finais do Governo João Goulart, com destaque para o Estatuto da Terra, instrumento normativo e operativo da reforma agrária, e a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que modernizava extraordinariamente a execução orçamentária do Estado brasileiro, inclusive com a implantação da noção de orçamento-programa, trouxeram como conteúdo as reformas requeridas pela administração pública brasileira, desde a Constituinte de 1946.

O primeiro ponto relevante dessas mudanças foi a reforma bancária e financeira com a criação do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Instituição da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), como instrumento de financiamento de longo prazo dos investimentos do governo. Além disso, foi feita a segmentação bancária de forma a estabelecer os papéis do governo e do setor privado.

Desse modo, o governo assumiu a responsabilidade de financiar o investimento de longo prazo e a modernização da agricultura, enquanto o setor privado assumiu a responsabilidade pelas operações de financiamento do capital de giro, através dos bancos comerciais e do financiamento do consumo das famílias, mediante o apoio das agências financeiras.

Como reformas complementares, mas de importância singular, merece destacar a reforma tributária, que teve como principal propósito modernizar as estruturas de arrecadação, de distribuição e de incentivo à expansão econômica do governo federal, e a administrativa, que, através do Decreto Lei nº 200, de 1967, instituiu o sistema de planejamento governamental, instrumento pelo qual o governo federal passou a se articular melhor com os governos estaduais e municipais na concepção e, principalmente, na execução de políticas públicas de interesse nacional.

Essas reformas necessárias, ainda que tardias, ajudadas pelo crédito externo e operadas em um ambiente autoritário, possibilitaram ao Brasil experimentar o período mais expansionista de toda a sua história republicana. Nesse cenário, de 1967 a 1979, a taxa média de crescimento do PIB ficou acima de 8%, sendo que, em 1973, chegou a alcançar 14%.

Mas ao não saber administrar corretamente as prescrições contidas no PAEG e tudo que deriva a partir da sua aprovação, a força daquelas reformas vai pouco a pouco se esgotando e as primeiras dificuldades externas vão deixar a economia brasileira em situação de dependência muito forte em relação à economia internacional. Este fato levou o País a praticar um conjunto de reformas que não estava de acordo com os seus interesses, principalmente com os interesses daqueles que dependiam e dependem das políticas públicas, particularmente as ações públicas dirigidas para atender a população mais necessitada.

2.3 Administração pública brasileira e os movimentos contemporâneos

A partir dos anos de 1990, a administração pública brasileira passa a ser regida pelo ideário neoliberal que já se encontrava bastante desenvolvido, e em curso, nos Estados Unidos e na Europa, além de ter sido experimentado, inicialmente, em países latino-americanos (a exemplo do Chile, da Argentina e do México).



Sabendo um pouco mais

A primeira experiência neoliberal na América Latina ocorreu no Chile, depois do golpe que derrubou o governo socialista de Salvador Allende e deu origem à ditadura do General Augusto Pinochet, lá nos idos de 1973. As reformas desse governo foram confiadas ao conservador e professor da Universidade de Chicago, Milton Friedman – que se muda com a família e um grupo de ex-alunos (conhecidos como “Chicago-boys”) e passam a morar e trabalhar em Santiago do Chile!

Enquanto a economia nacional estava crescendo, as reformas defendidas pelos conservadores não encontraram espaço político no Brasil. Porém, com os sinais mais fortes da crise econômica, principalmente a partir dos anos de 1980, agravada pela crise da dívida externa, logo iniciou-se a defesa em favor das reformas do Estado (de ideário neoliberal).

Embora a literatura especializada tome como marco institucional e temporal o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), criado em 1995, ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), liderado por Bresser-Pereira, acredita-se que o mais correto é considerar que as medidas iniciais desse movimento modernizante (neoliberal) são tomadas já no débil governo do general João Baptista Figueiredo, último dos governos militares (1979-1985). A primeira medida com esse propósito pode ser reconhecida com o projeto de privatização que apenas aparentemente estava alojado no Programa de Desburocratização, comandado por Hélio Beltrão, velho e conhecido colaborador da época do PAEG (1964-1967).⁹

Em seguida, já no governo Sarney, no ano de 1986, foi promulgado o primeiro Decreto legitimando o processo de privatizações (Decreto n. 91.991, de 28 de novembro de 1985, aprimorado pelo Decreto n. 95.886, de 29 de março de 1988). No mesmo ano, com as dificuldades de fazer uma política monetária de estabilização e o desejo de controlar os bancos estaduais, é editado o Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, legitimando o Regime de Administração Especial Temporária (RAET). Em seguida, foram adotadas medidas complementares, como: o movimento pela terceirização dos

⁹ É importante deixar claro que não se falava àquela época em vender empresas estatais, como Banco do Brasil, Petrobrás, Vale do Rio Doce, etc. Apenas se dispunha a vender as ações de empresas privadas, nas quais o Estado era acionista minoritário. Que fique bem entendido este detalhe muito importante para a compreensão dos acontecimentos desse período!

serviços complementares, a exemplo dos serviços de segurança, limpeza, informática, concursos públicos, dentre outros; e a descentralização do governo federal para os estados e municípios e, posteriormente, para o setor privado, principalmente para as Organizações Não Governamentais (ONGs). (SANTOS; RIBEIRO, et. al., 2004)

Nos anos 1980, fica evidenciado, portanto, que o Brasil iria enfrentar problemas decorrentes da adoção de medidas que funcionaram muito mais como paliativos do que propriamente como solução para os seus verdadeiros problemas econômicos e sociais. Tal atitude corrobora com a leitura de que as raízes neoliberais brasileiras vêm a reboque também de uma situação econômica desfavorável e de um sentimento de impotência da sociedade para resolver seus problemas.

Assim, antes mesmo da implantação efetiva de políticas neoliberais, a década de 1980 já anunciava um quadro preparatório para a execução plena de tais políticas na década seguinte. Nos governos Figueiredo e Sarney ocorrem, portanto, o que os mencionados autores chamam de “reforma silenciosa”, caracterizada pela imposição do ajuste fiscal em consequência da pressão do desequilíbrio do balanço de pagamentos, gerando, desse modo, o que os referidos autores classificam de

[...] aprofundamento da política de reestruturação do Estado nos anos 1990: rumo à despatrimonialização social do Brasil. (SANTOS ; RIBEIRO et al, 2004, p. 21)

Mas a ideologia neoliberal ganhará força no Brasil a partir da aceitação plena das regras impostas pelo chamado “Consenso de Washington”¹⁰ e da encarnação da ideologia de mercado inaugurada no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e consolidada nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, será fortalecido, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade civil quanto, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes.

Dentro desse novo modelo de reestruturação estatal, as reformas, administrativa e patrimonial, ganham destaque e vão aprofundar o curso traçado desde os anos de 1980. Também ganham notoriedade as mudanças ocorridas na concepção da chamada administração pública gerencial, seguramente porque passariam a representar a inovação mais explícita do novo modelo de administração, centrada na formação de um novo perfil

10 O Consenso de Washington, conjunto de medidas composto de 10 regras básicas elaboradas por instituições como FMI, Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, em 1990, traduz os objetivos dos países ricos de orientar o desenvolvimento econômico de países da América Latina. Apesar de ter sido aceito e seguido sem muitos questionamentos, em troca de empréstimos, mais tarde foi reconhecido como responsável por ter produzido as recentes crises no contingente, como a crise da Argentina, do Brasil e do México.

de gestor público que deveria atender aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado. Ainda que todas essas mudanças tenham se revelado importantes, a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito socioeconômico ganha uma maior expressão nesse processo através da radical transformação do modelo de reestruturação do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal porque representa uma clara ruptura com a ideia de um “Projeto de Nação” nos moldes definidos no período de Vargas aos Militares.

Do ponto de vista administrativo, as principais medidas visavam aprofundar as políticas de ajuste que o Estado deveria assumir para equilibrar as suas contas, as chamadas “políticas de estabilização”, que objetivavam reduzir drasticamente os gastos públicos. Entre as medidas mais radicais, destaca-se a redução do salário real, a demissão do funcionalismo (incluindo os diversos programas de demissão voluntária), a extinção, fusão e incorporação de organismos públicos, a redução dos níveis hierárquicos na administração pública e os cortes em algumas “mordomias”, como a retirada de carros e outros recursos disponíveis para cargos mais elevados da burocracia estatal. (SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS; RIBEIRO et al, 2004)

Certamente, uma das propostas que gerou maior polêmica foi a reforma administrativa, cujo escopo central se constituía na possibilidade de revisão das regras de estabilidade dos servidores públicos, particularmente aqueles que adquiririam estabilidade com a nova Constituição de 1988.



Sabendo um pouco mais

Visando alcançar esse objetivo, foram estabelecidas inúmeras normas como, por exemplo, a exigência de três anos para a estabilidade, a avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade, a avaliação periódica do servidor, possibilitando a perda do cargo por insuficiência de desempenho, a disponibilidade com remuneração proporcional, entre outras. No que se refere ao controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, foram definidas medidas que visavam reduzir despesas com cargos de confiança em aproximadamente 20% e a demissão de servidores não estáveis (funcionários sem concurso, portanto sem estabilidade).

Santos e Ribeiro (1993) e Santos, Ribeiro et al (2004) consideram que as reformulações na estrutura administrativa não deveriam ter sido feitas com o objetivo central de “enxugar”

a máquina para reduzir o déficit, através da demissão de pessoal em massa e a extinção de órgãos, sem uma avaliação mais criteriosa e rigorosa. Defendem que o ajuste das contas públicas feito por essa via se revelou um esforço improdutivo e acabou contribuindo para o sucateamento (desestruturação) da própria máquina estatal. As modificações mais importantes não deveriam ter ido além de dotar a administração pública de uma estrutura compatível com a natureza e a dimensão da produção pública e de um maior grau de eficiência no atendimento ao usuário desses serviços.

Acreditam os citados autores que o objetivo maior de qualquer mudança administrativa deve estar centrado na recuperação operacional do setor público, partindo do reconhecimento de que, se o aparelho do Estado não funciona, as melhores e mais bem-intencionadas políticas públicas jamais poderão ser implantadas. Logo, a recuperação operacional do aparelho estatal deveria ter seguido três direções, conforme apontam diversos estudos:¹¹

- **Moralização da máquina pública, a fim de torná-la menos vulnerável aos assaltos clientelistas assistidos ao longo da história;**
- **Ênfase no atendimento de um patamar de prestação de serviços que dignifique o cidadão;**

No campo patrimonial, assiste-se ao aprofundamento do processo de desestatização, iniciado nos anos de 1980, onde as privatizações ganharam um espaço definitivo na agenda do governo. Apesar de reconhecermos que o processo de privatização teve início nos anos de 1980, não resta dúvida que após os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, as privatizações assumiram maior vulto.



Sabendo um pouco mais

Ao assumir o governo, Collor baixou um pacote de medidas provisórias, em 15 de janeiro de 1990, que autorizava a alienação da totalidade ou parte das ações representativas do controle do capital social de empresas estatais federais, com a exclusão daquelas que, pela Constituição, exploravam atividades monopolizadas pela União. Tal medida provisória foi convertida, com alterações, na Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). O governo de Fernando Henrique

¹¹ Ver os textos de Santos e Ribeiro (1993); Ocha (1994); Castor e José (1998); Bresser-Pereira (1998); Custódio Filho (1999); Guimarães (2000); Santos, Ribeiro *et al* (2004); Abrucio (2007); Cardoso Júnior (2011); entre outros.

acolheu as premissas econômicas fundamentais previstas no PND, aprofundando-as com modificações substantivas em relação à sua redação inicial. Manteve, paralelamente, o processo de abertura do mercado nacional, deflagrado no governo Collor, seja com o ingresso de capitais estrangeiros para aquisição de ações ou mesmo o controle de empresas estatais ou privadas, seja com a desoneração indiscriminada das importações. Estas eram, segundo a perspectiva do governo dito social-democrático, exigências irremovíveis da chamada globalização da economia. O problema é que tais soluções de eficácia e resultados têm demonstrado que não são compatíveis com a realidade, necessidades e prioridades dos países dependentes.

Mas foi nos anos de 1990 que serão implantadas as três fases que marcaram o processo de privatização no Brasil.¹²

Primeira fase	Iniciada em 1990, o programa de privatização foi direcionado, primordialmente, para as empresas produtoras de bens, com ênfase nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.
Segunda fase	Implantada a partir de 1993, teve como principal característica as mudanças de cunho institucional nas regras para a estatização. As principais alterações ocorreram na ampliação dos créditos contra o Tesouro para fins de privatização (passou-se a aceitar as chamadas “moedas podres”), na venda de participações detidas pela União e na eliminação de restrições aos investidores estrangeiros, permitindo-se, na maior parte dos casos, a participação de 100% do capital votante. Nesse mesmo período, foram mantidas as privatizações nos setores químicos e de fertilizantes, aprofundando-se as medidas da fase anterior.
Terceira Fase	Teve início em 1995 e se distingue das demais por tratar também da concessão de serviços públicos

FONTE: Santos, Ribeiro et al (2004).

12 Chama atenção como a campanha contra o Estado assumiu virulência inusitada, a partir do governo Fernando Collor, com a deformação sistemática e intencional da imagem das empresas estatais e dos servidores públicos.

Assim, durante toda a década de 1990, o governo brasileiro lançou-se de forma intensa na implantação do programa de privatizações e, conforme demonstram os dados, em 1996, muitas empresas nacionais já haviam sido privatizadas.



Sabendo um pouco mais

Para ampliar este debate sugerimos que veja os seguintes estudos:

PINHEIRO, A. C. *A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?* Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para discussão);

PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K.; PRADO, S. (Coord.). *Processo de privatização no Brasil: a experiência nos anos 1990-92*. São Paulo: Iesp/Fundap. 1993;

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 147-182.

Ainda dentro da perspectiva da reforma patrimonial (privatizações), destaca-se o desinteresse do governo em resolver algumas questões cruciais, como a apropriação indébita de áreas das chamadas terras devolutas,¹³ incluindo as terras de marinha, bem como de grande parte dos imóveis públicos e terrenos urbanos que constituem, conforme destacam Santos, Ribeiro et al (2004), um montante importante do patrimônio do Estado brasileiro. O que se assistiu, durante as duas últimas décadas do século passado, foi um total desrespeito em relação ao patrimônio público, inexistindo qualquer política punitiva que garantisse a recuperação e/ou restituição dos bens públicos usurpados. Contabilizar e zelar pelo patrimônio público não é apenas um dever do Estado como forma de garantir a integridade física dos bens coletivos, mas é condição fundamental para qualquer governo que tenha o compromisso de recuperar a capacidade produtiva do Estado, visando resgatar a dignidade da população marginalizada através de uma melhor distribuição da renda.

Com essas observações, você pode concluir que a chamada ‘dívida ativa’ constitui-se em outro grave problema do Estado brasileiro, revelando uma forte contradição no discurso dos últimos governos que passaram a defender a necessidade da reforma fiscal para que

¹³ Terras devolutas são terras públicas que não tem destinação pelo Poder Público e que, ao serem ocupadas por particulares, são consideradas patrimônio público integrado irregularmente. O termo “devoluta” relaciona-se ao conceito de terra devolvida ou a ser devolvida ao Estado.

o Estado pudesse equilibrar suas contas, mas revelam total falta de comprometimento em enfrentar o problema da ‘dívida ativa’, com ênfase especial na resolução do escândalo do uso indevido das chamadas terras devolutas.

Em outros estudos, Santos, Ribeiro et al (2001)¹⁴ defendem a tese de que a política de equilíbrio fiscal imposta à sociedade brasileira na última década não correspondeu a medidas que visassem melhorar os instrumentos de gestão pública de modo a capacitar o Estado a alcançar o desejado e necessário equilíbrio. O exemplo mais evidente dessa contradição está na incapacidade de o governo reduzir o crescimento espetacular da inadimplência no pagamento de tributos. Isso implica afirmar que a cota de sacrifício imposta à sociedade não está sendo dividida de forma justa; enquanto os setores mais desprotegidos da população têm sido forçados a aceitar maiores perdas, uma parte da elite econômica e política do nosso País tem sido protegida.

O crescimento do nível de inadimplência fiscal no Brasil passa a ter uma trajetória ascendente e preocupante, desde o final dos anos de 1980. O que permite afirmar que a reforma fiscal, posta em prática a partir da década de 1990, tem se revelado simplesmente um instrumento de ancoragem dos desequilíbrios externos, revelando uma preocupação exclusiva em proteger os interesses de uma parcela minoritária da elite internacional e nacional. Essa circunstância contraria o discurso oficial de que o ajuste fiscal seria um mecanismo que iria favorecer a melhoria dos instrumentos de gestão dos planos orçamentários de receita e despesa do governo, dotando o país de um novo padrão de financiamento que garantiria a retomada do crescimento.

Em síntese, pode-se definir que a reforma gerencial se destaca pela substituição da gerência burocrática/patrimonial pela gerencial/profissional. Mudança que teve por objetivo central promover uma profunda reforma/“modernização” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. É importante ressaltar que o conceito que sustentaria o novo modelo de ação do Estado brasileiro, considerado na concepção implementada por Bresser-Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso, na verdade, está fundamentado em uma discussão teórica antiga sobre os gastos públicos, liderada por Paul Samuelson e outros autores americanos nos anos 1950.



Sabendo um pouco mais

Samuelson parte de duas categorias de bens: os “bens de consumo privado” e os “bens de consumo coletivo”. A partir dessa formulação,

¹⁴ Recomenda-se consultar o relatório da pesquisa *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, publicado em 2001.

introduz a discussão acerca da produção dos bens: os bens públicos, os bens semipúblicos e os bens privados.

SAMUELSON, P. Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, n. 36, p. 387-389, 1954.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, n. 37, p. 350-356, 1958.

A definição apresentada no Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado¹⁵ apenas modifica a nomenclatura sugerida por Samuelson, apresentando os seguintes setores de ação: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas ou Poder Extroverso, Serviços Não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Observa-se que pelo menos as três últimas categorias têm forte correspondência com a tipologia criada por Samuelson. A novidade fica por conta da introdução do setor estratégico que, segundo Bresser-Pereira (2000), envolveria o campo de atuação restrito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar do grande destaque dado a esse núcleo estratégico, a “alta cúpula do Estado” perde espaço de ação por estar desvinculada de um projeto mais amplo, isto é, de um projeto de nação.

Assim, a reforma do Estado implantada no governo Fernando Henrique deveria abarcar desde as ações mais convencionais do governo, como a diplomacia, o Judiciário, a fiscal, a monetária etc., passando pelas atividades concorrentes vinculadas ao campo social, até alcançar as ações típicas de mercado como a financeira e a produtiva, além de demais serviços que estavam sob seu encargo como os bancos estatais, as empresas do setor produtivo e os serviços de infraestrutura.

A aceitação e a implantação de um novo modelo de administração pública gerencial passam a exigir um novo perfil de gestor público que deveria seguir os mesmos padrões utilizados pelo setor privado. O bom gerente seria aquele capaz de garantir a governabilidade através da adoção de técnicas modernas para a administração desse novo Estado que surgia como mais eficiente e mais transparente e no qual o cidadão poderia, pelo menos teoricamente, confirmar os resultados práticos dessa mudança. No caso brasileiro, esse movimento é simbolizado pelo surgimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e as congêneres estaduais que passaram a assumir

¹⁵ Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado (PDRE) foi aprovado pela Câmara de Reformado Estado, em 21 de setembro de 1995, e pelo presidente da República em novembro do mesmo ano.

a responsabilidade de formar esse perfil do novo gestor público (através da criação de fundações ou universidades corporativas).

Quanto aos objetivos do novo modelo de administração pública, o que se observa é a perda do comando da economia, momento em que o Estado deixa de ser o principal capitalista a regular capitais e passa a ser parceiro dos agentes econômicos. Surgem, assim, novos arranjos institucionais no processo de execução da demanda social que passaram a ser assumidos pelo setor privado e pelas organizações sociais. A partir daí, assiste-se à propagação do discurso que induz a sociedade civil a acreditar que, através do processo de descentralização da gestão pública para o âmbito local, onde a possibilidade do desenvolvimento sustentável ganha uma força quase mágica, o País poderá voltar a crescer. Mas dados recentes revelam que o governo federal carece definir um novo e arrojado 'Projeto de Nação' para o País que possibilite retomar o processo de desenvolvimento em bases democráticas, comprometidas, pois, com o processo acelerado de inclusão e justiça social.

Conforme destacam vários estudos críticos sobre esse movimento de reforma do Estado (ver ABBRUCIO, 1987; CASTOR, 1998; RUA, 1997 ; SANTOS e RIBEIRO, 1993; SANTOS, RIBEIRO et al, 2004; entre outros), essa nova concepção é coroada com a difusão de movimentos de defesa da participação cidadã e reforçada pela valorização dos chamados conselhos municipais, pelo crescimento acelerado das organizações sociais e pelo estímulo ao orçamento participativo que tem, ultimamente, recebido destaque especial. Mas ressaltam esses autores que, apesar dos reconhecidos avanços institucionais em direção a ampliar e qualificar a participação e controle social, é importante reconhecer os problemas advindos do atual padrão de gestão pública gerencial, especialmente no que se refere à ausência de um 'Projeto de Nação' que indique a direção que o país deveria tomar para consolidar um novo padrão de desenvolvimento inclusivo.

Acredita-se, pois, que toda e qualquer medida que vise o fortalecimento seja do poder local, seja do resgate da cidadania, só tem sentido se estiver compondo o conteúdo de um projeto de transformação mais amplo, mais integrador, que possa libertar o cidadão da obrigatoriedade de garantir a sua materialidade.

A partir do processo recente de reforma do Estado e da administração pública, o Estado tem perdido, progressivamente, o status de intermediador da concepção do 'Projeto de Nação', ficando fortalecida a relação sociedade-mercado materializada na consolidação dos padrões de administração gerencial. Essa opção ideológica revela, pois, o predomínio dos interesses econômicos em detrimento das garantias dos direitos sociais, fundamentais para o resgate das chamadas dívidas históricas acumuladas ao

longo do processo de modernização socioeconômica e institucional brasileira. Assim, o Estado deixa de ser o protagonista do desenvolvimento, como aconteceu no período de 1930 a 1979, deixando de conduzir os padrões de desenvolvimento econômico nacional e, fundamentalmente, de liderar uma política de distribuição em favor dos mais pobres. Ao contrário desse movimento, passa a perseguir uma política de ajuste e superávit fiscal como forma de garantir o ganho dos interesses do capitalismo financeiro. Inicia-se, pois, uma política de ajuste que levará ao que Santos, Ribeiro et al (2004) definem como processo de ‘despatrimonialização social’ do país, cujos reflexos mais dramáticos encontram-se no sucateamento da *intelligentsia* nacional (perda do capital intelectual investido pelos governos antecessores para a produção de gestores públicos competentes), da infraestrutura e da destruição das possibilidades de concepção e implementação de políticas sociais estruturantes, comprometidas, pois, com ações de inclusão social capazes de transformar a atual realidade social brasileira.

Parabéns você conseguiu avançar nos estudos de mais uma Unidade Temática, com sucesso!

Recomendamos que, se você tiver alguma dúvida, releia o texto quantas vezes considerar necessário, pois esse é o caminho a fazer para consolidar seu processo de aprendizagem, especialmente sobre o conteúdo da evolução histórica, desafios e perspectivas da administração pública brasileira. Lembre-se que a compreensão desse conteúdo o ajudará a avançar nos demais conteúdos do curso.

Agora o convidamos a fazer uma reflexão mais crítica sobre o conteúdo abordado nesta Unidade Temática.



Reflexão

Diante dessa revisão histórica sobre a evolução do Estado e da administração pública brasileira, cabe provocar você a refletir sobre o tema com base na seguinte pergunta reflexão:

Quais os principais desafios e perspectivas da administração pública brasileira?

Com base na reflexão apresentada acima e embasado nas atuais evidências amplamente divulgadas nos noticiários sobre as graves e profundas crises (moral, política, social e econômica) que a sociedade brasileira vive na atualidade – e que revelam, portanto, os

elevados níveis de corrupção e outros crimes contra o patrimônio público e confirmam as complexas e promíscuas relações históricas estabelecidas entre *interesse público* e *interesse privado* no Brasil, conforme apontado por Offe (1974) e O'Connor (1977) – tente (re)interpretar, de forma crítica e contextualizada, os desafios e perspectivas que a administração pública brasileira tem a enfrentar. Uma boa ‘dica’ para que voce possa refletir e problematizar sobre a atual realidade é aprofundar as leituras da unidade anterior, de modo a reconhecer as causalidades e impactos sociohistóricos na formação do nosso Estado e Sociedade. Com essa compreensão mais ampliada, voê será capaz de observar a força inexorável da cultura dos interesses individuais recentes (manifestos na disputa partidária pelo poder político – revelado na pratica do “toma lá, da cá”) que tem predominado nas ações públicas em disputa no capitalismo global e também no nosso país. Do mesmo modo, ao reler os textos indicados sobre a evolução histórica da formação social e do Estado no Brasil, você poderá constatar que parte relevante dos problemas manifestos na concepção e capacidade de administração pública brasileira é resultado, direto e/ou indireto, das medidas conservadoras que têm como base os princípios liberais (e excludentes) que têm orientado o movimento ideológico das Reformas do Estado, a partir dos anos de 1980.

Nesse contexto, é possível você observar um risco enorme de radicalização do debate político, acadêmico e social que se encontra fundado, basicamente, em torno das seguintes questões:

- **Qual a real e potencial capacidade do sistema político brasileiro de responder satisfatoriamente às inovações exigidas por sociedades democráticas (ou em processo de consolidação da democracia, como é o caso do Brasil), em contextos global, nacional e local de complexidade e incertezas crescentes?**
- **Qual a real e potencial capacidade institucional, organizacional e administrativa do Estado e governo brasileiro para enfrentar os enormes desafios da eficiência, eficácia, especialmente, da efetividade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade?**

Com base nas questões levantadas acima, você pode observar que surjem dois conceitos diferentes, embora complementares, que permitem fazer um diagnóstico/leitura, cada um deles referindo-se a uma dimensão clara e objetiva dos problemas levantados.

Conforme enfatizado por Rua (1997, p. 134-135), a primeira questão refere-se às condições sistêmicas do exercício do poder envolvendo, pois: *as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário, o sistema de intermediação de interesses*, entre outras. A autora cita diversos outros estudos que

passaram a tratar da dimensão da governabilidade e que remontam, conforme ressalta, às décadas de 1960 e 1970 (HUNTINGTON, 1968; 1975; O'CONNOR, 1973, entre outros). Rua (1997), utilizando Melo (1996), reforça outra perspectiva desta questão que diz respeito à *maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o alcance de uma dada concepção de desenvolvimento*. A autora ressalta que o exercício desse perfil de poder envolve, pois, os modos de uso da autoridade expressos através de arranjos institucionais que coordenam e regulam as 'transações' dentro e fora dos limites da esfera econômica. Dito de outra forma, trata-se da *dimensão da governança*, cujo conceito foi definindo recentemente, carecendo, portanto, de maior discussão e consolidação e pode ser resumido da seguinte forma, segundo Bresser-Pereira (1997 apud RUAS, p. 134, 1997): conjunto das [...] “condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que toma”.

Corroborando com essa análise crítica Diniz (1996), asseverando que, quando se têm em mente as constatações recentes de que, em lugar da suposta paralisia decisória, o que se tem observado é a incapacidade do governo de implementar as decisões que toma, ou seja, a baixa capacidade de implementar políticas públicas. Dessa forma, Rua (1997) reforça a avaliação de que a hiperatividade decisória da cúpula governamental contrapõe-se a falência executiva do Estado, que não tem se revelado capaz de tornar efetivas as medidas que adota e de assegurar a efetividade e continuidade das políticas formuladas.



Sabendo um pouco mais

Conheça um pouco mais sobre o tema!

[...] a administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação 'racional legal', trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, à medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, à medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 41)

As considerações apresentadas acima remetem você a avançar sobre uma das mais instigantes questões acerca da política administrativa e da reforma do Estado, segundo apontado por Rua (1997), que é reconhecer nas democracias contemporâneas os seguintes aspectos:

- **Significado;**
- **Desejabilidade; e**
- **Limites da neutralidade burocrática.**

Já Santos, Ribeiro et al (2004) vão ampliar essas provocações, ressaltando que as dificuldades indicadas por Rua (1997) são também reflexos da falta de definição e legitimação da administração como campo próprio do conhecimento. Isso implica a necessidade de se discutir o que afinal é administração, qual seu papel como campo científico e como campo técnico, área responsável tanto pela definição de uma dada concepção administrativa (dimensão política) como também pela capacidade de execução de um dado padrão (conceito) administrativo (dimensão técnica), manifestas no que os autores classificam de na capacidade de gestão e capacidade de gerência. As questões que instigam os autores acerca da Administrativa Política e que Rua (1997) denomina de Política Administrativa, expressa no atual padrão da reforma do Estado, permitem a você refletir sobre os desafios e possibilidades para se avaliar a capacidade institucional, organizacional e administrativa do Estado Brasileiro, conforme solicitado na Atividade 2, indicada a seguir.



Atividade

Com base nas reflexões trazidas no conteúdo desta segunda Unidade Temática 2, especialmente com base nas provocações contidas nas reflexões indicadas anteriormente, responda às seguintes questões:

1. Em que medida a trajetória da formação histórica do Estado e da administração pública brasileira influi, de forma direta ou indireta, para a superação dos atuais desafios da modernização da gestão pública?
2. Reflita sobre os impactos produzidos pelos processos de reforma administrativa (através das medidas assumidas como prioridades pelos governos recentes, para reduzir o quadro de servidores

e a adoção de outras medidas e ajustes para a redução dos gastos públicos) e do processo de reforma patrimonial (através do processo de privatizações de empresas estatais, como forma de transferir o patrimônio para o setor privado, visto como mais eficiente).

3. Quais as implicações trazidas pela reforma do Estado e modernização da administração pública, através da concepção e desenho de instrumentos que orientam a administração gerencial (e que toma como referência as experiências do setor privado) para a consolidação dos direitos e garantias constitucionais, especialmente em relação às políticas sociais?

4. Na sua opinião, quais os principais desafios e perspectivas da administração pública brasileira na atualidade?

UNIDADE TEMÁTICA 3

Responsabilização da administração pública e de seus agentes

Esta última unidade temática está estruturada para que você possa sistematizar e aplicar parte dos conhecimentos estudados nas Unidades Temáticas anteriores. Para alcançar esses objetivos você aluno(a) será provocado(a) a conhecer e refletir sobre o tema *responsabilização da administração pública e de seus agentes*, de modo que reconheça seu papel como profissional (como servidor público) e também como ator social (cidadão). Para alcançar essa finalidade, serão apresentadas, inicialmente, as normas que fundamentam os princípios da responsabilização da administração pública brasileira para, em seguida, disponibilizar um espaço de reflexão prática sobre os desafios impostos pela nova concepção de gestão pública baseada na gestão por competências e na avaliação de desempenho profissional. Conforme destacado anteriormente, considera-se que os conteúdos e atividades que integram essa unidade são fundamentais para, em primeiro lugar, ajudá-lo(a) a sistematizar os conteúdos teóricos e históricos tratados nas Unidades Temáticas 1 e 2, e, em segundo lugar, para prepará-lo(a) a dar sequência aos estudos propostos no curso.

3.1 A nova administração pública: à luz dos princípios e fundamentos do papel dos servidores públicos

Conforme já destacado nas Unidades Temáticas anteriores, as reformas contemporâneas foram assumindo progressivamente uma natureza comum e, hoje, pode-se falar em uma agenda “convergente” de reformas do Estado e da administração pública. A literatura

corrente¹⁶ identifica duas ondas de reforma do Estado que definem, por sua vez, diagnósticos próprios para explicar o movimento reformista:

1ª ONDA — crise econômica que afetou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início da década de 80 do século XX; e a

2ª ONDA — estabilidade macroeconômica com a reforma das instituições públicas a partir dos anos 90 do século XX.

Cada um desses movimentos apresenta um prognóstico, apontando soluções para que o Estado e os respectivos governos assumissem para dar conta da denominada crise:

1ª ONDA — Propõe que o Estado realize, urgentemente, política de ajuste (equilíbrio) fiscal mediante as seguintes ações: cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, desregulamentação e privatizações em setores específicos.

2ª ONDA — propõe realizar mudanças institucionais mais profundas com prioridades para as seguintes medidas: reformas do aparelho do Estado, das relações trabalhistas, do judiciário, legislativo, dos mecanismos regulatórios, das cargas tributárias, dos programas massivos de privatizações e revisão das relações entre governos centrais e subnacionais.

Mas é importante destacar que o movimento de Reforma Administrativa ou a Reforma do Aparelho do Estado foi um componente de um processo mais amplo e complexo de reestruturação do sistema econômico capitalista e da consequente reforma das instituições do Estado. (SANTOS; RIBEIRO et al, 2004)

Nesse sentido, observa-se a definição e implementação de elementos comuns da Reforma do Estado tanto nos países capitalistas desenvolvidos como também nos países em desenvolvimento, conforme destacado pelo paradigma gerencialista e a intensa agenda de reformas advindas desse movimento de mudanças. No que se refere à concepção do referido paradigma destacam-se os seguintes princípios teóricos:

- Teorias da escolha pública;
- Teorias do agente-principal;
- Novo institucionalismo econômico (*New Public Management*).

Esses princípios teóricos têm em comum os seguintes títulos administrativos gerais:

16 Ver os textos de Bresser-Pereira (1998, 1999 e 2000); Brasil (1995); Diniz (1996, 2000); entre outros.

- Ênfase na eficiência e na elevação da performance da administração pública;
- Introdução de mecanismos de mercado na gestão pública;
- A orientação por resultados;
- A descentralização dos controles gerenciais – maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos;
- Distinção entre as funções de formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) das políticas públicas.

No que se refere à agenda de reformas, priorizou-se dotar a administração pública de uma lógica administrativa mais flexível – para produzir eficiência, efetividade e qualidade na provisão dos serviços públicos. O que significa assumir uma lógica pós-burocrática, baseada em estruturas de gestão descentralizadas para, assim, ficar mais próximas dos chamados ‘cidadãos-consumidores’. Desse modo, a cultura burocrática (dos controles e meios) deveria ser substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com mais autonomia, menos controles burocráticos e maior atenção com os resultados.

Em síntese, foram definidos como principais objetivos da Reforma do Estado reformular o modelo de gestão vigente, fundado no conceito weberiano de burocracia, e tornar o Estado mais eficiente. O núcleo básico do novo modelo da nova gestão pública gerencial se compõe de três aspectos fundantes:

- A orientação da ação do Estado para o cidadão, com ênfase no controle dos resultados;
- A valorização da burocracia (*empowerment*); e
- A modernização dos sistemas de apoio à gestão pública.

Os aspectos mais relevantes desse movimento reformista são os seguintes:

a) Passa a focar as demandas do cidadão com ênfase na:

- Forma de avaliar se o Estado está orientado para prestar serviços de qualidade ao cidadão;
- Se a burocracia se preocupa mais com a formulação e gestão de políticas públicas e no controle dos resultados da ação estatal, através de indicadores de resultado; e

b) O papel central assumido pelos servidores públicos impõe que a Nova Administração Pública requeira um processo de fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia (*empowerment*).

3.2 Responsabilidade e cidadania na administração pública: desafios da formação profissional continuada de servidores públicos

Falar de responsabilidade e cidadania na administração pública exige compreender duas dimensões integradas e articuladas entre si:

O funcionamento do sistema administrativo

Que implica prestar contas dos atos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais etc.; e

A produção de confiança dos cidadãos

Que implica estabelecer legitimidade nos padrões de gestão pública junto à sociedade com base na difusão da **ética profissional** e na **realização eficaz, eficiente e efetiva de políticas públicas**.

Essas duas dimensões garantem, pois, a legitimação do funcionamento do Estado e da administração pública. O que significa deduzir que o deslocamento da responsabilidade nas sociedades contemporâneas exige uma maior competência e responsabilização do Estado e da administração pública na função de socializar as incertezas e riscos.

Nesse sentido, utilizando a afirmação de Weber (1919), pode-se concluir que o sentimento de responsabilidade política é uma das qualidades mais significativas de um Político (e de um servidor público). O sentido de responsabilização do gestor é considerado aqui algo maior do que as ações de controle e fiscalização: seria um modelo de ação profissional e de comportamento em relação ao trato com a “coisa pública”.

Considerando o processo recente de modernização da administração pública brasileira, com base nas inovações trazidas pela Constituição de 1988, é possível fazer uma distinção entre o que Luhmann (1989)¹⁷ define como:

- **Mudança da administração pública** – que implica estabelecer mudanças; na relação da administração pública com o cidadão; e
- **Mudança na estrutura interna do sistema administrativo.**

¹⁷ Ver Luhmann (1980).

O referido autor afirma, pois, que a responsabilidade é um instrumento que permite articular essas duas dimensões (mudança da administração e mudança na estrutura interna do sistema administrativo) porque, como ferramenta analítica, possibilita dispor de uma generalização de símbolos que expressem a unidade do sistema administrativo. Cita, como exemplo, a responsabilidade política e ética, visto que, como conceito, compreende as seguintes dimensões:

- O funcionamento administrativo; e
- A confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e na realização das políticas públicas – fundamental como valor de legitimação do funcionamento da administração pública.

Com base nessa descrição, foram definidas três dimensões analíticas do termo responsabilização ou responsabilidade pública:

DIMENSÃO ORGANIZACIONAL (conhecido como *Accountability*) – que implica responsabilidade sobre atos e funções do sistema administrativo

- ***Accountability*** - obrigação de responder por resultados, controle orçamentário e organizacional sobre atos administrativos, respeito pela legalidade procedimentos e responsabilização pela execução de políticas públicas;
- **Controle Interno** - baseado no controle hierárquico sobre as competências e funções; no controle da prestação de contas das políticas públicas, no controle normativo prévio e nas auditorias internas e externas;
- **Controle externo** - publicidade dos atos e funções do poder público, veiculação das informações e abertura dos processos antes da tomada de decisão, a intervenção orientadora e crítica dos grupos de interesse público, o funcionamento do mercado.

DIMENSÃO INSTITUCIONAL (definição do conceito e práticas de Responsabilidade política e administrativa)

- **Estado de Direito** – sistema normativo que define a fundamentação legitimadora para persecução e proteção dos direitos dos cidadãos e na defesa do cidadão;
- **Cidadania** – constitui-se a forma especial e histórica de organizar o espaço político da sociedade;

- **A Responsabilidade**, como elemento distintivo da administração e da governação e implica:

- Utilização de procedimentos e de métodos de atuação; e
- Construção de uma sociedade de confiança, associando cidadãos, eleitos e decisores na construção da democracia. (ALBERTINI, 2000)

DIMENSÃO CONTRATUAL (representa os limites da responsabilidade pública em sociedades democráticas)

- Trata-se de definir os limites da responsabilidade e da cidadania;
- Responsabilidade da administração face à sociedade de risco, de modo a definir:
 - Quais os limites da responsabilidade pública?
 - Quais os limites da cidadania?
- A definição desses limites tem sofrido significativas transformações desde a sociedade moderna (construção ideológica, política e jurídica do processo de individualização das sociedades):
 - **Sociedade liberal** (século XVIII)
 - **Sociedade industrial/moderna** (século XVIII e XIX)
 - **Sociedade contemporânea** (século XX e XXI)



Sabendo um pouco mais

Sobre a dimensão Contratual cabe destacar os seguintes conceitos:

I. Sociedade liberal – início da sociedade industrial

- Distinção entre direito e moral – visa estabelecer o limite entre o direito (contratual) e o dever (que é algo moral e não pode ser uma obrigação);
- As incertezas, os riscos, o infortúnio do indivíduo na vida social são uma **RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL** (que devem ser previdentes);

- Moral da assistência e os deveres de socorro humanitário – contradição entre utopia liberal (livre mercado) *versus* as exigências da política. (BENDIX, 1974)

II. Sociedade industrial – Estado de Direito

- Deslocamento da noção de responsabilidade – **responsabilidade social**;
- Razões econômicas, sociais e urbanas aumentam as incertezas e os riscos dos indivíduos = aumento da POBREZA;
- Industrialização é considerada como um fenômeno sociológico que invade e altera outros setores da sociedade e modifica a relação do indivíduo com o meio ambiente;
- Contradição entre conteúdo universal versus estrutura seletiva das realizações (materialidade);
- Desenvolvimento dos direitos de cidadania = altera a novação de RESPONSABILIDADE = igualdade perante a lei e sua concretização encoraja emergência de direitos sociais:
 - Exemplo: a figura do seguro de acidente de trabalho no final do século XIX.

III. Sociedade contemporânea – Estado Regulador

- Interdependência dos sistemas e a diversidade de causas dos fenômenos sociais;
- Indefinição das responsabilidades;
- A produção de riqueza é acompanhada da produção e distribuição de riscos:
 - Efeitos do desenvolvimento (assimétricos, seletivos, descontínuos, desiguais e casuísticos) revelam falta de controle das instituições de proteção social (cidadãos); (BECK, 2000)
 - A lógica da produção domina a lógica do risco (da pobreza);
 - Deslocamento da RESPONSABILIDADE que assume características mais abrangentes;
 - CIDADANIA = torna-se princípios de organização da sociedade – mais do que um direito, a responsabilidade torna-se um instrumento/matriz de organização e regulação.

Trazendo para discussão na atualidade a dimensão contratual que orienta as relações na sociedade contemporânea, pode-se ressaltar, então, que o deslocamento da responsabilidade tem exigido maior competência e responsabilização do Estado e da administração pública na função de socializar as incertezas e riscos características das sociedades presentes.

Retomando o conceito trazido por Weber (1919) sobre esse tema, o sentimento de responsabilidade é uma das qualidades mais significativas de um político (e de um servidor público). O que implica deduzir que o sentido da responsabilidade desses atores sociais é mais do que controle e fiscalização, trata-se de um padrão de ação e também de comportamento em relação ao trato com a coisa pública.

Aqui cabe estimular você a refletir sobre a seguinte questão:

Qual, então, o papel do servidor público no novo modelo de reforma do Estado e de modernização da administração pública?

3.3 Refletindo sobre o Papel do Servidor Público

Diante dos novos desafios impostos pelas mudanças dos princípios e valores que orientam a **responsabilização da administração pública e de seus agentes**, valorizar o servidor público talvez seja o objetivo mais importante a ser perseguido para a viabilidade desse processo de mudança. Essa afirmativa se fundamenta no fato de que a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se alcançarem os demais objetivos do serviço público.

Mas, tomando como exemplo a experiência brasileira, pode-se inferir que, infelizmente, essa não tem sido a tendência das práticas atuais de administração pública no Brasil. Ao contrário, a realidade revela que a sociedade nacional tem uma visão distorcida do servidor público, generalizando-o como ineficiente e o único culpado pelas deficiências do Estado. Essa visão negativa do papel do servidor público no Brasil ganha contornos mais graves a partir da campanha em favor da reforma do Estado, inaugurada nos anos de 1980 do século passado, mas que ganha força a partir dos anos de 1990.

Considerando que essa realidade esteja em processo de mudança, não em razão apenas do reconhecimento do papel relevante do servidor público para produzir as transformações exigidas na administração do Estado, mas, principalmente, devido à emergência de garantir maior eficiência a gestão pública, é necessário estimular você aluno(a) deste curso para uma reflexão crítica sobre o seguinte dilema/desafio para a gestão de pessoas no setor público:

Quais investimentos precisam ser feitos para que os servidores públicos possam assumir o papel esperado pelo Estado e pela Sociedade para produzir as mudanças necessárias na modernização dos padrões da gestão pública?

Responder a essa pergunta exige, pois, assumir, em primeiro lugar, o papel central assumido pelos servidores públicos para o novo modelo de administração pública, para, em seguida, destacar o desempenho que passaram a assumir, conforme descrito no quadro abaixo:

PAPEL	DESCRIÇÃO
Valorizar o trabalho dos servidores	Através da sua participação na formulação e gestão das políticas públicas, garantindo seu compromisso em relação aos resultados.
Priorizar a capacitação dos servidores	Construindo uma burocracia com maior capacidade técnica e gerencial para enfrentar o desafio de desenvolver políticas públicas capazes de garantir o desenvolvimento social e econômico.
Adotar modernos sistemas de apoio à gestão pública	Tendo como objetivo reconstruir a capacidade analítica do Estado, através das seguintes ações: – Do aprimoramento da tomada de decisões - resgatando a cultura de planejamento, transformando o orçamento público num instrumento gerencial, vinculado ao planejamento e viabilizador do controle social; – Da mudança das estruturas organizacionais, tornando-as leves, flexíveis, descentralizadas, horizontais e com menor número de níveis hierárquicos, podendo até mesmo ser temporárias.

Fonte: elaboração dos autores com base no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995).

3.4 Sistematizando o processo de aprendizagem

Para concluir esta Unidade Temática e este curso com o objetivo de prepará-lo(s) para as próximas disciplinas, convidamos você a fazer uma reflexão sobre as seguintes questões:

- a) Quais os princípios constitucionais que fundamentam a responsabilização da administração pública e de seus agentes?
- b) Quais os desafios das políticas de capacitação dos servidores públicos com base na nova concepção de Reforma do Estado e administração gerencialista?
- c) Qual o perfil ideal do servidor público para atender aos novos desafios impostos pela nova administração pública brasileira?
- d) Quais os desafios, possibilidades e perspectivas da formação profissional continuada dos servidores públicos para a modernização da administração pública?

Para orientar sua reflexão sobre as perguntas indicadas acima, sugerimos que leia alguns dos textos recomendados no quadro abaixo:



Sabendo um pouco mais

BONEZZI, C. A.; PEDRAÇA, L. L. de O. A nova administração pública: reflexão sobre o papel do servidor público (...). Londrina (PR): CESA/Escola de Governo do Paraná, 2008. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014

FARIAS, P. C. L. de; GAETANI, F. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 2002. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/05GaetaniRH.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014

MOZZICAFREDDO, J. A responsabilidade e a cidadania na administração pública. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 40, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n40/n40a01.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014

PRINCÍPIO da moralidade. [2008]. Disponível em: <www.centraljuridica.com/doutrina/5/direitocivil/principiodamoralidade>. Acesso em: 25 fev. 2008



Atividade

Para finalizar seu processo de aprendizagem nesta disciplina, sugerimos que você responda as questões abaixo, tomando como base para sua reflexão os desafios e perspectivas da política de desenvolvimento de pessoas na Administração Pública Federal:

1. Diante dos crescentes e graves problemas sociais que evidenciam a má qualidade da oferta de bens e serviços públicos no Brasil (especialmente nas áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outras ações públicas), você acha que os servidores públicos estão cumprindo, efetivamente, os compromissos assumidos no contrato de trabalho firmado com o Estado? Justifique sua resposta com base em evidências empíricas.
2. Em sua opinião, qual o nível de conhecimento e competências que os servidores públicos devem ter para compreender e atuar sobre a realidade social, política e administrativa que fundamenta a gestão pública brasileira?
3. Qual o custo social que o Estado e a sociedade brasileira têm que assumir para garantir a manutenção desses servidores?
4. Devido ao elevado grau de complexidade e subjetividade contido no exercício das funções dos servidores públicos, em sua opinião, qual a melhor forma para avaliar o cumprimento do contrato social estabelecido entre esses trabalhadores e o Estado?
5. Apesar do reconhecimento das dificuldades que os gestores públicos (governantes e demais cargos de confiança) têm enfrentado para garantir níveis satisfatórios de efetividade e qualidade das ações públicas, você acha que os servidores públicos poderiam contribuir para melhorar essa situação? Se sua resposta for afirmativa, de que forma você avalia que os servidores poderiam colaborar para melhorar a qualidade da administração pública no Brasil, independente do gestor de plantão?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p.67-87, 2007.

ALBERTINI, Pierre. La responsabilité des élus locaux: necessite et aberrations. *Pouvoirs – Revue Française d’Études Constitutionnelles et Politiques*, n. 92, p. 103-116, 2000.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política. In: BECK, U; GIDDENS, A; SCOTT, L. *Modernização Reflexiva*. Oeiras: Celta, 2000 (edição original em inglês de 1994).

BENDIX, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974 (edição original em inglês de 1964).

BRASIL. *Lei No 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

_____. *Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988. art. 37 a 43. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

_____. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-PDRE – 1995* - Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

_____. *Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. (Org.). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, 128 p, 1999.

_____. (Org.). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CUSTÓDIO FILHO, U. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. Brasília: IPEA. 2011. (Texto para discussão, n. 1584)

Castor, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

COSTA, G.; DAGNINO, R. Estrutura de governo para a gestão estratégica. In: COSTA, G.; DAGNINO, R. *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas, SP: T+8, 2008. Capítulo 2.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, nº 2, p. 5-20, Maio-Agosto 1996.

_____. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

GUIMARAES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-40, maio/ jun. 2000.

GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel*. 14. ed. Porto Alegre: LP&M, 1996.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986,

LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição. Brasília: Editora UnB, 1980.

_____. La moral social y su reflexión ética. In: APPEL, K. O.; LUHMANN, N. *Razón, Ética y Política*. Barcelona: Antropos, p. 47-58, 1989.

MELLO E SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 1671-1720, 1968.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. A. Alguns aspectos da evolução do planejamento no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p. 1-24, fev/1974.

MUTTI, A.; SEGATTI, P. *A burguesia de Estado: estrutura e funções da empresa pública*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1974.

OLIVEIRA, Nelson. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. v. 01

OCHA, C. L. A. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

OSZLAK, Oscar. Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. In: KLIKSBURG, Bernardo (org). *El Rediseño del Perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 1-29, 1994.

OZLACK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. *Estado y Políticas Estatales en America Latina: hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES GE, Clacso, nº 4, p. 1-44, 1976.

RUA, M. das G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 48, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997.

SANT'ANA, Vanya. *Ciência e sociedade no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1978

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1992.

SANTOS, R.S. Estado e Política Agrícola no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 20(22): 29-48, abr./jun. 1896

SANTOS, R. S. Interesse público e interesse privado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 54-66, jan./mar, 1987.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. et al. Reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*. Salvador: Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, 2001. (inédito)

SANTOS, B. de S. A reinvenção participativa e solidária do Estado. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DE ESTADO*. São Paulo, 26 - 28 de março/1998.

SANT'ANA, Vanya. *Ciência e sociedade no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1978

SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

TEIXEIRA, Elenaldo C. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR-BA. 2002.

VENÂNCIO FILHO, A. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968

WEBER, Max. A Política como vocação. In: _____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1996. p. 53-124.

OUTRAS LEITURAS RECOMENDADAS

Revistas Especializadas:

Revista de Administração Pública (RAP)

Revista do Serviço Público (RSP)

Organização & Sociedade (O&S – EAUFBA)

REBAP (EAUFBA)

Anais de Encontros Científicos:

ENANPAD, ANPOCS, ENAPEGS, COLOQUIO SOBRE PODER LOCAL, ANPEC, ANPUR,

Seminário de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, entre outros.

Alguns sites para pesquisa bibliográfica e documental:

www.planalto.gov.br

www.ba.gov.br

www.senado.gov.br

www.dominiopublico.gov.br

www.scielo.org

www.anpad.org.br

www.capes.periodicos.gov.br

www.camara.gov.br

www.ibge.gov.br

www.sei.ba.gov.br

www.brasil.gov.br

www.seplan.gov.br

www.ipea.gov.br

www.stbndes.gob.br

www.enap.gov.br

www.fundap.sp.gov.br



Universidade Federal da Bahia

Administração Pública Contemporânea e as Singularidades Brasileiras

O objetivo central desta disciplina é oferecer determinadas bases para uma contextualização crítica das principais transformações que fundamentam a Administração Pública Contemporânea, de modo a possibilitar que você reconheça os desafios e perspectivas que a Administração Pública, em geral, e a Administração Pública brasileira, em particular, tem enfrentado para atender, com a qualidade exigida, as demandas por bens e serviços públicos à população.



PROGRAD
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO



Escola de Administração
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

