

ISSN 0103 8117

# BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 19 n. 1 p. 1-368 abr./jun. 2009



**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria do Planejamento – Seplan**  
Walter Pinheiro

**Secretária da Administração – Saeb**  
Manoel Vítório da Silva Filho

**Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA**  
Reginaldo Souza Santos

**Superintendência de Estudos Econômicos  
e Sociais da Bahia – SEI**  
José Geraldo dos Reis Santos

**Diretoria de Indicadores e Estatísticas – Distat**  
Gustavo Casseb Pessoti

**Coordenação de Acompanhamento Conjuntural – CAC**  
Luiz Mário Vieira

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

**Conselho Editorial**

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosério, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

**Editor**

Francisco Baqueiro Vidal

**Coordenação Editorial**

Luiz Mário Vieira, Mercejane Wanderley Santana, Zélia Maria de C. Abreu Góis

**Revisão de Linguagem**

Christiane Eide June (ing.), Luís Fernando Sarno (port.)

**Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi**

Ana Paula Sampaio

**Normalização**

Raimundo Pereira Santos

**Coordenação de Disseminação de Informações – Codin**

Márcia Santos

**Padronização e Estilo**

**e Editoria de Arte**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana (estag.)

**Produção Executiva**

Anna Luiza Sapucaia, Mariana Brito

**Capa**

Julio Vilela

**Editoração**

Nando Cordeiro

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2009.  
v.19  
n.1  
Trimestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 1.200 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB  
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781  
[sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)



# SUMÁRIO

Apresentação	5	Ambiguidades no governo Lula: o que se fez do legado do MARE? <i>Leonardo Barbosa e Silva</i>	127
Entrevista com o Secretário do Planejamento do Governo da Bahia <i>Walter Pinheiro</i>	7	Estado gerencial: a necessidade da concretude da eficiência, eficácia e efetividade em prol da coletividade <i>Ana Maria Menezes Ferreira</i> <i>Lídia Boaventura Pimenta</i> <i>Luiz Carlos dos Santos</i>	137
<b>SEÇÃO 1: REFLEXÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>			
Ideologia e crise fiscal: uma interpretação crítica dos elementos básicos da reforma do Estado <i>Fábio Guedes Gomes</i>	15	Reforma do Estado e serviço público: a negociação coletiva em debate <i>Edvaldo Pitanga</i> <i>Pedro Armengol</i> <i>Vanusa Lopes</i>	147
Reforma do Estado e da administração pública necessária ao Brasil na era contemporânea <i>Fernando Alcoforado</i>	35	As mutações do Estado e da administração pública engendrando mecanismos de gestão descentralizada <i>Luciano Chaves de Farias</i>	161
As reformas institucionais do estado da Bahia entre 1955 e 2004 <i>Marcelo Rodrigues Vieira</i>	49	<b>SEÇÃO 2: GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS</b>	
Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI <i>Marcelo Viana Estevão de Moraes</i>	67	O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo federal <i>Marcelo Viana Estevão de Moraes</i> <i>Tiago Falcão Silva</i> <i>Patrícia Vieira da Costa</i>	175
Aspectos evolutivos da administração pública brasileira <i>Maria Gravina Ogata</i>	83	Concepção de avaliação no plano diretor da reforma do aparelho do Estado <i>Jean Mário Araújo Costa</i> <i>Rosemeire Silva Baraúna</i>	189
Importância dos controles na administração pública brasileira: uma reflexão compartilhando pressupostos da teoria de agência e da teoria da cultura política <i>Ana Rita Silva Sacramento</i> <i>José Antonio Gomes de Pinho</i>	95	O combate à pobreza e a necessidade de uma nova institucionalidade no Brasil <i>André Silva Pomponet</i> <i>Nair Mamede Couto</i>	199
Limites da intervenção estatal no sistema econômico da livre iniciativa <i>José Carrera-Fernandez</i> <i>Ludymilla Barreto Carrera</i>	109	Avaliação ambiental estratégica: uma proposta de integração da política ambiental ao processo de planejamento governamental <i>Severino Soares Agra Filho</i>	209

Gestão pública não estatal na área da cultura: riscos, vantagens e desafios para o Estado <i>Elizabeth Ponte de Freitas</i>	221	Pintadas e sua “rede”: ações de desenvolvimento local e capital social na Bahia <i>Antonio Muniz dos Santos Filho</i> <i>Reuelio Marques Rios</i>	291
Estratégias para o desenvolvimento do turismo na Bahia <i>Maria Margarete de Carvalho Abreu Perazzo</i>	235	A reforma administrativa da década de 1990: o caso do Ministério Público do Trabalho na Bahia <i>Maria do Carmo de Souza Sales</i>	303
O Estado e a educação indígena na Bahia: possíveis caminhos <i>Valuza Maria Saraiva</i>	243	Proposição de um modelo de relatório para a administração pública: um instrumento de governança corporativa aplicado aos municípios do Corede <i>Nadia Mar Bogoni</i> <i>Edison Ryu Ishikura</i> <i>Eduardo Belisário de Castro Fimanore</i>	315
<b>SEÇÃO 3: EXPERIÊNCIAS E ESTUDOS DE CASO</b>			
O valor da participação na educação para a cidadania: a experiência do orçamento participativo no município de Alagoinhas, na Bahia <i>Mayra Landim Ricci</i>	253	A avaliação de desempenho e suas contribuições para o alcance da eficácia na prestação de serviços à sociedade <i>Suely Silva</i> <i>Renata Miranda Savoy</i>	329
Gestão educacional participativa: uma análise da eficácia do Orçamento Participativo no atendimento de demandas educacionais <i>Alexssandro Campanha Rocha</i> <i>Robinson Moreira Tenório</i>	263	Dimensionamento da força de trabalho: a experiência no estado da Bahia <i>Jorge Alexandre Rosa de Moura</i>	343
Avaliação e gestão de políticas públicas educacionais: contribuições para a construção de indicadores de qualidade <i>Rosilda Arruda Ferreira</i>	277	Os avanços da gestão de carreiras no estado da Bahia <i>Ivone Maria Silva Miranda</i>	357

# APRESENTAÇÃO

A Reforma do Estado tornou-se um tema central nas últimas décadas. De fato, diversos países empreenderam, nos últimos anos, reformas em seus aparelhos estatais, em um contexto internacional e institucional de profundas transformações, e buscando, inicial e prioritariamente, atender aos requisitos da chamada competitividade global, neles incluída a redução do papel do Estado na intervenção social e econômica. Independentemente dos conteúdos expressos por essas reformas, bem como dos resultados efetivamente alcançados pelas mesmas, permanecem atuais os desafios impostos a governos e governantes, a exemplo do desemprego, da insegurança (de todos os tipos), do bem-estar e saúde dos cidadãos, da sustentabilidade ambiental, entre outros, exigindo daqueles reflexões e práticas institucionais de adequação às necessidades atuais. Tais desafios tornam-se ainda mais complexos diante de uma crise econômica e financeira mundial ímpar, que reclama, urgentemente, um reposicionamento das políticas públicas e ações governamentais.

Repensar o Estado significa abandonar um viés conservador e paternalista que durante muito tempo o caracterizou; mas também a noção de um Estado *gendarme*, dado o fracasso das políticas liberalizantes em promover o desenvolvimento social e econômico, com busca de equidade. Nesse sentido, diversos governos vêm passando por processos de reestruturação, buscando enfatizar uma gestão pública baseada em parâmetros de eficiência e eficácia, focada em resultados, porém sem comprometimento da sua função precípua de atendimento às diversas necessidades – não apenas as essenciais – do cidadão, em particular, e da sociedade, em geral. Tais princípios mostram-se relevantes para a própria capacidade de responsividade do Estado frente às demandas da sociedade civil. Muitos têm sido os esforços direcionados para o estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho para políticas públicas e programas governamentais.

Este número da Revista *Bahia Análise & Dados* tem o propósito de contribuir para o aprofundamento do debate sobre a Reforma do Estado e da Gestão Pública. Os artigos aqui reunidos refletem a riqueza analítica do tema e fornecem uma visão de diversos caminhos percorridos, os quais podem ainda ser explorados pelo Estado nesse seu processo de contínua reconfiguração. A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, em parceria com a Secretária da Administração do Estado da Bahia e a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, agradecem aos autores que, de forma criativa, apresentaram suas contribuições; e prestam, de modo especial, sua homenagem póstuma a Mayra Landim Ricci, por suas instigantes reflexões e sua atuação militante para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.



# O tamanho do Estado é o tamanho das necessidades

**ENTREVISTA COM WALTER PINHEIRO**  
SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO DA BAHIA

*O Estado cresce na medida das necessidades do povo. Este é o raciocínio do homem que responde pela pasta do Planejamento na Bahia. Nesta entrevista concedida à revista Bahia Análise & Dados, Walter Pinheiro inverte a lógica do debate sobre o papel do Estado: “Nós precisamos fazer o debate sobre a necessidade de políticas públicas para que tenhamos um funcionamento da estrutura de Estado levando serviço e permitindo acesso. Então não é um problema de um Estado gigante, mas um Estado necessário”, diz ele. Aos 50 anos e com a experiência acumulada em quatro mandatos como deputado federal, cargo de vice-líder do governo Lula para Acompanhamento de Projetos Estruturantes do PAC e Execução do Orçamento junto ao Ministério do Planejamento, além de ter passado pela presidência da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara, este técnico em telecomunicações vem assumindo o papel de principal articulador entre as secretarias do governo estadual. E contribuindo para redesenhar a função do Planejamento na Bahia.*



Steferson Faria/PETROBRAS

**BA&D** – *A Bahia tinha uma tradição em Planejamento que se perdeu nos últimos anos. De que maneira a Seplan está buscando recuperar esta função no estado da Bahia?*

**WALTER PINHEIRO** – O processo de mudança se baseia em alguns pilares importantes. O primeiro é que você não planeja sem o envolvimento de diversos segmentos da sociedade. O

segundo é um planejamento que esteja associado, principalmente, à necessidade de superação dos problemas e desafios para apontar novos vetores de crescimento, com duas direções: o desenvolvimento econômico, que é natural para gerar renda, trabalho e aproveitar as potencialidades da riqueza; e o desenvolvimento social, com o acesso a serviços e, principalmente, com equidade,

ou seja, distribuição de renda. E outro aspecto fundamental para o planejamento é a capacidade de montar uma estrutura de Estado que preencha as lacunas, que prepare o Estado para o presente e para o futuro, e que trabalhe numa lógica do serviço público como uma ferramenta essencial para superar os problemas e para atender à população. É a história que termina remetendo

para a definição de qual o tamanho do Estado necessário, e a sua presença, de maneira a estimular todo um processo de aproveitamento das potencialidades locais e integrar esse Estado em todo o seu universo, ou seja, os seus territórios em cada canto, e, obviamente, promover a equidade social, gerar serviço, trabalho e renda.

**BA&D** – *O orçamento, no Brasil, no período inflacionário, para muitos era uma peça de ficção. Com a estabilidade econômica, qual a importância do orçamento para a execução dos programas e das políticas públicas?*

**WP** – O orçamento tem valor em qualquer situação. Quando você tem pouco, tem que priorizar. Quando você tem muito, também tem que estabelecer onde gasta mais. E o conceito de orçamento é o que é fundamental. Orçamento não é uma espécie de caixa onde a gente vai registrando tudo o que entra e sai, como se fosse uma mera operação de entrada e saída de dinheiro. Orçamento é programa. E programa obedece a um rigor no sentido de estabelecermos atividades, ações, finalidades e objetivos. Portanto, o orçamento deve ser uma peça capaz de materializar o desejo de um Estado, de um governante e de uma sociedade. Então, ele é uma espécie de caderneta de anotação que vai servir para orientar o que eu vou fazer. E para quem está do outro lado, esperando o serviço do Estado, é a oportunidade de fiscalizar e ao mesmo

tempo cobrar a execução. É uma peça que é um componente numa estrutura programática, e não simplesmente uma estrutura contábil.

**BA&D** – *Diante dessa crise econômica e financeira mundial, que muitos atribuem à falta de regulamentação e fiscalização por parte do Estado, qual o papel reservado ao Estado na nova ordem econômica que se configura?*

**WP** – Já se discutiu muito, ao longo dos anos, a chamada desregulamentação da economia. Espalhou-se pelo mundo que era hora de discutir um Estado mínimo como sinônimo de eficiência e um Estado ausente do mercado, como se ele atrapalhasse a economia. Mas isso deu em água, no mundo inteiro, e particularmente no Brasil. Esse desmonte do Estado, patrocinado pelo governo Collor, terminou jogando o Brasil em dificuldades extremas. Rompemos esse paradigma com o governo Lula. Hoje nós estamos discutindo a importância do Estado como elemento aglutinador, orientador e de planejamento. É um Estado que organiza, que vem com marcos regulatórios, com processos cada vez mais consistentes de fiscalização, com ações permanentes de transparência. Esse Estado que cresce à medida que você vai tendo a necessidade de fazê-lo chegar a diversos lugares aonde a iniciativa privada não quer ir. Nesse momento de crise, por exemplo, isso ficou evidente. Foram as políticas públicas que

garantiram que mesmo numa crise internacional brutal a nossa economia conseguisse se manter aquecida. Essa história de qual o tamanho do Estado, a gente precisaria inverter a lógica. Nós precisamos fazer o debate sobre a necessidade de políticas públicas para que tenhamos um funcionamento da estrutura de Estado levando serviço e permitindo acesso. Então não é um problema de um Estado gigante, mas um Estado necessário.

**BA&D** – *Como é que o senhor avalia as medidas adotadas pelo Estado para minimizar os impactos da crise?*

**WP** – O Estado reagiu de forma muito correta, rápida e eficiente. Óbvio que nós tivemos que fazer parcerias com as políticas adotadas pelo governo federal. Muita gente dizia que a redução do IPI ia ser um desastre para nós aqui na Bahia. É verdade que nós perdemos receitas, mas, por outro lado, você criou um ambiente de estímulo a uma atividade comercial no estado e de forma muito descentralizada. Então, a gente buscou priorizar os investimentos em áreas que pudessem resolver o nosso problema social, atacar os problemas de infraestrutura para gerar atividades econômicas localmente, ao mesmo tempo em que estimulou o consumo interno. Nós vamos injetar esse ano na economia R\$ 400 milhões de folha. As pessoas que entraram no mercado de trabalho aplicaram o salário no consumo. Nós temos hoje um comércio em crescimento com



possibilidade efetiva de manutenção do aumento da arrecadação. As oportunidades foram sobejamente aproveitadas. Eu diria que nós fizemos uma verdadeira reforma tributária sem aprovar nenhuma matéria nem na Assembleia Legislativa nem no Congresso Nacional. De certa forma o dinheiro não foi nem muito para a mão do Estado nem muito para os bancos, o dinheiro ficou na economia.

**BA&D** – *Para minimizar os impactos da crise, o governo do Estado conseguiu alguns empréstimos junto a organismos internacionais e ao governo federal. Em quais setores estão sendo alocados esses recursos e quais os benefícios para a população?*

**WP** – Nós fizemos duas operações de crédito de grande vult nesse período. Uma com uma agência internacional, o Banco Interamericano, que foi aplicada para resolver um problema com fornecedores, com empreiteiros, com empresas que haviam sido contratadas para desempenhar diversas tarefas na nossa área de logística e infraestrutura – estradas, cisternas, poços artesianos. Isso deu um alívio enorme. O outro recurso foi o que nós obtivemos junto ao BNDES numa operação de crédito feita com a anuência do governo federal para compensar o que nós tínhamos perdido de arrecadação no Fundo de Participação dos Estados. Esses recursos foram utilizados para que a gente não baixasse o nível de investimento e deixasse de preparar o Estado

para enfrentar a crise. Nós aplicamos esses dois créditos de forma que a gente pudesse atender também a essa demanda de ações descentralizadas e desenvolver diversas regiões, estimular a agricultura familiar, recuperar estradas, levando infraestrutura para que mesmo no arranjo produtivo local, na pequena atividade, as pessoas pudessem enfrentar a crise com desenvolvimento e com renda.

**BA&D** – *O PAC, quando foi lançado em 2007, previa a realização de investimentos nas áreas de infraestrutura (logística, energética e social e urbana), visando a elevação das taxas de crescimento do país. Será possível realizar até 2010 tudo aquilo que foi previsto?*

**WP** – Nós vamos ter problemas, no que seria uma espécie de coroamento de toda essa política, motivados por questões de caráter ambiental, onde é correto o rigor, para que você não tenha um desenvolvimento sem olhar o meio ambiente. Nós tivemos problemas envolvendo a própria elaboração de projetos, as relações com as instituições financeiras, liberação e avaliação de cada projeto. Mas, no geral, eu diria que o PAC vai cumprir o seu papel. Por exemplo, na Bahia nós estamos injetando R\$ 1,2 bilhão para atender a uma demanda antiga, que é solucionar o problema de esgotamento sanitário. Isso está de longo curso avançado. Combina-se a isso o Programa Água para Todos. Hoje nós temos um número expressivo

da população baiana atendido com água encanada, com esgotamento sanitário, com cisternas, com poços artesianos, com sistemas simplificados. Além disso, o PAC trouxe a possibilidade de diversos empreendimentos que têm a ver com o desenvolvimento da Bahia: o novo polo de desenvolvimento na região Sul; as iniciativas envolvendo a região Oeste; o PAC cacau; a melhoria dos portos baianos, com dragagem e ampliação; a infraestrutura urbana, com Salvador recebendo um importante sistema viário no aeroporto e outro sistema viário na Rótula do Abacaxi, ligado a uma via expressa. Atendemos a população e criamos uma estrutura capaz de atrair novos investimentos.

**BA&D** – *A ferrovia Oeste-Leste pode mudar a concentração econômica do Estado?*

**WP** – A ferrovia vira um marco de integração. E ela inaugura um processo importante, que também faz parte de um projeto do Estado, que é “rasgar” a Bahia no sentido leste-oeste, permitir a ligação. Agora, a ferrovia não pode ser adotada como uma ferramenta que substitui a cultura do cacau. Está errado. Ela é uma ferramenta a mais para a gente modificar essa lógica. Porque se for para ficar com uma única atividade de novo, monotemática, não resolve nosso problema. Então, a ideia é estimular o surgimento de uma zona de produção com um caráter especial para exportação; estimular toda aquela produção de minério e

a industrialização; chegar até a região de grãos para permitir o movimento de carga; estimular a instalação de indústrias locais. Assim, os baianos param de exportar aquilo que é primordial e passam a exportar produtos com valor agregado. Ela servirá para toda a Bahia no sentido de captar aquilo que trafega por outras estradas, por outras ferrovias, e que agora pode passar por dentro da Bahia. Por isso que ela não foi discutida e trabalhada de forma isolada, ela é associada a um conjunto de modais: o rodoviário, portanto a chegada de novas estradas no sentido oeste-leste; aeroviário, com um novo aeroporto na região; e o sistema de portos, com o novo porto. A essa política de desenvolvimento industrial, associa-se a instalação de escolas e a formação de profissionais, para que a gente qualifique o nosso povo para esse mercado de trabalho. A gente quer construir a ferrovia, operar a ferrovia e a gente quer trabalhar nessas indústrias, nessas empresas em toda essa região da Bahia que a ferrovia vai cortar, por onde esse novo marco de desenvolvimento vai passar.

**BA&D** – *Na Lei Orçamentária Anual, a LOA, quais projetos o senhor destacaria no sentido de fazer a Bahia entrar num novo ciclo de desenvolvimento?*

**WP** – Nós adotamos no orçamento um percentual na ordem de quase 60% (58,7%) à ação social, com a coragem de aportar, mesmo num momento de crise, um volume expressivo para

essa que é a importante área que o Estado deve olhar. Nós tivemos um cuidado enorme de preparar um orçamento que também guardasse relações com o que a população nos respondeu no Plano Plurianual, buscando atender àquelas demandas como as mais importantes. E nosso maior desejo é que a economia crescendo, a gente continue repartindo esse crescimento com o povo baiano. O primeiro aspecto foi dividir a Bahia em diversas regiões, com polos de desenvolvimento no norte, no oeste, no extremo-sul, no sudoeste, no miolo da Bahia, no litoral norte. A gente trabalhou o orçamento no sentido de descentralizar o atendimento à saúde, para equipar e construir hospitais de grande porte em todas as regiões, evitando assim o deslocamento permanente das pessoas para somente dois pontos: Feira de Santana ou Salvador. Isso é importante para a economia. A Saúde é um dos setores que mais empregam na Bahia. A gente aplicou muito na área educacional, não só com a contratação de professores e a melhoria da qualidade do ensino, mas com a modificação do sistema de formação profissional, instalando diversas unidades por regiões. A gente incentivou a chegada do parque tecnológico, a atração de investimentos nessa área. Preparamos no orçamento questões como segurança: aumentar o efetivo, capilarizar o atendimento, melhorar os serviços com o uso de novos equipamentos e

técnicas, para que a segurança esteja permanentemente presente, combinada com os outros fatores. A gente tem a oportunidade, por exemplo, de enfrentar o crime organizado do mundo das drogas não só com cadeia, pancadaria e muita bala, mas com política cultural, com geração de trabalho, com educação, para permitir as modificações das bases sociais da nossa Bahia.

**BA&D** – *O Estado sempre foi alvo de críticas relacionadas à burocracia, à morosidade e à falta de eficácia. Com as inovações que estão sendo implantadas nos âmbitos federal e estadual, como melhoraram esses processos?*

**WP** – Melhoraram bastante. Uma das coisas hoje importantes no Estado, além do Serviço de Atendimento ao Cidadão, é toda uma corrida para a implantação do e-Gov. Agora, não adianta você implantar um sistema extremamente moderno de governo se você não levar para as pessoas a possibilidade do acesso que essa modernidade traz. O que nós buscamos fazer foi aproveitar o momento e, por exemplo, instalar diversos centros de cidadania com inclusão digital. Você aprimorar o modo como o Estado chega a cada canto, através dos seus serviços, atendimento ao cidadão, o serviço de saúde, o sistema de matrícula e acompanhamento dessa escola, para quebrar exatamente essa necessidade do sujeito se dirigir a um único ponto do estado ou a uma lógica permanente de uma verdadeira maratona de papel,

onde você tem que percorrer diversos órgãos e experimentar a caminhada dos carimbos pelas almofadas. Então, acho que essa foi a grande virada. Nós acabamos com essa estrutura cartorial e criamos um mecanismo onde em cada canto do estado você pode acessar os serviços e pode se dirigir a qualquer serviço do Estado sem ter que se dirigir necessariamente ao ponto central. Esse foi um esforço brutal, que continua sendo feito em cada secretaria com as diretorias de modernização, com o processo cada vez mais crescente de eliminação das etapas carcomidas de burocracia. Um processo que eu diria de melhoria das condições de trabalho do servidor, não só as condições salariais, mas as próprias condições de trabalho, isso é importante. E um processo também crescente de profissionalização dessa estrutura pública. Ou seja, o Estado tem que ser perene, o governante é que é passageiro.

**BA&D – Quais mecanismos a Seplan tem utilizado para avaliar os resultados das políticas públicas do governo do Estado?**

**WP –** Nós temos buscado fazer um acompanhamento quase que permanente, primeiro de como os serviços públicos são prestados, como cada secretaria tem executado seu orçamento e quais as prioridades. Esse tem sido o esforço cotidiano para a gente trazer cada secretaria para um programa central. Cada um


tem o seu planejamento, mas esse programa deve combinar com o eixo central de governo que foi apresentado à sociedade na campanha eleitoral e que foi consubstanciado com o Plano Plurianual. A ausculta feita pelo Estado para que a gente pudesse ouvir da população todos os seus questionamentos e desejos só fez solidificar a nossa estrutura de acompanhamento. Agora, a preocupação nossa hoje é no sentido que essa leitura tem que ter resposta imediata e provocação permanente, porque não basta só a gente ficar lendo como cada secretaria está funcionando sem que isso seja devolvido com a sua devida crítica e, óbvio, com a capacidade de correção de rumo e aprimoramento nas tarefas. Essa tem sido, eu diria, a questão mais incisiva do trabalho por parte da Seplan.

**BA&D – Os dados divulgados recentemente pela PNAD mostram avanços, embora tímidos, no campo social. Quais diretrizes o Estado deve adotar para se tornar mais equânime?**

**WP –** O que a PNAD aponta para a gente: a política, por exemplo, de priorizar o abastecimento de água foi uma política acertadíssima. Outro dado importante é que na execução orçamentária de 2009 vamos encontrar um crescimento acentuado no item urbanização. Você bota água, bota esgoto e o sujeito pede o outro passo, que é a sua rua calçada, urbanizada.

E a PNAD também traz um dado importantíssimo, que prova o acerto da nossa política, que é a quantidade de domicílios que nós conseguimos atender com o Luz para Todos. Em dois anos nós ultrapassamos a marca de 330 mil unidades beneficiadas com a chegada da energia. A gente teve um crescimento acentuado da taxa de ocupação. Tudo isso vai mudando a qualidade de vida das pessoas. A PNAD serve também para a gente analisar, com muita frieza, o que é que a Bahia ainda precisa. E tem um dado que eu acho que é muito legal a gente olhar na PNAD, que é a renda per capita, que não é uma das melhores do Brasil no estado onde mais de 260 municípios estão cravados no Semiárido, com dificuldades. Mas a gente vê a chegada do computador, as pessoas acessando a informação, um número expressivo de crescimento de domicílios com esse tipo de equipamento. Eu espero que nós, com um olhar mais criterioso nessa PNAD, tenhamos oportunidade de continuar com a nossa política de habitação, que é importante para a gente resolver esse problema do déficit habitacional, e acentuar a nossa política de Água para Todos, para que de uma vez por todas nós possamos universalizar o acesso à água na Bahia e o acesso à rede de esgotamento sanitário, melhorando consideravelmente o nosso sistema de saúde.





**Seção 1**  
**Reflexões sobre a**  
**Reforma do Estado e**  
**Administração Pública**



# Ideologia e crise fiscal: uma interpretação crítica dos elementos básicos da reforma do Estado\*

Fábio Guedes Gomes<sup>A</sup>

## Resumo

O trabalho tem a pretensão de discutir de forma crítica os elementos teóricos subjacentes aos argumentos do discurso da reforma do Estado. Mais propriamente, toma-se a tese da crise fiscal como um elemento controverso e defende-se que seus pressupostos tinham uma carga muito mais ideológica e que assumiu um papel importante no avanço das políticas neoliberais na periferia do sistema capitalista, mais especificamente na América Latina e Brasil.

**Palavras-chave:** Capitalismo. Estado. Ideologia. Crise fiscal.

## Abstract

*This paper intends to discuss the theoretical elements underlying the arguments of the discourse on State reform in a critical manner. More appropriately, the fiscal crisis theory is taken as a controversial element and it is defended that the presuppositions had a much more ideological load and took on an important role in advancing neo-liberal policies on the periphery of the capitalist system, more specifically in Latin America and Brazil.*

**Keywords:** Capitalism. State. Ideology. Fiscal crisis.

As ideologias existem porque há coisas sobre as quais, a todo custo, não se deve pensar, muito menos falar (EAGLETON, 1997, p. 62).

[...] a crença na crise fiscal do Estado decorre da sublimação da moral e da ideologia capitalistas (SANTOS et al, 2004a, p. 92).

## INTRODUÇÃO

Nos anos noventa do século XX, a América Latina se viu envolvida na onda da globalização econômica e do avanço das forças políticas neoliberais. Os anos anteriores, caracterizados por crises econômicas, recessões e elevados níveis inflacionários, pesaram sobre a dinâmica das

sociedades da região. Impactadas pela crise da dívida externa dos anos oitenta do mesmo século, as economias dos países latino-americanos apresentaram os piores índices de desempenho de toda sua história, com o aprofundamento da desigualdade de renda e riqueza. No entanto, ao iniciar-se a década de 1990 novas promessas de um futuro promissor para essas sociedades surgiram, dessa vez sob o discurso dominante da modernização, abertura econômica e reformas estruturais, tudo isso registrado nos documentos da imprensa internacional dos principais órgãos multilaterais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

\* Esse texto trata-se de um capítulo reformulado da tese de doutorado intitulada *Acumulação de Capital via Dívida Pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal*, defendida pelo autor na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, em julho de 2007.

<sup>A</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com área de concentração em Gestão Pública e Instituições; mestrado em Economia Regional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); professor adjunto do Mestrado em Economia Aplicada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Campus A. fbgg30@yahoo.com.br

As principais causas daquele passado sombrio das economias da América Latina foram sendo atribuídas ao comportamento errático das gestões governamentais e às anacrônicas estruturas estatais. A crise do Estado, tomada como a crescente incapacidade de financiamento de seu papel político, social e econômico, impunha um pesado ônus em termos fiscais e inflacionários às sociedades, segundo a interpretação convencional. Assim, o discurso em defesa da reconstrução das economias subdesenvolvidas da América Latina e de sua transformação em mercados emergentes, passava, necessariamente, pelos argumentos em defesa da reforma do Estado. Mas, essas reformas só se justificariam diante de um problema real, que fosse capaz de convencer a sociedade em geral das necessidades de se realizar mudanças profundas nas relações entre o próprio Estado e a sociedade. Nesse sentido, o poderoso argumento da crise fiscal do Estado se apresentou como um problema crucial que, se não fosse resolvido, condenaria as economias da região à reprodução do medíocre padrão de crescimento das décadas passadas.

Este artigo tem, portanto, a pretensão de situar melhor a discussão sobre a tese da crise fiscal como elemento vital dos argumentos das necessidades de reforma do Estado na América Latina. Não se trata de uma defesa cega do Estado, mas, antes de tudo, de uma avaliação crítica dos argumentos e uma tentativa de situar melhor os interesses subjacentes à posição conservadora que acabou predominando no embate teórico e político em torno da própria proposta de reforma. Assim, propõe-se discutir esses argumentos à luz das interpretações que defendiam (e ainda defendem) a reforma na linha neoliberal; e também discutir outras perspectivas, que se chocam com essa corrente e procuram avançar numa perspectiva mais crítica de compreensão dos fenômenos subjacentes ao movimento de transformações das estruturas estatais.

O trabalho se subdivide, portanto, em quatro partes. Na primeira, discute-se a força da ideologia na conformação das ideias enquanto representativas do jogo de interesses determinados, circunstancialmente, em um dado contexto histórico. Na segunda

seção, apresentamos os principais argumentos da ortodoxia econômica em suas duas linhas interpretativas: neoliberal e social-liberal. Na parte seguinte, apresentamos algumas interpretações heterodoxas, mas ainda incapazes de realizar uma crítica mais avançada sobre a perspectiva ortodoxa. Essa dificuldade será superada na quarta e última seção, quando discutimos alguns trabalhos que tentam captar a essência das relações entre Estado e capital, que se desvencilham dos argumentos puramente macroeconômicos para compreender a crise como um elemento muito mais sistêmico do que algo concentrado somente na figura do Estado. Assim, a conclusão a que chegamos é que a tese da crise fiscal assume muito mais uma conotação ideológica, com um importante papel na congregação das forças políticas em torno da defesa da reforma do Estado na linha conservadora adotada em alguns países da América Latina, especialmente no Brasil.

## **SOBRE IDEOLOGIA**

O filósofo húngaro István Mészáros, em *O poder da ideologia*, tem a preocupação de situar a ideologia no seu contexto histórico específico, combatendo os mitos da neutralidade ideológica e da pureza científica que vêm predominando no pensamento social, principalmente no século XX. O materialismo dialético é a compreensão das condições que se dão no plano concreto das relações sociais de produção e de poder, no contexto da evolução do sistema capitalista de produção. Não é por acaso que esse autor consegue, com densidade e muita força intelectual, transitar do concreto ao abstrato, do local ao global, do passado ao presente, com habilidade insofismável. O real é tomado como ponto de referência para a construção de categorias abstratas que possam explicar as condições concretas da dinâmica social com maior rigor analítico.

Mészáros (2004) tece uma crítica abrangente às ciências sociais e a seus principais expoentes que se distanciam das condições concretas e tentam explicar e compreender os fenômenos de



natureza social adotando uma *transcendentalidade* formal. É mais fácil compreender, com o autor, que a construção científica, em vários campos do conhecimento, desde a física às ciências sociais, passa pela subjetividade, algo inerente ao processo de desenvolvimento das ideias, por mais que as ciências sociais defendam uma neutralidade epistemológica em relação ao conjunto de valores e ideologias de um determinado tempo e de um dado sistema social e econômico. Em última instância, o desenvolvimento científico reflete a heterogeneidade de visões de mundo e interesses materiais. A “verdade é que em nossas sociedades tudo está ‘impregnado de ideologia’, quer a percebamos, quer não” (MÉSZÁROS, 2004, p. 57). O sistema ideológico é um dos pilares de sustentação da sociedade liberal-conservadora.

Nas sociedades capitalistas liberal-conservadoras do Ocidente, o discurso ideológico domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de que fomos levados a aceitar, sem questionamento, um determinado conjunto de valores ao qual se poderia opor uma posição alternativa bem fundamentada, juntamente com seus compromettimentos mais ou menos implícitos (MÉSZÁROS, 2004, p. 58).

Na ordem econômica global, principalmente depois da desintegração do mundo soviético e da queda do muro de Berlim, a carga ideológica neoliberal-conservadora se fez presente com muito mais intensidade e amplitude. Parte da sociedade mundial foi aceitando a ideia de que a alternativa capitalista ocidental tinha sido vitoriosa, que a história chegara ao seu capítulo final com as reformas pró-mercado, liberalização do comércio e mercados desregulados<sup>1</sup>.

Bóron (2001) aponta para uma questão extremamente importante, que merece atenção nesse

contexto. Diz o autor que, na agenda pública e nos principais fóruns que discutem a economia internacional, o tema capitalismo saiu completamente da agenda nas últimas duas décadas do século passado.

O autor confirma, ainda, que um dos maiores triunfos do neoliberalismo foi apontar o capitalismo como um “fenômeno natural”, buscando cristalizar as tendências “inatas aquisitivas e possessivas da espécie humana”.

Em certo momento os processos históricos perderam importância explicativa e os grandes movimentos da dinâmica econômica capitalista são naturalizados, tornados a-históricos. Não é por acaso que Mézáros (2004) afirma que jamais foi tão necessário um exame crítico das estratégias da ideologia dominante. Mas essa necessidade encontra obstáculos, porque existem dificuldades de se encontrar referências, dado que o sistema capitalista e seu metabolismo põem todas as estruturas burguesas em funcionamento no sentido da destruição do pensamento alternativo.

Diante do exposto, podemos arriscar definir ideologia como um conjunto de ideias e representações, coerentes ou não, com objetivos de legitimar procedimentos e comportamentos sociais, políticos e econômicos. Tem o intuito de alcançar determinadas posições de vantagem em detrimento de uma maioria de agentes, indivíduos etc., que se comportam acriticamente diante do plano das ideias e das relações de exploração.

Para Chauí (1981), a ideologia tem como função apagar as diferenças e servir como instrumento de persuasão dos indivíduos para que os mesmos aceitem sua condição social e, ao mesmo tempo, se sintam participantes da experiência dos bem-sucedidos econômica e socialmente, ou seja, que os indivíduos tenham identidade social. Esta identidade pode ser expressa na defesa dos interesses nacionais, na religião, no futebol etc. Na tradição marxiana a ideologia tem como função primordial reforçar as condições de

<sup>1</sup> Para uma compreensão crítica das ideias sobre o “fim da história”, ver Anderson (1992).

dominação e obscurecer a natureza de classe do sistema<sup>2</sup>.

Se a ideologia é um instrumento de dominação, podemos deduzir, então, que o conceito de hegemonia, como Gramsci tão bem definiu, também inclui a força das ideias como um dos elos do exercício do poder, aliado à coerção ou à ameaça de uso da força física ou material. Então, uma classe social pode ser hegemônica porque manipula as ideias e os valores que influenciam e mantêm sob domínio uma parte da sociedade<sup>3</sup>. Um corpo doutrinário e científico pode assumir uma posição hegemônica quando a sociedade o aceita como um princípio dado, *ex ante*. Qualquer tentativa ou esforço de interpretação e explicação de algum fenômeno, com base numa racionalidade lógica, partindo-se desse suposto conjunto doutrinário, estará fadado ao malogro porque, possivelmente, o alcance da compreensão do movimento dinâmico da sociedade, suas bases materiais em funcionamento, será muito menor.

É conhecido o valor que Marx atribui ao movimento real da sociedade, às relações sociais que os homens estabelecem entre si, enquanto classes sociais. Marx e Engels destilam suas críticas aos jovens hegelianos<sup>4</sup> por estes desconsiderarem a atividade real, objetiva dos homens, como o verdadeiro edifício em que se erguem as estruturas da sociedade. Alguns dos principais filósofos iluministas buscaram interpretar o mundo no plano da abstração ou, então, sob a influência de uma carga ideológica inerente às suas condições de classe social. Carga esta que servia muito mais para obscurecer o processo de dominação e exploração do que para desmistificar a crueldade da realidade, porque a maioria daqueles pensadores tinha suas raízes no mundo burguês. É neste sentido que se interpreta a visão de Marx e

Engels sobre a ideologia, mais pelo lado negativo, quer dizer, da crítica<sup>5</sup>.

A superação das dificuldades em compreender a práxis humana em uma sociedade estratificada em classes sociais foi, também, um dos objetivos importantes dos dois autores em *A ideologia alemã* e em *Teses sobre Feuerbach*. Então, retirar o véu que encobria a verdade e realizar a crítica ao *transcendentalismo* do pensamento que, de certa maneira, predominava na tradição filosófica iluminista, foi uma das grandes contribuições da crítica à ideologia na tradição marxiana.

Assim, tomando consciência de que as situações sociais são historicamente determinadas, a ideologia – como um sistema de ideias, conceitos e representações – também é sujeita às determinações econômicas e políticas definidas na sociedade estratificada em classes sociais e em contradição contínua. Isto não significa dizer, entretanto, que apenas a classe dominante é responsável pelo sistema de crenças e pensamento que constitui o sistema de poder e o perpetua. A ideologia pode, também, servir como importante instrumento de persuasão por parte de outros grupos ou classes sociais que se mantêm no poder sem, necessariamente, ter origem na base social<sup>6</sup>.

Por outro lado, como apontaram de maneira distinta Eagleton (1997, p. 50) e Löwy (1985), Lênin deu um novo significado à ideologia, superando, relativamente, a carga pejorativa que tinha em Marx e Engels. Para o revolucionário russo, não eram apenas as classes dominantes responsáveis por esquemas ideológicos, pela construção de sistemas de ideias. Conforme Eagleton (1997) e Löwy (1985), para Lênin o termo *ideologia* foi ampliado e passou a significar *qualquer* doutrina sobre a realidade social que tenha vínculo com uma posição de classe. Pode ser, portanto, também, um conjunto de ideias e crenças

<sup>2</sup> “Nascida por causa da luta de classes e nascida da luta de classes, a ideologia é um corpo teórico (religioso, filosófico ou científico) que não pode pensar realmente a luta de classes que lhe deu origem” (CHAUI, 1981, p. 114).

<sup>3</sup> Sobre Gramsci e o conceito de hegemonia, ver o excelente trabalho de Coutinho (2003).

<sup>4</sup> O sistema hegeliano, principal base da filosofia alemã, compreendia que o determinante da vida dos homens, e suas relações com a natureza e entre si, eram as ideias, os pensamentos e os conceitos produzidos pelos próprios homens. “O tipo de ideologia idealista censurado em *A ideologia alemã* é vergastado por Marx e Engels precisamente por causa de sua impraticabilidade, de seu distanciamento arrogante do mundo real” (EAGLETON, 1997, p. 53), de seu misticismo.

<sup>5</sup> Em Marx, a “ideologia é um conceito pejorativo, um conceito crítico que implica ilusão ou se refere à consciência deformada da realidade que se dá através da ideologia dominante; as ideias das classes sociais dominantes são as ideologias dominantes na sociedade” (LÖWY, 1985, p. 12). Cf. também Eagleton (1997, p. 40).

<sup>6</sup> “Mesmo as formas de consciência que têm raízes na experiência das classes oprimidas podem ser apropriadas por seus senhores. Quando Marx e Engels (1996) comentam (*a ideologia alemã*) que as ideias governantes de cada época são as ideias das classes dominantes, é provável que tivessem em mente aqui uma observação ‘genética’, significando que essas são as ideias *verdadeiramente produzidas* pela classe dominante; mas é possível que sejam ideias que apenas estejam em poder dos governantes, sem importar de onde provêm” (EAGLETON, 1997, p. 50, grifos do autor).

que são responsáveis pela união de indivíduos em classe, com o propósito específico de perseguir seus interesses e objetivos políticos particulares, independentemente das estruturas de poder.

É evidente que não se deve correr o risco de simplificar esta questão, mas as classes subordinadas também são capazes de influenciar na determinação do sistema de crenças. Isto amplia o escopo de análise sobre a ideologia e talvez seja nesse sentido que Mészáros (2004) define outros aspectos onde a ideologia pode ser compreendida para além de um sistema de poder, mas, também, como uma prática consciente de transformação das estruturas sociais.

Como observamos inicialmente, a ideologia é parte constituinte do conjunto de instrumentos a serviço dos interesses de classes. O capitalismo, em várias esferas da vida social, transforma o que puder em valor material; até a ciência não escapa à sua lógica de *mercantilização*. A “fabricação” de ideias também é um dos elementos vitais da continuidade do *sociometabolismo* capitalista.

Longe de um positivismo acrítico, os sistemas científicos nas ciências sociais podem ser contra-argumentados, desde que se compreenda, e isto é muito importante, seu contexto histórico e os interesses materiais que os envolvem. Na frase que iniciamos o texto, Eagleton (1997) foi muito feliz em afirmar o caráter mistificador das ideologias. Assumimos nesse trabalho que esse mesmo papel coube à ideologia da crise fiscal do Estado na América Latina. Não menos felizes foram Santos et al (2004a) quando colocaram que a tese da crise fiscal representou uma “sublimação moral e ideológica do capitalismo” contemporâneo. Ideologia essa que se espalhou com um conjunto de argumentos, relativamente sofisticados, buscando encobrir as verdadeiras razões em defesa da reforma do Estado. O problema sim era “aqui e alhures adequar [o Estado] às relações vigentes e tradicionais de produção” (MARX, 1982, p. 198) e às próprias práticas do capitalismo contemporâneo e suas relações de exploração na periferia do sistema.

A ideologia neoliberal da crise fiscal do Estado na América Latina, portanto, nada mais representou

que um sistema de ideias conservadoras, mesmo que seus argumentos estejam baseados numa crítica ao desenvolvimento capitalista liderado pelo Estado na região. Buscou, ao mesmo tempo, resgatar, novamente, o papel do Estado sob novas configurações e funções, nos marcos estabelecidos pelo sistema capitalista. Agora, sob a supremacia do capital financeiro e das novas redes de interdependência determinadas pelas necessidades de expansão mundial das atividades comerciais, produtivas e, sobretudo, financeiras.

A seguir veremos algumas interpretações defensoras e críticas da tese da crise fiscal do Estado. Inicialmente trataremos do pensamento convencional.

## ORTODOXIA ECONÔMICA E A IDEOLOGIA DA CRISE FISCAL

### A corrente neoliberal

A corrente neoliberal do *Consenso de Washington* busca uma conceituação de crise fiscal a partir da crítica ao papel do Estado na economia, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Impressiona o modo como os neoliberais se preocupam, no geral, em separar as relações de causa e efeito das crises no seio do próprio sistema econômico de mercado. Geralmente, as crises econômicas têm como eixos determinantes fatores externos à economia de mercado. Isto já é tradicional na visão da ortodoxia econômica.

A profunda crise econômica que assolou a América Latina, na década de 1980, e as transformações na economia internacional, que vinham ocorrendo desde a década anterior, reservaram para a região importantes mudanças. O principal argumento neoliberal para explicar principalmente o déficit do crescimento econômico e os altos índices inflacionários era o crescimento desmesurado do Estado e as políticas econômicas errôneas.

Por sua vez, com a retomada da hegemonia norte-americana e a expansão dos mercados

financeiros internacionais no início daquela década, outros espaços econômicos passaram a ser alvos de interesses dos grandes capitais monopolistas. A reintegração internacional desses espaços periféricos representou, até mesmo, mudanças de terminologias usualmente dispensadas aos países do bloco terceiro-mundista. Se depois da Segunda Guerra Mundial essas economias eram denominadas de “subdesenvolvidas” e, logo depois, nas duas décadas posteriores, a literatura as tratava como economias “em desenvolvimento”, após os anos 1990 passaram a ser reconhecidas como “mercados emergentes”.

Para a América Latina, por exemplo, essa metamorfose semântica ilustra o esvaziamento das propostas de desenvolvimento econômico e social para a região. Os espaços se tornaram sinônimos de mercados, perdeu-se a noção de heterogeneidade e as especificidades das diversas regiões se esvaiu dentro das necessidades de ampliação das redes comerciais e financeiras. O processo de reintegração latino-americana à dinâmica da economia internacional, na década de 1990, foi extraordinário. Conforme o discurso neoliberal, se a região continuasse insistindo em um modelo de desenvolvimento econômico voltado para o mercado interno e com forte presença do Estado na determinação dos investimentos domésticos, os países da região não estariam preparados para o jogo competitivo global.

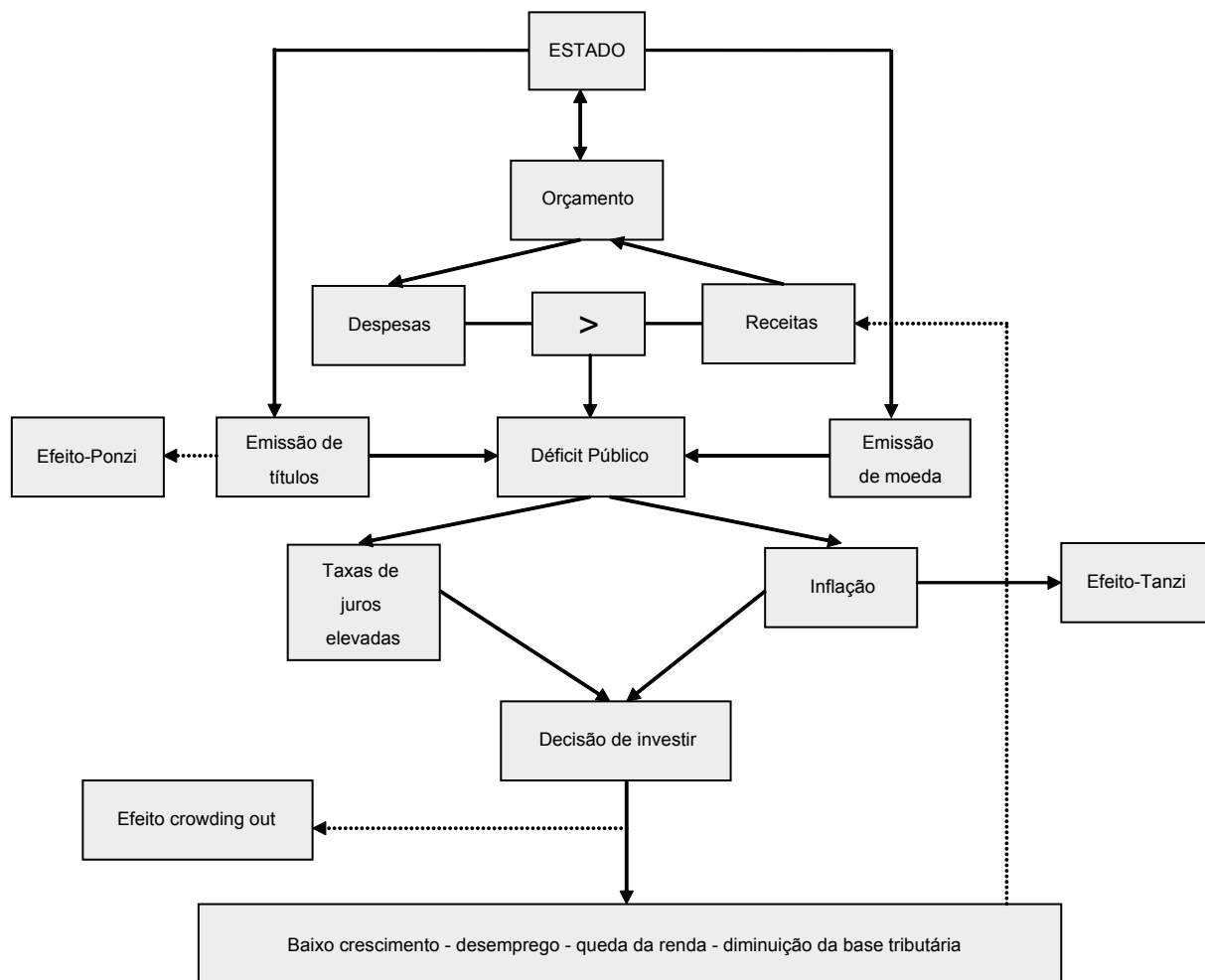
Para os neoliberais, o modelo de desenvolvimento por substituição de importações tinha alcançado seus limites porque as condições internacionais mudaram e as finanças públicas do Estado intervencionista contribuíram para o quadro recessivo da economia. A crítica, portanto, ao grau de intervenção estatal na região já denotava os contornos do que se pretendia: adotar uma nova visão de gestão estatal, voltada para a busca da eficiência, produtividade com metas fiscais conservadoras e políticas monetárias ortodoxas.

**[...] o populismo foi acusado de ser o responsável [...] pelos desequilíbrios orçamentários e aumento do poder de intervenção econômica e crescimento do tamanho do Estado na América Latina**

A crise econômica interpretada a partir da ótica ortodoxa explicava que a situação financeiro-orçamentária do Estado se agravava porque a recessão diminuía a possibilidade de expansão da arrecadação de tributos (o chamado “efeito-Tanzi”). Neste caso, só haveria duas maneiras de financiar os déficits orçamentários: pela emissão monetária ou pelo endividamento público. O primeiro expediente é receita certa para a elevação dos preços

e, por este motivo, foi amplamente rechaçada pela ortodoxia econômica, mesmo sem levar em conta em que nível se situava a atividade econômica, se com taxas de desemprego elevadas ou não.

Com relação ao endividamento público, os economistas neoliberais também demonstravam preocupações, porque quanto mais o Estado promovesse a expansão da dívida pública, maior seria a concorrência com a iniciativa privada pela poupança líquida agregada disponível para empréstimos e financiamentos. Por consequência, esse problema provocava o movimento que a ortodoxia econômica denomina de *crowding out*, isto é, as empresas que buscavam empréstimos encontravam dificuldades, em virtude da escassez de dinheiro; e as taxas de juros mais elevadas refletiam, justamente, essa escassez e a preferência dos bancos em conceder empréstimos ao setor público. O efeito imediato disto é a redução dos investimentos privados e, conseqüentemente a retração do ritmo do crescimento econômico. Com base nesta avaliação de causa e efeito, a ortodoxia econômica buscava culpar a gestão estatal pela crise econômica na América Latina. A “irresponsabilidade” fiscal teria um componente político importante: o populismo. As forças políticas dominantes nesses países (principalmente os grupos oligárquicos) não mediam esforços ou não se preocupavam com a questão fiscal, e atendiam os pleitos sociais em troca de favores eleitorais ou de apoio na consolidação do poder. Dessa maneira, o populismo foi acusado de ser o responsável, em última instância,



**Figura 1**  
**Diagnóstico da crise econômica na perspectiva da ortodoxia neoliberal**

pelos desequilíbrios orçamentários e aumento do poder de intervenção econômica e crescimento do tamanho do Estado na América Latina, causando ineficiência alocativa e declínio da produtividade sistêmica da economia. A síntese do diagnóstico da ortodoxia econômica é apresentada, em linhas gerais, na Figura 1.

A partir de um diagnóstico bastante conservador que não se interessava por levar em consideração as especificidades das economias nacionais, a ortodoxia econômica recomendava algumas prioridades em seu pacote de medidas reformistas para a América Latina: contenção dos gastos públicos; redução da dívida pública; privatizações; abertura comercial; abertura financeira; e reforma do setor público.

Os primeiros sinais da crise [1970] foram suficientes para fazer levantar do limbo acadêmico dos departamentos de economia o ideário liberal (nas versões do monetarismo, da economia de oferta e dos novos clássicos – a corrente das expectativas racionais) diagnosticando que o excessivo intervencionismo combinado com a ineficiência alocativa produzia déficit [público]; como este era financiado em níveis cada vez maiores através da emissão monetária, o resultado imediato era a elevação dos preços, que implicava no desincentivo a investir e que, por sua vez, repercutia negativamente sobre o nível de emprego. Com este diagnóstico a solução era única e definitiva: fazer uma política de equilíbrio fiscal do Estado mediante a redução dos gastos, ou seja, redução das ações do grande governo (SANTOS, 1998, p. 12-13).

Controlar o déficit e a dívida pública não representa políticas suficientes; os desequilíbrios orçamentários deveriam ser anulados de vez. Era importante, portanto, diminuir o tamanho do Estado. Desta maneira, as privatizações e a reforma do Estado são elementos vitais para a solução dos desequilíbrios orçamentários ou da chamada crise fiscal, dos desajustes financeiro-monetários do Estado.

Para completar a agenda neoliberal, defendeu-se a ideia de que os mercados nacionais tinham que aumentar a eficiência produtiva, resultando no aumento da oferta de bens de consumo e de investimentos mais baratos. Isto teria que ser alcançado mediante introdução de novos arranjos tecnológicos e organizacionais. A supressão das barreiras comerciais e financeiras assumiria importância vital para estimular e apoiar esse movimento – abertura das contas comercial e de capitais. Portanto, conforme denominação de Gowan (2003), as três “izações” neoliberais se autocomplementavam como proposta de um modelo de desenvolvimento econômico pró-iniciativa privada: *liberalização econômica* (financeira e comercial), *privatização* e *estabilização monetária*.

A conclusão a que podemos chegar acerca da interpretação da ortodoxia econômica sobre a crise na América Latina é de que sua determinação estava nas forças exógenas, principalmente por causa do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico com base no forte intervencionismo estatal e suas bases de financiamento.

### A corrente social-liberal

Por sua vez, a corrente denominada “social-liberal” ganhou notoriedade na América Latina como fonte inspiradora de trabalhos e reflexões sobre a crise econômica da região. Um dos principais expoentes dessa linha de pensamento é Bresser-Pereira. Seus principais trabalhos, produzidos na década de 1990, são praticamente idênticos, não exigindo muito mais que a leitura de alguns de seus

textos para que se tenha uma avaliação mais precisa de suas ideias-chave<sup>7</sup>.

Em *A Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, esse autor busca distinguir-se da abordagem do *Consenso de Washington* sobre a interpretação e diagnóstico da crise econômica latino-americana. Todavia, seu ponto de partida é o mesmo: a crise econômica regional é uma crise do Estado. A solução para a crise é alinhada ao pensamento ortodoxo: amplas reformas econômicas e do Estado, voltadas para o desenvolvimento dos mercados. Bresser-Pereira (1996, p. 24) define a abordagem “social-liberal” como defensora da combinação de uma “limitada intervenção do Estado no plano econômico e uma firme presença na área social com a crença no mercado e na formulação e execução de reformas orientadas para o mercado”. Esta é, portanto, a filosofia política que guiará o projeto de reforma do Estado no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990 (BRASIL, 1995). Entretanto, seria, ainda, preciso demonstrar a necessidade da reforma na América Latina. É neste contexto que a tese da crise fiscal ganha evidência, tendo, na interpretação “social-liberal”, uma importância vital. Vejamos, então, como esta corrente define a crise fiscal e sua relação com a crise do Estado.

Por ‘crise fiscal’ queremos dizer não só que o déficit público é crônico, ou que a *dívida pública é excessiva*, mas também que o Estado perdeu a capacidade de financiar sua dívida em bases não inflacionárias. A *erosão das poupanças públicas priva* o Estado da capacidade de adotar qualquer tipo de política desenvolvimentista, e, quando o Estado chega à beira da falência e perde a capacidade de obter empréstimos, todos os governos, qualquer que seja sua base social, a ideologia que professarem ou as promessas de campanha que tenham feito, terminam tomando medidas que são necessárias para restabelecer seu crédito [...] se a retomada do crescimento econômico é o que se busca, o objetivo das medidas de reforma não deve ser somente reduzir a infla-

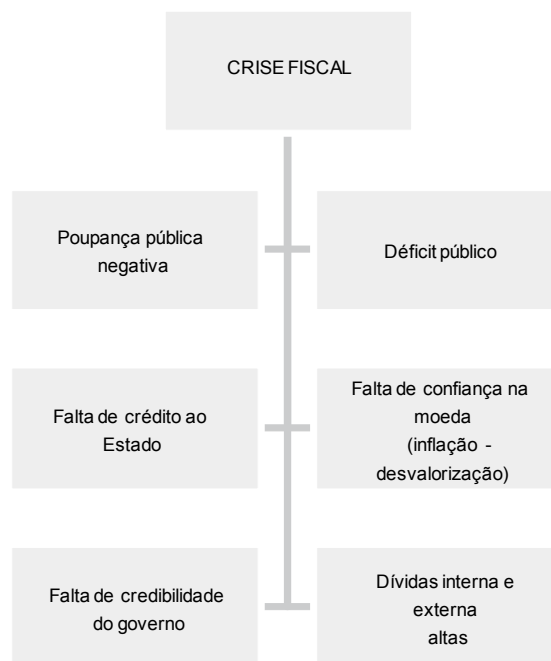
<sup>7</sup> Outros trabalhos na área de administração pública tomam o conceito de crise fiscal como um pressuposto axiomático, tornando-se caudatários da mesma perspectiva da ortodoxia econômica latino-americana. Podemos destacar alguns como: Diniz (1998), Souza e Carvalho (1999) e Fleury Teixeira (2001). Todos eles buscam encontrar um ponto de equilíbrio entre as reformas institucionais liberalizantes e as propostas neodesenvolvimentistas.

ção e aumentar a competição, mas também o restabelecimento da capacidade do Estado de mobilizar poupanças e de adotar políticas públicas orientadas para o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; MARAVALL; PRZEWORSKI, 1996, p. 20, grifos nossos).

A questão central que determina, portanto, a crise do Estado passa pelos sucessivos déficits públicos, que levam, conseqüentemente, à exaustão das poupanças públicas. A variável-fluxo determina o tamanho do componente estoque, isto é, define o grau de endividamento público, dependendo, entretanto, do tempo em que aquelas variáveis persistem e em que ritmo se desenrola o crescimento do PIB. Se este crescer menos do que o déficit público, a relação dívida pública/PIB tende a aumentar; se, ao contrário, tende a diminuir.

Para Bresser-Pereira (1996), as economias latino-americanas apresentavam baixo crescimento econômico, desequilíbrios orçamentários e elevação da dívida pública na década de 1980. Esses problemas causavam uma inflação crônica e diminuíam o nível de poupança agregada. Para agravar a situação, os desequilíbrios do setor público exigiam emissões monetárias que provocavam pressões sobre os níveis de preços. Assim, para a ortodoxia econômica, autodenominada “social-liberal”, quanto mais crescesse a dívida pública e o instrumento para seu financiamento fossem recorrentes emissões monetárias, ocorreria desvalorização da moeda e diminuição da credibilidade do Estado junto aos mercados. A Figura 2 resume como a ortodoxia econômica, em sua versão latino-americana, percebe a crise fiscal.

A interpretação “social-liberal” busca ser um meio-termo entre a concepção desenvolvimentista e a neoliberal. Porém, com um discurso que se autointitula pragmático quanto ao diagnóstico da crise latino-americana e ao conjunto de reformas propostas, não passou de uma versão *tropicalizada* da ortodoxia econômica que ainda irradia dos grandes centros de estudos econômicos neoliberais anglo-saxões. Uma questão é evidente: as ambigüidades nos discursos e argumentos “social-liberais”. É realmente muito difícil identificar os



**Figura 2**  
Ingredientes da Crise Fiscal na abordagem social-liberal

limites que separam as ideias “social-liberais” da perspectiva neoliberal.

Noutro trecho, o autor se esforça, sem sucesso, para apresentar a abordagem “social-liberal” como algo diferente da perspectiva da ortodoxia econômica.

O livro começa com uma interpretação da crise latino-americana, caracterizando-a como uma crise do Estado, e propõe que a estratégia adequada para a sua superação é, ou será, uma estratégia orientada ao mercado, mas será também pragmática e social-democrática – ou, talvez mais precisamente, social-liberal –, e não uma estratégia neoliberal [...] O pressuposto do qual parto é o de que as reformas orientadas para o mercado ora em curso na América Latina não são neoliberais, mas social-liberais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13).

Os discursos se afinam e a harmonia das propostas é regida pelo mesmo pensamento: o credo neoliberal. “As reformas econômicas propostas pelo credo neoliberal eram radicais e irrealistas. Mas não há dúvidas de que era necessário implementar

reformas orientadas ao mercado” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 16). Ora, as duas correntes defendem, abertamente, reformas pró-mercado. Em linhas gerais, não há como distinguir as duas concepções. O diagnóstico da crise torna-se o mesmo em ambas as correntes. A crise fiscal é tratada da mesma maneira e a sua solução, no caso da proposta “social-liberal”, é ainda mais abrangente. Em poucas palavras, enquanto o *Consenso de Washington* prescreveu as linhas mais gerais, os “social-liberais” encontraram a maneira de propor, concretamente, a execução do programa de reformas na América Latina e no Brasil na década de 1990. As duas correntes são faces da mesma moeda em relação ao conteúdo das reformas: “Reformas econômicas orientadas ao mercado, privatização, desregulamentação, liberalização comercial, assim como a disciplina fiscal e as políticas monetárias restritivas, são maneiras de reformar e fortalecer o Estado, de aumentar a sua governança, e não de enfraquecê-la” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 20).

Em suma, ambas as abordagens partem de diagnósticos similares: a crise do Estado como causa central da crise econômica. No entanto, enquanto a corrente neoliberal deposita todos os problemas no populismo econômico, a corrente “social-liberal” descarrega a culpa na macroeconomia do setor público mais especificamente.

## CRISE FISCAL E ALGUMAS INTERPRETAÇÕES HETERODOXAS

Um dos trabalhos mais mencionados sobre crise fiscal na literatura internacional é o livro de James O’Connor, *USA: a crise do estado capitalista* (1977). A questão central para esse autor é a discussão acerca das antinomias do Estado capitalista na execução de suas funções de propiciar as condições adequadas ao processo de acumulação de capital. Por outro lado, a capacidade de se legitimar como

entidade política, assumindo, também, compromissos com objetivo de minimizar os custos sociais do crescimento econômico sob bases monopolistas. Para o autor, o Estado norte-americano crescia em duas direções: em gastos com capital social e em despesas sociais.

Capital social significa os gastos públicos em: a) *investimentos*: projetos e serviços responsáveis por melhorar as condições de produtividade da mão de obra empregada (parques industriais, programas educacionais, infraestrutura etc.); e b) *gastos sociais*, que ele denomina de consumo social: projetos e serviços responsáveis por diminuir os custos de reprodução da força de trabalho (saúde e educação). Em uma terceira dimensão, O’Connor (1977) define outro tipo de despesas sociais, representadas no conjunto de dispêndios públicos com projetos e serviços que iriam manter a harmonia social e o controle das situações conflitantes. O autor apresenta duas teses para chegar à compreensão daquilo que ele compreende como crise fiscal. A primeira tese afirma que:

[...] o crescimento do setor estatal e da despesa estatal funciona cada vez mais como base do crescimento do setor monopolista e da produção total. Inversamente [...] o crescimento do gasto estatal e dos programas do Estado é o resultado do crescimento das indústrias monopolistas. O crescimento do Estado é tanto causa quanto efeito da expansão do capital monopolista (O’CONNOR, 1977, p. 21).

A segunda tese propõe discutir a contradição entre a acumulação de capital social e as despesas sociais, criando tensões econômicas, sociais e políticas. Essa contradição significa que à medida que a produção social cresce e seu excedente vai sendo apropriado privadamente, os gastos públicos em capital social e despesas sociais vão se alargando. Desta maneira, o que O’Connor (1977) chama de crise fiscal é justamente a contradição revelada pelo estágio de elevado grau de desenvolvimento do capitalismo monopolista sob bases nacionais. As

**[...] enquanto a corrente neoliberal deposita todos os problemas no populismo econômico, a corrente “social-liberal” descarrega a culpa na macroeconomia do setor público mais especificamente**



estruturas monopólicas se expandem e o excedente econômico se concentra extraordinariamente. Isto resulta no aumento da força política dos capitalistas, a ponto destes se negarem a contribuir com impostos ao Estado, socializando, portanto, os custos de reprodução social do processo de acumulação com as classes sociais menos favorecidas.

Porém, como as estruturas monopolistas não podem interromper o processo de acumulação, demandam cada vez mais do aparato estatal gastos elevados. Por outro lado, as pressões monopolistas por aportes estatais comprometem os gastos públicos com políticas que dão sustentação à legitimidade institucional do Estado. Com isto, as bases de financiamento público não acompanham o processo de acumulação, porque, negando-se os capitalistas a contribuir com mais impostos, o sistema econômico entra em crise, com o Estado, conseqüentemente, comprometendo suas funções de acumulação e também de legitimação. Em O'Connor (1977) a crise fiscal significa, em poucas palavras, um hiato entre as despesas do Estado e as suas bases de financiamento erodidas pelo esgotamento tributário e orçamentário determinado pela condição hegemônica das classes capitalistas e pelo processo de acumulação.

Em resumo, como o poder do Estado sofre a influência direta dos interesses dos grupos monopolistas, suas funções não escapam à continuidade das políticas públicas que mantêm as despesas e os investimentos que impulsionam a acumulação de capital. Por outro lado, as bases de receitas orçamentárias diminuem, em virtude da ampliação dos espaços de poder dos grupos corporativos, que se negam a contribuir para a socialização dos custos da produção social. Portanto, a crise fiscal do Estado, na verdade, se trata de uma crise do modo de produção capitalista e da manifestação contraditória, do capitalismo em sua etapa monopolista (O'CONNOR, 1977, p. 109).

Um dos grandes méritos desse trabalho foi compreender o Estado como uma instituição social determinada historicamente. Determinada em cima das contradições de classes, no capitalismo. Ou seja, sua análise rejeita, inteiramente, a perspectiva

dicotômica: Estado *versus* mercado, Estado *versus* sociedade. A crise do Estado não é, simplesmente, uma crise em si. Trata-se, fundamentalmente, de uma luta de classes pelo excedente econômico e pela socialização dos custos da produção deste excedente; um conflito social que impõe ao Estado funções econômicas e políticas que, levadas às últimas conseqüências, inviabilizam o próprio processo de reprodução do capital. Portanto, a manifestação desta disputa política é a crise fiscal do Estado. O fator determinante é a natureza intrínseca do processo de produção capitalista e suas relações sociais de produção na etapa monopolista. Neste sentido, a categoria *crise fiscal* é analisada como um fenômeno econômico dentro de uma totalidade sistêmica. O'Connor (1977) não se prende aos aspectos do Estado em si. Sua compreensão da crise fiscal do Estado capitalista é tomada, enfim, numa perspectiva dialética.

Numa perspectiva parecida com a de O'Connor (1977), Harvey (2004a; 2005) trabalha a questão da crise fiscal como um *epifenômeno* das transformações político-econômicas do capitalismo do final do século XX. Ele não se debruça, exatamente, sobre o tema; trata-o como um pressuposto e busca explicar a crise fiscal a partir do processo de deterioração do poderio econômico e político norte-americano, sobretudo a partir da década de 1970.

Seguindo um pouco na mesma linha de O'Connor (1977), Harvey (2005) associa a crise fiscal norte-americana ao seu desempenho econômico no financiamento do processo de acumulação do capital, através da excessiva militarização de suas bases ao redor do mundo. Para ele os Estados Unidos haviam se defrontado, na década de 1970, com um problema comum a todos os regimes imperiais: "a abrangência excessiva".

Os crescentes custos do conflito militar no Vietnã, quando associados à regra de ouro do consumismo doméstico interminável [...] mostraram-se de impossível manutenção, dado que os gastos militares fornecem apenas canais de curto prazo para o capital excedente e pouco contribuem para o alívio de longo prazo das contradições internas da acumulação de capital. O resultado disso foi

uma crise fiscal do Estado desenvolvimentista no interior dos Estados Unidos. A resposta imediata foi o uso do direito de *seigniorage* e a impressão de mais dólares (HARVEY, 2005, p. 57, grifo do autor).

A crise fiscal do Estado norte-americano tinha que ser contornada de alguma maneira, porque esta situação provocava pressões inflacionárias mundiais e perturbava o poder do dólar como padrão internacional, ao mesmo tempo em que enfraquecia a capacidade econômica imperial do país. A crise fiscal comprometia os Estados Unidos frente aos seus concorrentes mais diretos, como Japão e Alemanha Ocidental, que ganhavam força competitiva em vários ramos produtivos na década de 1970. Ao mesmo tempo, as pressões internas eram enormes para que houvesse alguma saída para que o país recuperasse sua hegemonia mundial. Como o próprio Harvey aponta, os Estados Unidos, ameaçados pelo lado da produção, “reagiram afirmando sua hegemonia pelo lado das finanças” (HARVEY, 2005, p. 58). Talvez, pela primeira vez na história, depois do apogeu do Padrão-Ouro, no século XIX, o Estado e as altas finanças se influenciavam mutuamente numa escala extraordinária de operações integradas.

O endividamento crônico do Estado gerou todo tipo de oportunidades de atividade especulativa, o que, por sua vez, tornou o poder do Estado mais vulnerável a influências financeiras. Em suma, o capital financeiro passou ao centro do palco nessa fase da hegemonia norte-americana, tendo podido exercer certo poder disciplinar, tanto sobre os movimentos da classe operária como sobre as ações do Estado, em particular quando e onde o Estado assumiu dívidas de monta (HARVEY, 2005, p. 59).

Porém, para que o sistema de fortalecimento do poder imperial do Estado norte-americano fosse restabelecido e as bases de seu financiamento não fossem comprometidas, as políticas neoliberais tiveram um papel vital. Propuseram estratégias de abertura dos mercados, com as desregulamentações econômicas e financeiras dos mercados de capitais das economias domésticas ocidentais. O Estado norte-americano, através da Secretaria de

Tesouro Nacional e do *Federal Reserve* (FED), juntamente com o FMI e os interesses de *Wall Street*, estabeleceram as novas regras da *governança* global, quebrando, definitivamente, a institucionalidade de *Bretton Woods*. Isso tudo já na década de 1970!

O desdobramento desse processo foi o alargamento dos limites das bases de financiamento do capitalismo central, com a emissão e negociação dos títulos públicos nos mercados secundários de várias partes do mundo. Assim, o déficit público e o endividamento estrutural do Estado norte-americano tornaram-se estratégicos para a sustentação do seu poder imperial. Os desequilíbrios orçamentários se arrastam por mais de três décadas e foram responsáveis pelo fortalecimento dos mercados financeiros internacionais, com *Wall Street* no comando da corretagem internacional de compras e vendas de títulos públicos do Tesouro norte-americano.

Na perspectiva brasileira, um dos trabalhos que também se preocupou em abordar as dimensões interna e internacional da crise da economia brasileira e a deterioração das finanças públicas do país, na década de 1980, foi o desenvolvido por Baer (1993). Nele, a crise do Estado brasileiro é abordada como consequência de um movimento maior determinado pela crise da economia internacional, a partir do final da década de 1970. A crise do Estado teve como elemento central a crise da dívida externa na década de 1980, provocada pelos movimentos geoeconômicos no plano internacional, principalmente pela política monetária adotada pelos Estados Unidos, em 1979. Este movimento provocou a ruptura do padrão de financiamento externo brasileiro e exauriu as bases financeiras do Estado desenvolvimentista na periferia.

As sucessivas tentativas de se ajustar frente aos efeitos econômicos externos levaram o governo militar, na primeira metade da década de 1980, a executar políticas econômicas ortodoxas, que só contribuíram para aprofundar a crise e a recessão econômica no país. Os mercados financeiros internacionais, depois da moratória mexicana (1982), não estavam, de maneira alguma, dispostos a continuar financiando economias endividadas. Esta *desmotivação* se arrastou até

o final da referida década, prejudicando, também, as tentativas de estabilização econômica e o ajuste externo com as políticas, agora, de corte heterodoxo, que foram adotadas a partir do Plano Cruzado, em 1986.

A crise fiscal, para Baer (1993), não foi simplesmente uma crise do Estado e do seu padrão de intervenção na economia, como se defende comumente

entre os neoliberais. Pelo contrário, a crise fiscal significava a expressão do conflito distributivo, ou seja, a transferência para o Estado do ônus do ajuste do setor privado e a subordinação à ditadura dos credores internacionais, via estratégias *draconianas* de padrões de refinanciamento da dívida externa, grande parte delas nas mãos do próprio Estado.

Apesar da saga dos planos de estabilização heterodoxos na década de 1980, o ambiente financeiro internacional era altamente impróprio para uma política de retomada do crescimento econômico. “Dada a dimensão do desajuste financeiro do setor público, condições adequadas de financiamento interno e internacional são imprescindíveis para sustentar um patamar mínimo de crescimento que viabilize o ajuste fiscal e a reestruturação na base produtiva” (BAER, 1993, p. 21).

No entanto, como os desajustes da economia brasileira vinham dos desequilíbrios das contas externas e o mercado financeiro internacional não estava disposto a abrir mão de sua postura de credor implacável com a periferia latino-americana<sup>8</sup>, o Estado brasileiro assumiu o ônus do ajustamento. Concomitantemente, ele cumpriu seu desiderato de garantir a reprodução da riqueza privada através dos circuitos financeiros e comerciais com a securitização dos títulos da dívida pública.

<sup>8</sup> A América Latina teve um tratamento diferenciado pelos mercados financeiros internacionais, na década de 1980. Alguns autores, como Canuto (1994), Medeiros (1997), Carneiro (2002) e Camara e Salama (2005) demonstraram como esses mercados trataram, de maneiras distintas, a Ásia e América Latina, durante a crise da dívida externa, criando um clima de instabilidade econômica nos países em desenvolvimento. Enquanto isso, para a região asiática os fluxos de capitais não cessaram, não comprometendo as estratégias de desenvolvimento econômico nacionais. Tampouco deterioraram-se as contas públicas dos Estados da região. Na América Latina, após a moratória mexicana de 1982, os capitais financeiros interromperam os fluxos, comprometendo, sobremaneira, as economias latinas e, conseqüentemente, trazendo sérios prejuízos sociais. (Cf. BAER, 1993, p. 202-203).

**[...] o ambiente financeiro internacional era altamente impróprio para uma política de retomada do crescimento econômico**

O trabalho de Baer (1993) se destaca em diferir da avaliação ortodoxa sobre as principais causas da recessão econômica brasileira na década de 1980. Ao contrário do pensamento neoliberal, a

autora busca na crise internacional e seus efeitos na macroeconomia interna os elementos da exaustão da política intervencionista do Estado desenvolvimentista e os desajustes das finanças

públicas. Também enfatiza a pilhagem do Estado pelos grupos privados que se protegiam da crise econômica nacional e garantiam o valor da riqueza contra o processo inflacionário.

Entretanto, o que podemos afirmar com certa exatidão é que, no campo da heterodoxia econômica, nenhum dos três trabalhos abordados aqui conseguiu tratar, especificamente, do conceito de crise fiscal na direção de compreendê-la em um contexto bem maior da reestruturação das relações orgânicas entre capitalismo e Estado. Talvez o trabalho de O'Connor (1977) tenha sido o que mais tenha se aproximado desta questão, embora aceite que a crise fiscal seja, realmente, um problema e que ela reflete as contradições do elevado desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo monopolista.

A seguir, discutiremos alguns trabalhos que aprofundam melhor a discussão acerca do conceito de crise fiscal. A preocupação maior deles é demonstrar que as relações entre Estado e capital mudaram completamente. Com a responsabilidade de gerenciar as crises capitalistas, o Estado foi se destacando como um dos principais agentes do capital, com um grau de interação muito maior do que as estruturas que deram origem ao próprio sistema. A capacidade de assumir papéis e gerir políticas, que somente o Estado reúne, lhe garante uma situação de extraordinário privilégio *vis a vis* os capitais individuais. Neste sentido, para compreender a crise do Estado é preciso extrapolar os limites daquelas perspectivas acima, e levar em conta as profundas relações orgânicas entre Estado e capitalismo.

## CRÍTICA À RAZÃO DA CRISE FISCAL

Alguns importantes autores brasileiros têm deixado claro que a ortodoxia econômica não tem razão em justificar o conjunto de reformas econômicas, com especial ênfase à mudança de eixo das relações do Estado com o sistema econômico, em virtude de uma suposta crise fiscal. Como foi abordado, este foi um dos principais argumentos que predominou em defesa da reforma do Estado e sobre as mudanças econômicas neoliberais, na década de 1990. Até hoje, o discurso em defesa da responsabilidade fiscal, com o controle sobre as contas públicas e a manutenção do equilíbrio orçamentário, são argumentos poderosos na justificação de políticas de estabilidade macroeconômica.

Geralmente, o Estado é responsabilizado por gastar demais e muito mal; isto quer dizer que a crise fiscal é concebida como um desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias, e resultado da baixa eficiência na alocação e uso dos recursos públicos. Ainda mais controverso é quando algumas autoridades econômicas, buscando argumentar em defesa do ajustamento fiscal e das soluções para os desequilíbrios orçamentários, apelam para argumentos esdrúxulos como, por exemplo, fazendo comparações entre as finanças públicas e a economia familiar. Tanto nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1999, 1999/2003), quanto no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2007), este tipo de artifício foi repetido *ad nauseam*.

A tese de que as finanças públicas apresentavam, na década de 1990, desequilíbrios orçamentários que complicavam as funções públicas do Estado brasileiro já foi rechaçada por alguns estudiosos. Não obstante a importância dessas críticas, a questão que mais chama a atenção é a baixa produção de trabalhos e estudos que aprofundem a questão com o objetivo de realizar uma avaliação mais radical daquilo que se constituiu como um dos maiores mitos da história econômica recente<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> O economista e ex-ministro do Planejamento do governo do presidente José Sarney, João Sayad, confirmou isto na ocasião dos dez anos do Plano Real. Vejamos: "A dívida pública interna [brasileira] aumentou de 30% para 60% do PIB por causa dos altos juros e do esforço de atrair dólares para manter a sobrevalorização. A mesma coisa aconteceu na Argentina e em outros países da América Latina. Os conservadores, como sempre, apontaram o déficit público como causador do problema. Os dados mostram que, no período, o déficit público exceto os juros era nulo ou negativo. *A tese de desequilíbrio fiscal é menos sofisticada do que uma ideologia. Era e continua sendo uma mentira*" (SAYAD, 2004, grifos nossos).

Entre alguns autores que emitiram opinião sobre as finanças públicas no Brasil, na década de 1990, destacam-se Belluzzo e Almeida (2002). Os autores trabalharam o conceito de crise fiscal criticando os custos do ajustamento (externo e interno) da economia brasileira na década de 1980, e como eles recaíram sobre o setor público.

O governo utilizou de suas prerrogativas de gestor público para arbitrar favores e interesses particulares através do antigo Orçamento Público [...] a reconstituição das contas do setor público não deixa dúvida de que a *origem da crise fiscal* e do endividamento público está inteiramente ligada ao ajuste privado [...] O ajustamento não só preservou os lucros e o patrimônio do setor privado, como permitiu o reequilíbrio externo em conta corrente, mas, ao mesmo tempo, produziu o agravamento das incertezas: inflação alta, sem mais confiança na indexação, a percepção da precariedade da situação cambial, o *aprofundamento da crise fiscal* e de financiamento do setor público e das empresas estatais (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 145, grifos nossos).

Como se pode observar, Belluzzo e Almeida (2002, p. 17) argumentam que o Estado brasileiro se defrontava com uma grave crise fiscal e que ela derivava, em última instância, de uma "crise da soberania do Estado, [este] ameaçado em uma de suas prerrogativas fundamentais, a de gerir a moeda". Desta maneira, as demais prerrogativas (política fiscal e cambial, intermediação financeira, investimentos estatais etc.) se tornavam inócuas, conforme os autores. Por sua vez, num breve artigo escrito recentemente, Belluzzo defende que na década de 1990 a situação financeira do setor público era completamente diferente daquela dos anos 1980. Que as finanças públicas alcançaram uma situação extraordinária e isto teve uma influência decisiva para o lançamento das bases do programa de estabilização monetária e abertura econômica, proposto pela ortodoxia econômica, a partir de 1994.

É correto afirmar que, nos idos de 1994, na partida do Plano Real, a situação financeira do setor público brasileiro era invejável. Ne-

num dos planos anteriores de estabilização contou com essa vantagem. O ajuste fiscal e o encolhimento do endividamento público antecederam o Real e foram executados pelo governo anterior. Em 1993, por exemplo, o governo tinha superávit primário e operacional, e tanto a dívida líquida como a dívida mobiliária eram quase insignificantes como proporção do PIB (BELLUZZO, 2004).

Mais recentemente, Nogueira Batista Jr. também confirmou a falta de credibilidade da tese de que o setor público apresentava uma grave crise fiscal à época da proposta de reforma do Estado. O autor inverte a relação de causalidade mostrando que foi justamente a gestão da política monetária executada pela ortodoxia econômica que causou grandes impactos negativos sobre as finanças públicas. Os altos juros praticados no país em mais de uma década foram os verdadeiros responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas. Então, as políticas de estabilidade monetária e, principalmente, de abertura econômica cobraram seu preço no desequilíbrio das finanças públicas.

Muitos analistas insistem em condicionar a redução das taxas de juro ao prévio equacionamento dos problemas fiscais do governo. Trata-se de uma inversão. O déficit público contribui para o nível da taxa de juro, mas a relação de causalidade é tênue e difícil de captar com precisão. *Já a relação inversa, da taxa de juro para o déficit, é clara e cristalina*, podendo ser mensurada com relativa facilidade [...] Graças à overdose aplicada pelo Banco Central, o custo da dívida pública continua nas alturas. O setor público, como um todo, paga juros equivalentes a nada menos que 8% do PIB [...] apesar das despesas financeiras, a situação das contas públicas está longe de ser calamitosa. Há diversos pontos de fragilidade, *mas não existe crise fiscal* (BATISTA JR., 2006, grifos nossos).

Não obstante a importância da opinião desses autores, algumas questões caracterizam suas avaliações e as tornam insuficientes para compreender o movimento que esteve subjacente ao comportamento do Estado, na periferia capitalista, e de suas finanças públicas: I) o predomínio do diagnóstico macroeconômico (conjuntural); II) o conceito de

crise fiscal para esses autores circunscreve-se aos estreitos limites do conceito de crise financeira, na qual os agentes econômicos encontram obstáculos para financiarem suas posições devedoras; e III) não levam em conta a ampla relação de débito (dívida ativa) e crédito entre Estado e agentes econômicos, antes da formação do próprio orçamento fiscal (SANTOS et al., 2004a, p. 86 ss.).

A crítica que mais avançou no objetivo de compreender o conceito de crise fiscal, dentro da lógica de funcionamento do sistema capitalista e das relações orgânicas estabelecidas entre Estado e capital, está reunida nos trabalhos desenvolvidos por Santos (1998) e Santos e outros (2001, 2004a; 2004b). Neles, seus autores vão muito mais além da visão financeira de crise. Têm uma preocupação original de compreender a natureza do papel do Estado no capitalismo contemporâneo, desvencilhando-se dos estreitos limites da interpretação macroeconômica conjuntural. Também procuram discutir os elementos essenciais que explicam a retórica em defesa da tese da crise fiscal e, com isso, do realinhamento do Estado e da periferia aos movimentos de expansão do capitalismo global, mediante o acirramento das disputas intercapitalistas. Isso tudo “dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais e que está levando a um acelerado processo de concentração e centralização de capitais” (SANTOS et al., 2001, p. 6). Para esses autores,

[...] a crise fiscal é algo construído, pois é a única maneira que os governos brasileiros dos últimos dez anos [década de 1990] encontraram para legitimar a política de ajuste fiscal. Na verdade, o nosso problema está no desequilíbrio das contas externas, tendo no orçamento público a principal âncora de sustentação desse desequilíbrio, mediante a atração de capitais externos através das elevadas taxas de juros pagas pelo governo (SANTOS et al., 2001, p. 4).

Portanto, o ponto de partida é compreender a crise fiscal não como uma simples crise financeira, onde os agentes econômicos têm dificuldades de negociar seus débitos financeiros, inclusive o Estado. A questão fundamental é destacar a crise fiscal, ou seja, o esgotamento das condições de

financiamento do Estado brasileiro no contexto da crise estrutural do padrão de acumulação capitalista em escala mundial. Também, enfatizam as influências que o novo padrão de acumulação, sob a hegemonia das finanças internacionais, exerceu sobre a capacidade regulatória dos Estados nacionais e na possibilidade de gestão dos recursos públicos.

Para se contrapor à ortodoxia econômica, essa perspectiva crítica contesta duas hipóteses centrais que dão sustentação à tese da crise fiscal do Estado: i) que o Estado só intervém no sistema econômico pelo lado do estímulo à demanda agregada, por intermédio de políticas fiscais expansionistas (aumento de gastos públicos, redução de impostos e concessão de subsídios); e ii) que a crise do Estado é meramente uma crise fiscal, ou seja, de desequilíbrios orçamentários. Para negar essas duas hipóteses, os autores partem de dois outros pressupostos que extrapolam a visão analítica do diagnóstico da ortodoxia econômica. Primeiramente, defendem a ideia de que o Estado não somente atua pelo lado do estímulo à demanda. Pelo contrário, em virtude, principalmente, da crise de 1930, suas atribuições e funções aumentaram consideravelmente no capitalismo, e o Estado “atua com mais dinamismo sobre os circuitos produtivos, da intermediação financeira e gestão monetária; por essa razão está inserido na dinâmica capitalista na qualidade de determinante dela e determinado por ela” (SANTOS et al., 2004a, p. 81).

A partir dessas considerações, rejeita-se a possibilidade da crise do Estado ser exclusivamente de natureza fiscal, como interpreta a ortodoxia econômica, ou uma crise em *si*. Por isso, aqueles autores levam em conta o nível de profundidade das relações orgânicas das estruturas estatais com o sistema econômico capitalista. Desse ângulo sistêmico é possível avaliar as dimensões do padrão de intervenção do Estado capitalista, considerando as esferas mais importantes: fiscal, monetária,

financeira e produtiva. Entretanto, o aspecto fiscal tem grande relevância na mensuração da crise, “mas não da mesma forma como quer fazer crer a ortodoxia, que toma o resultado *ex post* do balanço [orçamentário] para medir um déficit e qualificar uma suposta ineficiência do setor público como gestor dos recursos” (SANTOS et al., 2004a, p. 82). Neste sentido, os autores corroboram com a opinião, já assinalada, de que a ortodoxia econômica tem como princípio

a ideia *ad hoc* da intervenção estatal, como se sua circunstancialidade (intervenção direta ou indireta) no desenvolvimento do sistema econômico e social não fizesse parte do próprio movimento histórico da constituição das economias modernas e de seu impulso à acumulação capitalista (SANTOS et al., 2004a, p. 83). Reforçando a visão neoliberal, a ortodoxia econômica toma o Estado como um elemento circunstancial na dinâmica do desenvolvimento econômico.

Se não é conveniente adotar as hipóteses da ortodoxia econômica para buscar compreender a crise do Estado, então como explicar as dificuldades das estruturas estatais continuarem se desenvolvendo e exercendo suas funções, de acordo com as demandas crescentes das economias de mercado? Ou melhor: se se parte do pressuposto de que a economia capitalista vem se desenvolvendo, desde a década de 1970, por meio de sobressaltos, abarcando um número maior de países (desenvolvidos e da periferia), como explicar a capacidade estatal de sofrer os impactos, adaptar-se e reagir às crises sistêmicas, e continuar seu desiderato de apoiar, substancialmente, o funcionamento das estruturas capitalistas?

É justamente procurando responder a questões como essas que essa perspectiva de interpretação crítica se distancia das correntes ortodoxas e de alguns autores mais progressistas. A crise do Estado, reafirmando, não pode ser tomada tendo por base, exclusivamente, as relações fiscais. As finanças públicas não podem explicar a

**A questão fundamental é destacar a crise fiscal [...] o esgotamento das condições de financiamento do Estado brasileiro no contexto da crise estrutural do padrão de acumulação capitalista em escala mundial**

si mesmas, para daí retirar conclusões gerais que conduzam ao diagnóstico ortodoxo. É preciso “avaliar a natureza e a dimensão da crise e, principalmente, saber se se trata de uma crise localizada no âmbito do Estado ou se estamos diante de uma crise do próprio sistema” (SANTOS et al., 2004a, p. 86). É impositivo compreender que as finanças públicas são partes intrínsecas do funcionamento das relações entre Estado e capital; logo, a crise das finanças públicas tem origem na própria crise sistêmica e ganha complexidade à medida que as funções estatais vão crescendo e tomando outras direções, no sistema, que extrapolam as próprias finanças públicas.

Não se trata, pois, de uma crise fiscal atribuída ao Estado; trata-se certamente de uma crise muito mais abrangente porquanto ela é a expressão de uma crise sistêmica, porém magnificada pelo discurso ideológico como sendo uma crise do Estado que se manifesta através de seus elementos constitutivos – fiscal, financeiro, monetário e patrimonial –, sobre os quais o Estado tem forte poder de decisão, mas não significando que seja esta a instituição que deva absorver os resultados negativos e, muito menos ainda, que justifique a política neoliberal [...] a análise da crise atual só tem consistência se compreender o Estado inserido na dinâmica capitalista e na amplitude das suas relações complexas, cuja expressão quantitativa só poderá ser determinada a partir da contabilização dos débitos e créditos entre o Estado e os agentes econômicos (SANTOS et al., 2004a, p. 86-88).

Se se trata de uma crise sistêmica do capitalismo monopolista, dadas as relações orgânicas entre Estado e capital, as diversas dimensões funcionais do Estado se deterioram à medida que a própria crise do capital vai, progressivamente, se aprofundando. Assim, tanto pelo lado da questão fiscal, como do ponto de vista financeiro (aumento da dívida pública), monetário (aumento da dívida em moeda sem lastro – caso, principalmente, dos EUA) e, finalmente, patrimonial (despatrimonialização do capital imobilizado público – desvalorização), o Estado se enfraquece relativamente.

Encontra dificuldades de continuar amortizando a crise estrutural e, ao mesmo tempo, continuar estimulando as atividades econômicas e contornar, pelo lado social e da reprodução social (MÉSZÁROS, 2004), as consequências da expansão/retração do capital.

Sendo assim, as interpretações da ortodoxia econômica não têm razão em argumentar que a crise do Estado se resume à sua natureza fiscal, meramente de desequilíbrios orçamentários. A razão é outra. Muito pelo contrário, a crise tem origem no próprio sistema capitalista que leva ao acirramento da concorrência intercapitalista e às disputas por espaços sobre as estruturas estatais; a exploração de atividades sob responsabilidade estatal justifica diagnósticos e interpretações conservadoras. Essa concorrência estimula os capitais a buscarem novas formas de valorização da riqueza acumulada e, com isto, crescem as pressões sobre os Estados nacionais. Consequentemente, as funções estatais que deveriam estimular o próprio movimento de reprodução do capital vão se deteriorando por causa da própria instabilidade sistêmica.

[...] a “crise fiscal” não é o elemento originário da crise econômica mais geral, mas os resultados desta é que levam o Estado à situação de desequilíbrio perigoso de suas contas. Isto significa dizer que a crise, refletida pelo crescimento lento, pelo desemprego estrutural e pela redução nas taxas de lucros, está impondo perdas aos diferentes segmentos sociais, que, por sua vez, buscam soluções que só estão ao alcance do Estado. Porém, o Estado, cada vez mais, se caracteriza como um instrumento de classe e nesse jogo saem ganhando os capitais concentrados e centralizados, que atuam em escala mundial [...] numa conjuntura em que os resultados econômicos não são satisfatórios, a solução é pressionar o orçamento público para preservar as posições de ganhos. Sendo assim, podemos ter duas conclusões óbvias. Primeira, não é o Estado que está vivendo uma crise de liquidez, disseminando pessimismo e ameaçando o surgimento de uma crise financeira sistêmica; ao contrário, a crise de realização dos capitais é que está pressionando o Estado e levando-o a um processo de deteriora-

ção de suas contas. Segunda, nestes termos, a “crise fiscal” termina sendo algo construído e depositado nos limites da esfera pública, pois, assim, o conteúdo dos pleitos dos capitais líderes junto ao Estado fica “legitimado” perante a sociedade (SANTOS et al., 2004a, p. 92-93).

**[...] quando as pressões pelo livre-comércio de bens e serviços tornam-se uma necessidade premente, é porque os capitais necessitam se deslocar por cima das fronteiras nacionais**

A partir do momento em que a crise ganha escala mundial, as pressões sobre a periferia capitalista também crescem, com o objetivo de ampliar os espaços de acumulação de capitais. É neste contexto que a tese da crise fiscal, defendida pela ortodoxia econômica, funciona como um forte instrumento ideológico para que a força dos capitais pressione as estruturas estatais no sentido de lhes possibilitarem novas oportunidades de geração de lucros. É neste momento que entra em cena o papel das instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, em defesa dos capitais líderes e impondo programas de reformas e políticas macroeconômicas responsáveis pela reestruturação dos Estados nacionais da periferia e a abertura dos seus respectivos mercados. A abertura dos mercados aos capitais líderes demonstra a profundidade da crise econômica internacional. É justo admitir que, quando as pressões pelo livre-comércio de bens e serviços tornam-se uma necessidade premente, é porque os capitais necessitam se deslocar por cima das fronteiras nacionais. Foi nesse contexto que a periferia latino-americana, na década de 1990, foi reintegrada à lógica de expansão do capital, então sob a dinâmica da virtuosidade dos mercados financeiros.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Os desequilíbrios das finanças públicas no Brasil tiveram origem, portanto, na incapacidade da gestão governamental brasileira, principalmente na década de 1990, de equacionar os desequilíbrios das contas externas provocados pela estratégia de

inserção internacional como resposta positiva aos capitais líderes<sup>10</sup>. Portanto, o que se defendeu no Brasil como crise fiscal, justificando um programa de ajustamento orçamentário, não passou de um fetiche. Obscureceu os verdadeiros motivos da expansão da dívida pública e tornou-se um instrumento poderoso em defesa do desmantelamento das estruturas produtivas estatais. Esse movimento foi importante para a ampliação

do raio de ação dos capitais, internacionais e nacionais, que adquiriram, a partir da liberalização econômica, importantes reservas de recursos naturais e espaços de mercado privilegiados e que estavam sob controle estatal.

Foi por essa razão que nas últimas duas décadas do século passado o Estado perdeu importância como eixo central dos projetos de desenvolvimento nacional, para assumir novas funcionalidades restritas às políticas de estabilização macroeconômica, regulação e intermediação financeira, fortalecendo sua posição cardeal de prestamista de última instância. Essas funções inauguraram uma nova *administração política*, ou seja, um período onde a acumulação rentista tornou-se condição hegemônica, com o Estado apropriado e, ao mesmo tempo, garantidor dos ganhos financeiros por parte dos agentes econômicos, internacionais e nacionais.

A dívida pública se tornou, portanto, o elemento mais importante do desenvolvimento dos mercados financeiros e uma das principais fontes de seu processo de acumulação. O capital financeiro se apoia no crescimento das dívidas estatais, mas isto não significa que ele deixe de diversificar suas operações de intermediação financeira. O que se deve acrescentar é que a economia global está assentada no jogo de disputa e manutenção do poder mundial. O Estado norte-americano, através da capacidade de emitir a moeda de intercâmbio internacional e

<sup>10</sup> Em outro trabalho, os autores colocam: “O que nos leva a concluir que a reforma fiscal posta em prática na década de 1990 tem se revelado simplesmente um instrumento de ancoragem dos desequilíbrios externos, com uma preocupação exclusiva em proteger os interesses de uma parcela minoritária da elite [econômica] internacional e nacional” (SANTOS et al., 2004b, p. 23).



do seu aparato militar-industrial, gerencia o sistema econômico internacional com o objetivo de estabelecer e manter as bases de financiamento, justamente, de seus papéis públicos. Neste sentido, existe uma hierarquia mundial de poder, a partir dos Estados Unidos, que envolve as principais economias europeias mais o Japão. A Europa e a Ásia, com seus excedentes auferidos com o comércio exterior, financiam os déficits gêmeos dos EUA. O Brasil mais recentemente garantiu a sexta posição em termos de aplicação em títulos públicos do tesouro norte-americano. Este país, por sua vez, através do FED, do seu Tesouro Nacional e do mercado financeiro de *Wall Street*, gerencia os fluxos financeiros mundiais e as bases de financiamento do Império. À periferia do sistema é reservado o espaço de reintegração internacional, nesta nova ordem, contanto que os mercados sejam livres e os Estados nacionais estejam integrados à lógica de financeirização global.

Foi justamente no momento da abertura econômica, na primeira metade da década de 1990, que a dívida pública, em países como o Brasil, assumiu um papel primordial, pois se tornou um dos principais instrumentos das funções de intermediação financeira do Estado e sustentáculo dos ganhos rentistas dos capitais que circulam livremente pelo mundo. Estes, a qualquer sinal de necessidade de financiamento do Império, se deslocam rapidamente ao centro financeiro mundial em busca de valorização real e em moeda internacional. Neste contexto, a América Latina e, especialmente, o Brasil são grandes exportadores de renda líquida. Enfim, a nova ordem mundial impõe aos países da periferia uma integração, consentida pelos principais grupos locais, pela qual as relações entre os Estados e o sistema econômico devem ser modificadas e as funções públicas alinhadas ao espírito da financeirização global e adequadas às necessidades de flexibilidade dos mercados internacionais. Evidentemente que a grave crise internacional mais recente, que se iniciou com mais intensidade em meados de 2007, atingiu duramente essa dinâmica sistêmica, mas no essencial, o movimento de centralização da riqueza nos mercados financeiros ainda está longe de diminuir.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. *O fim da história*: de Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- BAER, Mônica. *O rumo perdido*: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mais um teco na turma da bufunfa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 out. 2006. Folha Dinheiro.
- BELLUZZO, Luís Gonzaga de Mello. Desajuste fiscal e abertura financeira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 2004.
- BELLUZZO, Luís Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda*: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BORON, Atílio. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II*: que Estado para que democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 7-67.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma de Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *A crise econômica e reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. *Reformas econômicas em democracias novas*: uma proposta social-democrata. São Paulo: Nobel, 1996.
- CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In: CHESNAIS, François. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 199-221.
- CANUTO, Otaviano. *Brasil e Coreia do Sul*: os (des)caminhos da industrialização tardia. São Paulo: Nobel, 1994.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp; IE-Unicamp, 2002.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção primeiros passos).
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*: um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 3-24, 1 sem. 1998.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista/Boitempo, 1997.
- FLEURY TEIXEIRA, Sônia Maria. Fundamentos de la reforma del Estado. In: ENANPAD, 2001. Campinas. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/frame\\_enanpad2001.html](http://www.anpad.org.br/frame_enanpad2001.html)>. Acesso em: 16 ago. 2005.

- GOWAN, Peter. *A roleta global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.
- LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1985.
- MARX, Karl. *Salário, preço e lucro*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção os Economistas).
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 225-252.
- MESZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. 1998. 28 f. Documento (Trabalho n. 2/98)-Universidade Técnica de Lisboa/ISEG/CEDIN, Lisboa, Portugal, 1998.
- SANTOS, Reginaldo Souza et. al. A controvertida crise fiscal brasileira. *Revista Desenbahia*. Salvador, v. 1, n. 1, p. 79-105, set. 2004a.
- \_\_\_\_\_. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004b.
- \_\_\_\_\_. *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*. Salvador: NIPP/NPGA/UFBA, 2001. Relatório de pesquisa.
- SAYAD, João. Dez anos do Plano Real. *Folha de São Paulo*, 5 jul. 2004. Folha Dinheiro.
- SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Revista Lua Nova*, n. 48, p. 187-212, 1999.

# Reforma do Estado e da administração pública necessária ao Brasil na era contemporânea

Fernando Alcoforado<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a crise econômica e financeira mundial e suas consequências, especialmente aquelas que dizem respeito ao Brasil, e avaliar a necessidade de ser realizada uma reforma profunda do Estado e da Administração Pública na atualidade para promover o desenvolvimento econômico e social do país. A metodologia adotada consistiu na análise de publicações versando sobre a crise econômica e financeira mundial e seus desdobramentos, a reforma do Estado e da Administração Pública implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a avaliação de seus resultados, e a experiência do "Estado em rede" na União Europeia a fim de apresentar proposições de reestruturação do Estado no Brasil para torná-lo eficiente e eficaz. O resultado dos estudos apontou a necessidade de implementação de uma nova reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil.

**Palavras chaves:** Globalização. Crise econômica mundial de 2008. Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil nos anos 1990 e 2000. Reforma do Estado e da Administração Pública requerida ao Brasil e à Bahia na era contemporânea.

## Abstract

*This article's objective is to analyse the world economic and financial crisis and its consequences, especially those related to Brazil and evaluate the need for an in-depth State and Public Administration reform to be undertaken in order to promote its economic and social development. The methodology adopted consisted of analysing publications concerned with the world economic and financial crisis and its ramifications and State and Public Administration reform implemented under President Fernando Henrique Cardoso's government. An evaluation of its results and experience of the network State in the European Union, in order to submit proposals for State restructuring in Brazil to make it efficient and effective is then put forward. The results of these studies pointed towards the need to implement new State and Public Administration reform in Brazil.*

**Keywords:** Globalization. 2008 world economic crisis. State and Public Administration reform in Brazil in 1990 and 2000. State and Public Administration reform required from Brazil and Bahia in the contemporary era.

## A CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA MUNDIAL E A NECESSIDADE DE UM PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

O processo de globalização que se registra na atualidade é uma consequência natural do

desenvolvimento do capitalismo, que nasceu nas entranhas do feudalismo nas cidades medievais da Europa e se expandiu, progressivamente, constituindo mercados e Estados nacionais a partir do século XV. O estágio de globalização do capital se iniciou também nesta época, com as correntes de comércio que vários países europeus mantinham com o Oriente e a partir da descoberta da América por Cristóvão Colombo.

Foi no pós-guerra, a partir da década de 1950, que o processo de globalização atingiu as

<sup>A</sup> Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona (UB), Espanha; especialista em Engenharia Econômica e Administração Industrial pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ); professor universitário; consultor de organizações públicas e privadas nacionais e internacionais nas áreas de planejamento econômico, planejamento e desenvolvimento regional, planejamento de sistemas de energia e planejamento estratégico. falcoforado@uol.com.br

culminâncias com a expansão do comércio internacional e a transferência de capitais dos países capitalistas centrais para os periféricos através de vultosos financiamentos e investimentos diretos. Segundo Hirst e Thompson (1998, p. 87),

[...] no período 1945-73, o fator dominante que dirigiu a economia mundial foi o crescimento do comércio internacional; do início da década de 80 em diante, sustentamos, foi o crescimento do investimento externo direto.

A avaliação de Hirst e Thompson sobre o longo *boom* após a Segunda Guerra Mundial é a de que seria resultante de um crescimento maciço do comércio mundial e do investimento interno (e, em menor extensão, externo). A prosperidade da economia mundial baseava-se, em grande parte, na orientação que era dada às exportações. De 1960 a 1990, as exportações cresceram mais rapidamente do que a produção. No entanto, a partir da década de 1980, o crescimento do investimento externo direto passou a suplantar o das exportações. Entre 1983 e 1990, os fluxos de investimento externo direto expandiram-se a uma taxa média anual de 34% comparada à taxa anual de 9% para o comércio global de mercadorias.

O setor financeiro expandiu globalmente de forma exponencial para dar suporte às atividades produtivas, aos investimentos e ao comércio internacional. Segundo Chesnais (1996, p.244),

[...] a hipertrofia da esfera financeira pode ser constatada comparando o montante das transações vinculadas ao comércio internacional de mercadorias com as do mercado de câmbio. O movimento diário do comércio internacional representou em 1992 apenas 3% do montante das transações diárias nos mercados de câmbio que já ultrapassavam 1 trilhão de dólares por dia (1,5 trilhão de dólares em 1995).

François Chesnais (1996, p.241) tem a opinião de que

[...] é no campo monetário e financeiro, talvez mais do que em qualquer outro, que foi maior a responsabilidade dos governos, a começar pelos do Reino Unido e dos Estados Unidos, na criação das condições que permitiam ao

capital concentrado atuar praticamente a seu bel-prazer, com poucos controles ou freios.

O descontrole do sistema financeiro global associado aos vultosos déficits em conta corrente dos Estados Unidos contribuiu decisivamente para a eclosão da atual crise financeira mundial. A crise financeira mundial ocorrida em 2008 teve como epicentro os Estados Unidos, que vêm acumulando déficits sucessivos em conta corrente por mais de 25 anos, fato este que está comprometendo seriamente o desenvolvimento da produção, do investimento e do comércio global. Nouriel Roubini, referindo-se aos Estados Unidos no artigo sob o título “O esquema Ponzi”, publicado na revista Carta Capital em 01/04/2009, afirma que

[...] um país que gastou mais do que recebeu por mais de 25 anos, e se defronta com um pesado déficit em conta corrente, torna-se o maior detentor de dívida externa do mundo é também um país Ponzi que, eventualmente, vai decretar moratória se, com o tempo não apertar o cinto e começar a perseguir déficits em conta corrente menores e balança comercial superavitária. As obrigações dos EUA devem somar um montante superior a 3 trilhões de dólares (ROUBINI, 2009a).

Dois cenários catastróficos alternativos podem resultar desta afirmativa de Nouriel Roubini: o primeiro é que os Estados Unidos poderão dar o maior calote do planeta ao decretarem a moratória de sua dívida (3 trilhões de dólares), agravando ainda mais a crise atual; o segundo, de comprometimento acentuado do comércio mundial, se adotarem a política de apertar o cinto, reduzir déficits e tornar superavitária sua balança comercial dado o peso da economia americana. Estamos, portanto, diante de um quadro de difícil, senão impossível superação. Isto significa dizer que a crise atual da economia mundial que eclodiu nos Estados Unidos deverá ter continuidade, avançando da recessão em que se encontra à depressão.

Há muita especulação quanto à evolução futura da economia mundial. Alguns analistas advogam a tese de que a economia mundial terá uma evolução em “V”, isto é, apresentaria no primeiro momento

recessão com queda no crescimento cuja retomada aconteceria imediatamente após atingir o ponto mais baixo. Outros consideram o crescimento em “U”, isto é, haveria recessão com a queda no crescimento econômico, seguida de um longo período de depressão após o qual ocorreria a retomada do crescimento. Finalmente, os mais pessimistas defendem uma evolução em “L”, isto é, haveria recessão seguida de depressão sem perspectiva de crescimento. Neste último caso, a retomada do crescimento só aconteceria com a edificação de uma nova ordem econômica mundial.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, defende uma evolução entre “V” e “U” ao afirmar que o mundo já ensaia sair da pior recessão do pós-Segunda Guerra, mas que uma recuperação mais firme poderá demandar mais tempo do que o previsto (Ver o artigo de Fernando Canzian, “Economia mundial tem reação fraca, diz FMI”, publicado pela Folha de S. Paulo no Caderno Dinheiro em 9 de julho de 2009). Segundo o FMI, a boa notícia é que as forças que vinham empurrando a economia global para baixo estão perdendo força. Mas a má notícia é que ainda é muito fraca a força que nos empurra para cima, disse o economista-chefe do Fundo, Olivier Blanchard, ao anunciar as novas previsões contidas no relatório “Panorama da Economia Mundial”.

A maior dificuldade de recuperação da economia mundial reside em maior escala nos Estados Unidos, que se defrontam com um pesado déficit em conta corrente, tornando-se o maior detentor de dívida externa do mundo. Se os Estados Unidos não apertarem o cinto e começarem a perseguir déficits em conta corrente menores e balança comercial superavitária, vão ter que decretar moratória, colocando em xeque a economia mundial. Ressalte-se que as obrigações dos Estados Unidos devem somar um montante superior a 3 trilhões de dólares. No entanto, se os Estados Unidos apertarem o cinto para evitar a moratória haverá o comprometimento do comércio internacional dado o peso

da economia norte-americana. Isto significa dizer que, qualquer que seja a solução para a economia norte-americana, a crise global atual terá continuidade, avançando da recessão em que se encontra à depressão crônica. A evolução da economia mundial seria, portanto, em “L”.

Nouriel Roubini apresenta nova forma de evolução da economia mundial, em “W”, em seu artigo “Cresce o risco de nova contração”, publicado na Folha de S. Paulo de 25/08/2009. Roubini afirma que

[...] existem duas razões para que exista risco ascendente de uma recessão de duplo mergulho, em forma de W. Para começar, existem riscos associados às estratégias de saída para o grande relaxamento da política monetária e de estímulo fiscal: as autoridades serão criticadas por agir e também por não agir. Caso decidam levar a sério os grandes déficits fiscais e decretarem aumento de impostos, corte de gastos e redução da liquidez excessiva, poderão solapar a recuperação e levar a economia a uma estagdeflação (recessão e deflação) (ROUBINI, 2009b).

O futuro da economia mundial depende da solução que seja dada à gigantesca dívida pública dos Estados Unidos e à grande dependência econômica recíproca dos Estados Unidos e da China. O primeiro problema que precisa ser solucionado é o da gigantesca dívida pública dos Estados Unidos que, por sua vez, depende também da solução que seja dada à grande dependência econômica recíproca dos Estados Unidos e da China. Esta dependência decorre, de um lado, do fato das reservas monetárias chinesas estarem financiando decisivamente o crescimento do déficit dos Estados Unidos e, de outro, o mercado norte-americano ser o principal destino das exportações chinesas. Com a receita gerada por enormes excedentes comerciais com os Estados Unidos e as políticas que mantêm sua moeda artificialmente baixa, Pequim é o maior investidor em títulos do Tesouro norte-americano.

O aparente controle financeiro da China sobre os Estados Unidos vem ganhando grande destaque. Ressalte-se que o acúmulo por parte da China de uma enorme reserva em divisas estrangeiras (US\$ 2 trilhões) é efeito colateral de um modelo econômico demasiado dependente das exportações. O enorme superávit comercial da China é fruto de um yuan subvalorizado, que vem permitindo que outros países consumam bens chineses às custas da própria população chinesa. A China não pode vender as reservas de seu Tesouro sem desencadear o próprio colapso do dólar, o que supostamente teme. Um aspecto fundamental a considerar é que se os Estados Unidos adotassem a política de reduzir seus déficits, isso levaria o país a comprar menos produtos chineses.

A recente cúpula entre os governos chinês e norte-americano teve como principal objetivo iniciar conversações para procurar soluções conjuntas, apesar das divergências sobre a moeda, para o déficit orçamentário norte-americano e o fosso comercial (exportações/importações) entre os dois países, entre outros. O governo Obama manteve a intenção de se centrar na diferença na balança comercial, frisando que a China não deve contar com os consumidores norte-americanos para fazer a economia global sair da recessão, porque o consumo das famílias norte-americanas está em contração. Isto significa dizer que a China teria que necessariamente impulsionar o consumo interno para manter seu crescimento econômico e contribuir para uma mais rápida, porém mais equilibrada e sustentável, recuperação global.

Martin Wolf, do Financial Times, pergunta se

[...] a economia mundial está saindo da crise? O mundo aprendeu as lições certas? A resposta para ambas as perguntas é: até certo ponto. Nós fizemos algumas coisas acertadas e aprendemos algumas das lições certas. Mas nem fizemos o suficiente e nem aprendemos o suficiente (WOLF, 2009).

Wolf afirma ainda que devemos colocar estas notícias, por mais bem-vindas que sejam, em contexto. O pior da crise financeira pode ter ficado para trás, mas o sistema financeiro continua subcapitalizado e

carregando um fardo ainda desconhecido de ativos duvidosos. Pelo contrário, ele está escorado por um imenso apoio explícito e implícito dos contribuintes. A probabilidade de prejuízo à frente é próxima de 100%.

Segundo Wolf, a subcapitalização do sistema financeiro impacta negativamente sobre a economia real, inibindo o financiamento do setor produtivo e do comércio internacional. Muitos países, inclusive o Brasil, estão sofrendo quedas acentuadas em suas receitas de exportação em razão da redução da demanda mundial resultante da recessão global, mas também em consequência da retração do crédito para exportação. Teme-se que a tentativa de cada país estimular sua própria economia na conjuntura atual, associada à adoção de medidas protecionistas, leve a uma reação em cadeia. Isso reduziria o comércio internacional, aumentaria o desemprego e autoalimentaria a crise em cada país e em escala global. A busca de vantagens em cada país levaria ao pior cenário para todos: a depressão da economia mundial. Muitos analistas temem que se repita o que aconteceu durante a Grande Depressão nos anos 1930. A volta do protecionismo representaria um sério risco para a continuidade do processo de globalização.

Martin Wolf afirma também que por trás do excesso de capacidade e dos enormes aumentos nos déficits fiscais está o desaparecimento do consumidor que gasta muito, principalmente nos Estados Unidos. A prudência do setor privado provavelmente perdurará em um mundo pós-bolha caracterizado por montanhas de dívida. Aqueles que esperam um retorno rápido aos negócios de costume de 2006 estão fantasiando. Uma recuperação lenta e difícil, dominada pela desalavancagem e riscos deflacionários, é a perspectiva mais provável. Os déficits fiscais permanecerão imensos por anos. As alternativas – liquidação do excesso de dívida por meio de um aumento da inflação ou falência em massa – não serão permitidas. A alta dependência de uma expansão monetária imensa e déficits fiscais nos países que antes consumiam muito será insustentável no final. A visão de Wolf é a de que a evolução da economia mundial ocorrerá em “U”.

Para Wolf, quanto mais forte for o crescimento da demanda nos países com superávit, em relação ao PIB potencial, e mais poderoso for o reequilíbrio global, mais saudável será a recuperação da economia mundial. Isso vai acontecer? Wolf duvida. O alto desemprego persistente e um baixo crescimento poderão até mesmo ameaçar a própria globalização. As fraquezas fundamentais do setor financeiro ainda não foram tratadas. Dúvidas também permanecem sobre o funcionamento do sistema monetário internacional baseado no dólar, os alvos corretos para a política monetária, a gestão dos fluxos globais de capital, a vulnerabilidade das economias emergentes, como demonstrado na Europa central e oriental e, também, a fragilidade financeira demonstrada com tanta frequência e tão dolorosamente ao longo das últimas três décadas.

Uma das consequências da crise econômica e financeira mundial é o agravamento do balanço de pagamentos em conta corrente da maioria dos países em razão da queda inevitável no comércio internacional nos próximos anos. Os países que apresentam problemas de déficits nos seus balanços de pagamentos terão também reduzidas suas capacidades para importar. Quando isto ocorrer, eles não terão outra alternativa senão a de substituir importações, protegendo seus mercados internos. É imprescindível que a decisão de adotar uma política de substituição de importações com o fortalecimento do mercado interno seja tomada pelo governo brasileiro antes que a situação se torne crítica no país.

A política econômica a ser adotada pelo Brasil deveria ser orientada no sentido de enfrentar, nos próximos anos, déficits crescentes no balanço de pagamentos. Até a eclosão da crise mundial, esses déficits eram cobertos pela entrada de capitais externos que deverão ser reduzidos significativamente nos próximos anos por causa da crise de liquidez do sistema financeiro mundial. Uma alternativa seria utilizar as reservas de 200 bilhões de dólares em divisas que dispomos na cobertura desses déficits. A outra, mais inteligente, seria a de utilizar

esses recursos para investir na produção interna em substituição ao que o país importa e reduzir ou eliminar, em consequência, o déficit no balanço de pagamentos. Outra grande vantagem é que esta medida geraria emprego e renda internamente no país, e reduziria sua vulnerabilidade externa.

Em outras palavras, o governo brasileiro deveria adotar uma nova política econômica, centrada no incentivo à industrialização substitutiva de importações, passando-se a produzir no Brasil o que é importado do exterior. O objetivo seria reduzir os gastos do país em divisas com importações contribuindo, desta forma, para reduzir os déficits que deverão ocorrer na balança comercial e no balanço de pagamentos do país em conta corrente, além de incrementar a geração de emprego e renda no mercado interno.

Essas medidas de política econômica são absolutamente indispensáveis porque a crise econômica e financeira mundial não terá solução a curto e médio prazos. Levando em conta os *ciclos longos* de Kondratieff, a crise enfrentada pelo sistema capitalista mundial só terá um fim em 2029. Sua duração será, portanto, de 20 anos no mínimo. Durante este período, vivenciaremos uma situação de caos sistêmico, a não ser que haja uma ação articulada global que leve à superação do problema. Além disso, o protecionismo deverá ser adotado na maioria dos países que se defrontarão com problemas em seus balanços de pagamentos.

Devido a esses fatos, o governo brasileiro precisa se convencer definitivamente de que a crise do sistema capitalista mundial é profunda. O Brasil não é uma ilha de prosperidade em um ambiente de crise geral. A economia mundial se encontra em recessão e caminha para a depressão. A saída do estado de depressão para o de retomada só ocorrerá a longo prazo, se tomarmos por base a experiência histórica. Ressalte-se que a crise global de 1873 só foi superada em 1896, 23 anos após, e a mais recente, a de 1929, só foi superada em 1945, 16 anos após sua eclosão. O comércio exterior será

**Uma das consequências da crise econômica e financeira mundial é o agravamento do balanço de pagamentos em conta corrente**

profundamente afetado nos próximos anos. Nessas circunstâncias, qualquer plano de desenvolvimento para o Brasil deveria estar fortemente apoiado no mercado interno.

Uma constatação que se observa no momento é a de que cada país está buscando solucionar seus próprios problemas. No Brasil, um grave problema é o fato de termos um presidente e uma equipe econômica sem visão estratégica. Eles só olham o curto prazo. O governo brasileiro está perdendo a grande oportunidade histórica de promover o desenvolvimento do país em novas bases. Peter Drucker (1972), uma das maiores autoridades mundiais em administração, afirma na página 124 de sua obra *O Gerente Eficaz* que

Gerentes eficazes [...] procuram prever o que é estratégico e genérico, em vez de resolver problemas.

e, na página 133, ressalta que

A primeira pergunta que o tomador de decisões faz é : “Essa situação é genérica ou uma exceção? Isso é algo que gera um grande número de ocorrências? Ou é a ocorrência um acontecimento único que precisa ser tratado como tal? O que é genérico deve ser respondido com uma regra, um princípio. O excepcional só pode ser tratado como tal e como se apresenta”.

Os ensinamentos de Peter Drucker não estão sendo seguidos pelos dirigentes do Brasil, que procuram resolver, sobretudo, os problemas de curto prazo como, por exemplo, o da insuficiência de crédito interno e externo, com a adoção de medidas voltadas para a redução dos depósitos compulsórios dos bancos, a dispensa do IPI na indústria automobilística e em outros setores industriais, o aporte de maior volume de recursos ao mercado pelos bancos estatais, a redução das taxas de juros, apesar da taxa Selic continuar elevada tanto quanto os *spre-ads* bancários, entre outras medidas tópicas.

Os dirigentes do Brasil não perceberam ainda que o que está ocorrendo é um acontecimento único que precisa ser tratado com a adoção de estratégias que neutralizem as ameaças ao desenvolvimento

econômico e social do país, e que contribuam para aproveitar as oportunidades que a crise atual possa proporcionar. Acontecimento único significa dizer que as regras utilizadas em condições de normalidade não se aplicam nas condições atuais. Isto significa dizer que o governo federal deveria atuar, na frente interna, adotando um plano estratégico de desenvolvimento para o país centrado fundamentalmente no fortalecimento do mercado interno e, na frente externa, buscando incrementar as exportações através do comércio multilateral e bilateral. Este plano estratégico de desenvolvimento requererá uma nova e urgente reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil para dar-lhe sustentação.

### **BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 1990 E 2000**

A reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil realizada na década de 1990 ocorreu em razão de três fatores: o processo de globalização da economia, a crise de financiamento do setor público agravada na década de 1980 e a crise do modelo de gestão imperante no país. Esta reforma teve início a partir do governo Fernando Collor, em 1990, quando foi dado início ao processo de introdução do modelo neoliberal no Brasil, dando início ao desmonte do aparato institucional montado no país de 1930 a 1988 para facilitar o ingresso de capitais externos considerados indispensáveis em razão da insuficiência da poupança interna para financiar os investimentos na expansão da economia brasileira.

Em sua obra *Um projeto para o Brasil*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

De 1990 até 1998, o governo brasileiro adotou um conjunto de medidas preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial para inserir o Brasil ao processo de globalização – o *Consenso de Washington* – que estabelecia três passos a serem dados na seguinte ordem: 1) estabilização da economia (combate à inflação); 2) realização de reformas estruturais



(privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial); e 3) retomada dos investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento. É levando em conta este contexto que devemos situar a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil realizada na década de 1990 (ALCOFORADO, 2000, p.92).

Fatores internos e externos contribuíram para que houvesse mudanças no aparato institucional existente no Brasil até 1990. Internamente, a crise financeira do Estado, que fazia com que ele se tornasse incapaz de atuar como investidor, a insuficiência de poupança privada interna, a cessação do financiamento de bancos internacionais e a redução de investimentos estrangeiros diretos no Brasil a partir da crise da dívida externa na década de 1980 colocaram em xeque o modelo de desenvolvimento até então em vigor (ALCOFORADO, 2000, p.104).

Externamente, a crise estrutural do sistema capitalista mundial, no final da década de 1970, colocou na ordem do dia a necessidade dos países industrializados reestruturá-lo. Esta reestruturação tinha como principal objetivo a abertura dos mercados mundiais com a redução do tamanho do Estado e menor ingerência dos governos nacionais na atividade econômica. Para os países ditos emergentes como o Brasil, preconizou-se o *Consenso de Washington*, expressão adotada em 1990 pelo economista inglês John Williamson, que contempla um conjunto de medidas estabelecido pelo FMI e pelo Banco Mundial para estabilizar as economias dos países capitalistas periféricos a fim de adaptá-los à nova ordem econômica mundial em gestação centrada na globalização (ALCOFORADO, 2000, p.104).

Segundo Eli Diniz, professora do Instituto de Economia da UFRJ,

[...] no decorrer dos anos 1990, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública brasileira. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do

desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem” (DINIZ, 2001).

Com a instalação do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil ganha destaque na agenda nacional a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que assume, além das funções tradicionais de gestão da função pública, a atribuição de coordenar o processo de reestruturação da administração pública brasileira. A proposta de reforma destaca a necessidade de aumentar a governança do Estado, ou seja, a capacidade técnica e administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços para o atendimento dos cidadãos, e limitando a atuação do Estado àquelas funções que lhe são próprias.

Com isso, o Estado assumiria um papel menos abrangente como executor ou prestador direto de serviços, reorientando o foco de sua atuação para a promoção do desenvolvimento social e econômico, visando assegurar o atendimento das demandas sociais básicas. Nesta nova perspectiva, buscava-se o fortalecimento do Estado para a execução das funções de formulação de políticas públicas, regulação e coordenação, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. A modernização da gestão pública se fundamentaria na observância dos seguintes princípios:

- **Focalização da ação do Estado no cidadão.** O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania, tendo como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania;
- **Reorientar os mecanismos de controle para resultados,** o que significa substituir a lógica vigente do controle da legalidade e do

cumprimento do rito burocrático para o controle voltado para a consecução de objetivos;

- **Flexibilidade administrativa**, que permita alcançar os resultados esperados pela sociedade;
- **Controle social**, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação.

Para a implantação desses princípios, foi necessária a construção de um modelo conceitual baseado na existência de quatro setores dentro do Estado:

**a. Núcleo Estratégico**

É o setor que edita leis, define as políticas públicas e zela pelo seu cumprimento. Representa o segmento voltado para a consecução das funções estratégicas do Estado e corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, e, no poder Executivo, à cúpula diretiva, responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

**b. Atividades Exclusivas**

É o setor onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, arrecadar impostos, fiscalizar e subsidiar do Estado.

**c. Serviços Não Exclusivos**

Corresponde ao setor onde o Estado atua num contexto competitivo, simultaneamente com organizações públicas não estatais e com a iniciativa privada. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**d. Produção de bens e serviços para o mercado**

Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

Dentro dessa perspectiva, o novo desenho institucional do aparelho do Estado induz ao fortalecimento de suas funções de formulação de políticas, por intermédio do núcleo estratégico, reservando-se o espaço da prestação de serviços para instituições de três naturezas básicas:

- **no setor de atividades exclusivas**, por intermédio das Agências Executivas, que consiste, basicamente, numa qualificação adicional dada às autarquias e fundações que atuam neste setor, a partir da responsabilização e comprometimento com resultados e a contrapartida de flexibilidades mínimas necessárias para a consecução dos objetivos estabelecidos em contrato de gestão, firmado com o ministério supervisor;
- **no setor de serviços não exclusivos**, pela transformação das instituições que atuam neste setor em Organizações Sociais, entidades públicas não estatais, que, a partir de autorização parlamentar específica, ficariam autorizadas a participar do orçamento público, mediante contrato de gestão que definirá os compromissos de resultados específicos;
- **no setor de produção de bens e serviços para o mercado**, por intermédio de empresas privadas a partir da concessão, ou estatais, neste caso, reguladas por meio de contrato de gestão, celebrado com o ministério supervisor.

Essas diretrizes indicam, primeiramente, a necessidade de estabelecer a distinção entre as ações a serem realizadas diretamente pelo aparelho do Estado, as ações a serem apenas garantidas pelo Estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulação, orientação e fomento para a iniciativa privada. Outra abordagem necessária consiste na definição das ações que cabem à esfera federal, assumindo-se que um dos requisitos para a racionalização do emprego dos recursos públicos e para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado no governo federal é a descentralização, para as outras esferas, de serviços cuja natureza demande informação e decisão em nível regional ou local, mais compatíveis com o exercício do controle social pelos cidadãos.

A proposta de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso não alcançou, entretanto, o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os

vícios do passado. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda.

A principal falha da reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso

reside no fato de vinculá-la à inserção subordinada do Brasil ao processo de globalização e não a uma estratégia de desenvolvimento nacional. Outra deficiência importantíssima na reforma do Estado e da Administração Pública realizada na década de 1990 decorre do fato de não ter proposto estratégias que possibilitassem na prática o aumento da eficiência e da eficácia do aparelho do Estado no Brasil com a realização de uma profunda reestruturação organizacional.

Em sua obra *De Collor a FHC – O Brasil e a nova (des)ordem mundial*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

O Estado no Brasil é ineficiente e ineficaz devido à falta de integração dos governos federal, estadual e municipal na promoção do desenvolvimento nacional, regional e local. “Associe-se a esse fato a existência de estruturas organizacionais inadequadas em cada um dos níveis federal, estadual e municipal que inviabilizam o esforço integrativo nessas instâncias de governo. A falta de integração das diversas instâncias do Estado é, portanto, total, fazendo com que a ação do poder público se torne caótica no seu conjunto, gerando, em consequência, deseconomias de toda ordem (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

As estruturas organizacionais do governo em todos os seus níveis no Brasil estão superadas. É inadmissível que estruturas do governo federal, estadual e municipal superponham esforços, como ainda ocorre hoje em muitos setores, exaurindo os poucos recursos coloca-

dos à sua disposição. Para solucionar esse problema, seria necessário fazer com que os governos federal e estaduais assumissem funções normativas e de planejamento global, regional e setorial em bases integradas, enquanto as prefeituras municipais, órgãos de desenvolvimento regional e empresas estatais fariam a parte executiva também de forma articulada (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

Competiria, portanto, às prefeituras municipais, aos organismos de desenvolvimento regional e

às empresas estatais a grande responsabilidade de colocar em prática todos os planos de desenvolvimento global, regional, estadual, municipal e setorial elaborados em conjunto pelas diversas instâncias de governo após auscultar os parlamentos nos seus níveis federal, estadual e municipal, bem como a sociedade civil. Esse modelo de gestão integrada do setor público no Brasil se contraria ao que prevalece na atualidade, no qual os governos federal, estadual e municipal são autônomos nas suas deliberações e ações, e politicamente reativos à ideia de integração (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

Repensar a reforma do Estado requer uma ruptura com o paradigma ainda dominante nos estudos desta área que privilegia o papel da tecnocracia na gestão governamental em detrimento da manifestação de setores da sociedade civil. Não basta mais e mais concentração do poder técnico, como ocorre na atualidade. É preciso levar em conta a dimensão política da reforma do Estado, contemplando a participação de setores da sociedade civil através de audiências públicas, plebiscitos e referendos nas tomadas de decisão sobre as questões mais relevantes. A ênfase na política requer, fundamentalmente, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle social externo, a transparência e a publicação dos atos do governo.

Além das fragilidades acima apontadas, a reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso, não levou na devida conta a experiência da União Europeia que constituiu o denominado **Estado em rede**. Em sua tese de doutorado, *Os Condicionantes do Desenvolvimento do Estado da Bahia*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

Em consequência do fracasso do Estado-Nação clássico em articular a resposta aos desafios da globalização da economia, da tecnologia e da comunicação, os governos europeus estão tentando administrar seus países com a construção de um novo sistema institucional, o **Estado em rede** (ALCOFORADO, 2003, p. 58).

Manuel Castells afirma que a unificação da Europa é uma fonte de inovação institucional que poderá fornecer algumas respostas à crise do Estado-Nação, porque estão sendo criados novos tipos de governo e novas instituições governamentais nos âmbitos europeu, nacional, regional e local, motivando uma nova forma de Estado que propõe ser chamado de **Estado em rede**. A integração europeia é, ao mesmo tempo, uma reação ao processo de globalização e sua expressão mais avançada (Castells, 1999). A implantação do Estado em rede no Brasil se traduziria na integração dos diversos organismos do Estado brasileiro em todos os níveis federal, estadual e municipal no planejamento e na execução dos planos de desenvolvimento do país.

## A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REQUERIDA AO BRASIL E À BAHIA NA ERA CONTEMPORÂNEA

Diferentemente da reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve como principal objetivo a inserção do Brasil ao processo de globalização com base no *Consenso de Washington*, urge a realização de uma nova reforma no Brasil que contribua para promover o desenvolvimento do país apoiado fortemente no mercado interno pelas

razões expostas no primeiro item deste artigo. Para dar sustentação a esta estratégia de desenvolvimento é necessário que o Estado brasileiro, em todos os seus níveis, disponha de uma estrutura organizacional eficiente e eficaz.

Em suas obras *Globalização e Desenvolvimento* (2006) e *Bahia – Desenvolvimento do Século XVI ao Século XX e Objetivos estratégicos na Era Contemporânea* (2007), Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

Um projeto de desenvolvimento de um país ou de uma região só terá caráter progressista se gerar transformação, mudança, progresso, criação e distribuição de riqueza. O desenvolvimento econômico se materializa quando há transformação, mudança, progresso e criação de riqueza, e o desenvolvimento social só acontece quando a riqueza é amplamente distribuída pela população, isto é, não é concentrada. Um projeto de desenvolvimento tem, portanto, caráter progressista quando o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social ocorrem simultaneamente .

A experiência histórica bem sucedida dos países líderes do capitalismo mundial (Europa Ocidental, Estados Unidos, entre outros) e a dos tigres asiáticos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, entre outros) na segunda metade do Século XX demonstra que as políticas de desenvolvimento econômico e social por eles implementadas alcançaram eficácia porque foram capazes de utilizar ao máximo os fatores internos e externos impulsionadores e inibir ou neutralizar os fatores internos e externos restritivos a seu desenvolvimento.

Os fatores impulsionadores e restritivos ao desenvolvimento se localizam em três planos: 1) na economia; 2) na sociedade; 3) no território. O **tripé economia-sociedade-território** representa a base sobre a qual as políticas governamentais de desenvolvimento devem ser estruturadas para se tornarem eficazes. Uma política desenvolvimentista governamental de um país ou de uma região será eficaz na medida em que seja capaz de utilizar ao máximo os fatores internos e externos existentes em sua economia, na sociedade e em seu território impulsionadores de seu desenvolvimento

econômico e social e neutralizar os fatores internos e externos a ele restritivos.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano da economia** dizem respeito à disponibilidade de capital como fator de produção, a existência de demanda interna e externa para os produtos ou serviços, a presença de empreendedores internos e externos interessados em investir, a existência de uma estrutura industrial competitiva, a presença de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos, e a existência de uma situação macroeconômica favorável.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano da sociedade** referem-se à disponibilidade de recursos humanos e de recursos de conhecimentos como fatores de produção, a presença de empreendedores internos interessados em investir, a existência de mercado interno para os produtos ou serviços, a disponibilidade de infraestrutura social (educação e saúde) e a existência de instituições da sociedade civil organizada atuantes, de sindicatos de trabalhadores ativos e de partidos políticos progressistas fortes.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano do território** dizem respeito à disponibilidade de recursos físicos naturais ou construídos pelo homem como fatores de produção, a disponibilidade de infraestrutura econômica (energia, transportes e comunicações), a existência de polos de crescimento e desenvolvimento territorialmente bem distribuídos e a existência de potencial de desenvolvimento endógeno ou local em todas as regiões.

Para serem bem sucedidos na implementação de suas políticas desenvolvimentistas, os governos precisam fazer com que os fatores impulsionadores do desenvolvimento existentes em cada um dos três planos acima citados (economia, sociedade e território) sejam amplamente utilizados na promoção do desenvolvimento econômico e social, e que os fatores restritivos sejam eliminados ou neutralizados. Isso significa dizer que a mais adequada sinergia entre os fatores existentes nos planos da economia, da sociedade e do território é decisiva

para que se alcance o necessário desenvolvimento econômico e social.

Fernando Alcoforado afirma ainda:

O papel do governo na promoção do desenvolvimento econômico e social de um país ou de uma região reside em sua capacidade de influenciar: 1) na otimização e melhoria dos fatores de produção existentes (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimentos e capital); 2) na adequada dotação de infraestrutura econômica e social; 3) na expansão da demanda interna e no incentivo ao atendimento da demanda externa de produtos ou serviços; 4) na expansão da estrutura industrial existente e no aumento de sua competitividade; 5) na criação de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos; 6) no fortalecimento dos polos de crescimento e desenvolvimento existentes e na constituição de zonas ou eixos de desenvolvimento; 7) na utilização do potencial de desenvolvimento endógeno ou local; 8) na criação de condições que permitam tornar o país ou a região menos vulnerável aos efeitos de instabilidades e crises na economia mundial, brasileira e local, promover o crescimento da economia nacional e regional com distribuição de renda e implementar medidas que contribuam para a redução das desigualdades regionais (ALCOFORADO, 2007, p. 135).

As estratégias relativas aos itens 1, 2, 3, 4, 5 e 8 acima especificados devem contribuir para o sucesso das estratégias relativas aos itens 6 e 7. Isto significa dizer que o desenvolvimento do mercado interno se realizará com o sucesso que se alcance no fortalecimento dos polos de crescimento e desenvolvimento existentes e na constituição de zonas ou eixos de desenvolvimento, bem como na utilização do potencial de desenvolvimento endógeno ou local que seriam, por sua vez, bem sucedidos se houver otimização e melhoria dos fatores de produção existentes (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimentos e capital), adequada dotação de infraestrutura econômica e social, expansão da demanda interna e incentivo ao atendimento

da demanda externa de produtos ou serviços, expansão da estrutura industrial existente e aumento de sua competitividade, e criação de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos.

O desenvolvimento do mercado interno se realizará na plenitude, portanto, na medida em que o progresso econômico e social ocorra em cada polo de crescimento e desenvolvimento nos eixos de desenvolvimento e em cada localidade. Ao abordar os *polos de crescimento e desenvolvimento* na página 194 de sua obra *Globalização e Desenvolvimento* (2006), Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

A estratégia de desenvolvimento de um país ou de uma região deve se apoiar também nos polos que comandam seu crescimento econômico ou desenvolvimento, isto é, nas cidades ou áreas economicamente mais dinâmicas. Ressalte-se que o polo de crescimento surge devido ao aparecimento de uma ou mais atividades econômicas motrizes que, antes das demais, realizam a separação dos fatores de produção, provocam a concentração de capitais sob um mesmo poder e decompõem tecnicamente as tarefas e a mecanização.

É preciso destacar **que o polo é o centro econômico dinâmico de uma região, de um país ou de um continente**, e que o seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca, de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para a região. O desenvolvimento regional estará, assim, sempre ligado ao do seu polo. Como o polo é sempre um ponto ou uma área que exerce influência sobre uma região, ele tem de ser canalizado por estradas, por caminhos que liguem a área polarizada ao polo. A influência exercida pelo polo em uma determinada região pode contribuir decisivamente para incrementar a demanda interna de produtos e serviços, o uso dos fatores de produção, a infraestrutura, a capacidade industrial e a inovação de processos e de produtos.

**O desenvolvimento do mercado interno se realizará na plenitude [...] na medida em que o progresso econômico e social ocorra em cada polo de crescimento e desenvolvimento nos eixos de desenvolvimento e em cada localidade**

Foi devido a esse processo, que teve grande influência na integração do território francês em torno de Paris — de 1830 a 1870 e, depois, de 1892 a 1914 — e do território norte-americano em torno das grandes cidades do Nordeste dos Estados Unidos — dos meados do século XIX até 1908 —, a expansão das ferrovias, permitindo o crescimento dos polos principais pela expansão de sua área de influência, pela formação de **nós de tráfego e de zonas ou eixos de desenvolvimento**. Ressalte-se que o conceito de **Zona ou Eixo de Desenvolvimento** consiste em agrupamentos econômicos definidos a partir dos grandes corredores de circulação da produção, propulsores do desenvolvimento regional.

A existência de vários polos de desenvolvimento ligados uns aos outros por estradas e ocupando todos uma área dinâmica, tem repercussão sobre todas as atividades econômicas regionais e formam aquilo que pode ser denominado de **zonas ou eixos de desenvolvimento**. **As zonas ou eixos de desenvolvimento** são o resultado da concentração geográfica das atividades econômicas devido aos efeitos da complementação. Assim, a presença de determinadas indústrias em um local favorável provoca a formação de uma infra-estrutura e atrai outras indústrias que lhe são complementares.

Na mesma obra, à página 197, Fernando Alcoforado faz a análise do *potencial de desenvolvimento endógeno ou local*.

A teoria do desenvolvimento endógeno é a que focaliza, com toda atenção, a questão regional, apresentando as maiores contribuições para a problemática das desigualdades regionais e os melhores instrumentos de políticas para sua correção. A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno.

A contribuição da teoria de desenvolvimento endógeno consistiu em identificar quais fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e o desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo se concluiu que a região dotada desses fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado. Além disso, o processo de desenvolvimento endógeno pode contribuir decisivamente para incrementar a demanda interna de produtos e serviços, o uso dos fatores de produção, a infraestrutura, a capacidade industrial e a inovação de processos e de produtos.

Levando em consideração esses pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente a ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação bruta de capital fixo. Ela deve também procurar manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns, e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

No que concerne à geração de empresas locais, pode-se adotar, também, como política de desenvolvimento endógeno a implantação de incubadoras de empresas que são programas de assistência às micro e pequenas empresas em fase inicial. Sua finalidade é viabilizar projetos, criando novos produtos, processos ou serviços, gerando novas empresas que, após deixarem a incubadora, estejam aptas a se manter no mercado. A introdução de novas tecnologias pode ser realizada principalmente em incubadoras de base tecnológica, como no setor de telecomunicações, eletrônica, informática, mecânica de precisão, biotecnologia, químico, fabricação de produtos odontológicos, dentre outros.

Cinco outras iniciativas podem ser desenvolvidas no processo de desenvolvimento endógeno: 1) a formação de recursos humanos; 2) o apoio à comunidade; 3) a redistribuição de renda; 4) a conservação do meio ambiente; 5) reforma agrária. A formação de recursos humanos tem como principal objetivo a qualificação da mão de obra, o que se torna fundamental para evitar que a falta de qualificação dos trabalhadores locais seja um fator de repulsão de investimentos.

No que concerne à Bahia, é preciso fortalecer os polos de crescimento e desenvolvimento da economia do estado da Bahia (Macrorregião de Salvador, o Litoral, inclusive Salvador, e as regiões sob a influência de Juazeiro, Vitória da Conquista, Irecê, Guanambi e Barreiras). O potencial de desenvolvimento endógeno de cada localidade do estado da Bahia deve ser identificado e utilizado na plenitude. O governo do estado da Bahia deveria constituir sistemas de gestão para coordenar as ações nas regiões abrangidas pelos polos de crescimento e desenvolvimento da economia estadual, especialmente nas *zonas ou eixos de desenvolvimento*, envolvendo os governos federal, estadual e municipal, que atuariam de forma integrada. No plano de cada localidade deveria haver um esforço conjunto entre as três esferas de governo, as forças econômicas e a sociedade civil na promoção do desenvolvimento econômico e social.

## REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, Fernando. *Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia*. Tese de Doutorado. Universidade de Barcelona. 2003. Disponível em: <WWW.tdx.cesca.es\_UB/AVAILABLE/TDX-0203105-122457//O.PREVIO.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Bahia- Desenvolvimento do século XVI ao século XX e objetivos estratégicos na era contemporânea*. Salvador: EGBA, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Um projeto para o Brasil*. São Paulo: Nobel, 2000.
- \_\_\_\_\_. *De Collor a FHC- O Brasil e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da crise econômica mundial*. Blog de falcoforado. Disponível em: <http://fernando.alcoforado.zip.net>. Acesso em: 16 ago.2009.

- ALCOFORADO, Fernando. *As lições da crise mundial de 2008*. Blog de falcoforado. Disponível em: <<http://fernando.alcoforado.zip.net>>. Acesso em 09 ago.2009.
- CANZIAN, Fernando. Economia mundial tem reação fraca, diz FMI. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 de julho de 2009. Caderno Dinheiro.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã VM, 1996.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=567538>>.
- DRUCKER, Peter. *O Gerente eficaz*. Rio: Zahar Editores, 1972.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Mundialização do capital em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ROUBINI, Nouriel. O esquema Ponzi. *Carta Capital*, 01 abr.2009a.
- \_\_\_\_\_. Cresce o risco de nova contração. *Folha de S. Paulo*, 25 ago.2009b.
- WOLF, Martin. A recuperação será lenta e dolorosa, com risco substancial de recaídas. *UOL Notícias Internacional*, 15 jul.2009.



# As reformas institucionais do estado da Bahia entre 1955 e 2004

Marcelo Rodrigues Vieira<sup>A</sup>

## Resumo

Um acentuado debate tem gerado, nas últimas décadas, esforços de implementação de ações com o objetivo de modernizar a administração pública na Bahia, aí compreendido o planejamento estratégico como ferramenta de gestão pública. Nesse sentido, este trabalho apresenta uma contribuição ao resgate de ações que situam a Bahia na vanguarda desse processo entre os estados brasileiros e até na esfera federal. Não obstante esse mérito atribuído, os macroindicadores de PIB, PIB Per capita, assim como o IDH e seus subíndices nos conclamam a uma maior reflexão quanto à efetividade das políticas públicas até aqui implementadas.

**Palavras-chave:** Modernização pública. Planejamento. PIB. IDH.

## Abstract

*A focused debate in recent decades has generated efforts to implement actions with the objective of modernizing public administration in Bahia, with strategic planning understood as a public management tool. This work presents a contribution for rescuing actions that locate Bahia at the forefront of this process among Brazilian States and even at federal level. In spite of the this merit conferred, the GDP macro-indicators, per capita GDP, HDI and its sub-indexes call for greater reflection on the effectiveness of public policies implemented until now.*

**Keywords:** Public modernization. Planning. GDP. HDI.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, são apresentados os principais marcos de reformas no aparelho de governo do estado da Bahia, bem como as ações de planejamento, tendo como marco inicial o governo de Antônio Balbino em 1955, seguido pelo Plandeb, a reforma administrativa de 1966, as diversas ações governamentais de planejamento e as reformas administrativas dos períodos subsequentes, até o ano de 2004. Como contribuição, contudo, é apresentada uma brevíssima retrospectiva dos princípios legados do período

iniciado pelo “Estado Novo” (1937-1945) até o início da década de 1950, aí incluída a criação do Departamento do Serviço Público (DSP) através de decreto de 1942. Também algumas citações do século XIX apresentam as ideias modernizantes para o estado brasileiro, temas relacionados à meritocracia que até os dias atuais são recorrentes nos programas de governo, contudo, sem uma efetiva implementação, salvo experiências isoladas. Assim, este estudo busca contribuir para uma profunda reflexão sobre a persistente inaptidão dos governos em promoverem eficazes alterações nas suas estruturas e processos administrativos para fazer frente aos desafios efetivos de promoção do desenvolvimento econômico e social, até então com resultados desfavoráveis ao Estado quando medidos pelos macroindicadores de PIB, PIB per capita, IDH e seus subíndices.

<sup>A</sup> Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs); especialista em Gestão Organizacional Pública pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); especialista em Administração Financeira pelas Faculdades Integradas Estácio de Sá/CENID; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). marcelovieira.ead@gmail.com

### **A modernização imposta pelo Estado Novo na Bahia (1937-1945)**

O Estado Novo foi um regime ditatorial, republicano-nacional-unitário-autoritário, comandado pelo presidente Getúlio Vargas, entre novembro de 1937 e setembro de 1945, conforme Tavares (2001).

Na Bahia, ele foi instalado com a nomeação do interventor federal, interino, comandante da 6ª Região Militar, coronel Antônio Fernandes Dantas, sucedido por Landulpho Alves, em março de 1938, que administrou o estado, contando com a seguinte estrutura administrativa: Secretaria de Segurança Pública, Secretaria do Interior e Justiça, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Agricultura, Secretaria da Educação e Saúde.

Ele priorizou, em seu governo, a agricultura e a educação, investindo na implantação de “fazendas experimentais” para melhorar o plantel bovino leiteiro. Construiu o primeiro aviário da Bahia, em Feira de Santana. Buscou desenvolver a lavoura algodoeira, integrando-a ao parque têxtil. Construiu usinas de beneficiamento de algodão em Feira de Santana. Criou feiras animais para a exposição de gado no Parque de Ondina, em Salvador. Tentou, também, assentar famílias de imigrantes japoneses na Colônia Agrícola de Mata de São João. Construiu uma fazenda agrícola em Cruz das Almas, com instalações administrativas, laboratoriais e residenciais. De igual modo, na educação, sob a direção de Isaías Alves, inaugurou a escola Duque de Caxias e o Instituto Normal da Bahia. Pelo Decreto nº 11.234 de 1939, reformou todo o ensino normal. Em 1942, através de uma ação militar, foi deposto Landulpho Alves, sendo nomeado para ocupar o seu lugar o coronel Onofre Pinto Aleixo (TAVARES, 2001).

### **PRINCIPAIS MARCOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA BAHIA**

Para Matta (2003), esses marcos podem ser descritos como: a criação do Departamento do Serviço Público (DSP), através de Decreto de 1942, e a sua transformação em Departamento de Administração

Geral (DAG), pela Lei nº 2.321, da reforma administrativa do Poder Executivo baiano de 1966. Ele passou a funcionar como órgão central do sistema de administração, sendo transmutado, em 1980, na atual Secretaria da Administração do Estado da Bahia.

Num breve histórico das reformas administrativas, o autor relembra o artigo do Diretor Geral do DSP, Renato Bião de Cerqueira, sob o título *Antecedentes Teóricos da Reforma Administrativa no Brasil*, no qual é demonstrado que o sistema de mérito e a organização do pessoal civil do serviço público da União e dos estados, resultantes das diretrizes de eficiência e economia adotadas pelo governo Vargas, antes e depois da Constituição de 1934, e depois da Constituição de 1937, procediam, “essencialmente, de ideias, estudos e projetos há muito lançados”. São relacionados os projetos de 1907, 1911 e 1913, sendo este último do deputado federal baiano Moniz Sodré, que toca no formalismo jurídico de um decreto de 1916, do governo Wenceslau Braz, sobre concurso e estágio probatório, porém, sem ter obtido o devido referendo do Congresso Nacional, seguido de outras tentativas posteriores.

É citado, também, um *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, de Viveiros de Castro, com um diagnóstico do século XIX e anteriores, e pela prescrição profética para o século XXI: “O funcionalismo público nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo técnico...” E mais: “Bem merecia da pátria o governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação: 1º – redução do quadro dos empregados...; 2º – as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade; 3º – garantir o acesso; 4º – fixação de vencimentos que possam realmente prever a subsistência do empregado e de sua família; 5º – responsabilidade efetiva dos funcionários.”

Outra preciosidade para os estudiosos do assunto é o art. 72 do projeto para a Constituição de 1946, elaborado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), exprimindo uma integração da abordagem jurídicista e o conteúdo de orientação gerencial: “Haverá junto à Presidência da República um Departamento Administrativo para o estudo pormenorizado

das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de promover, quanto à economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, bem como relações de uns com os outros e com o público.”

### **Governo Otávio Mangabeira (1947-1951)**

Após sucessivas interventorias na Bahia, Otávio Mangabeira tomou posse em abril de 1947 e iniciou os estudos para propor um plano de desenvolvimento para o Estado. Confiou a Secretaria de Educação e Saúde ao educador Anísio Teixeira, inaugurando um período de inovações e realizações que mudou o quadro educacional da Bahia. Iniciou, logo no primeiro ano, a construção de 258 prédios escolares, inclusive o centenário Ginásio da Bahia. Construiu os Centros Educacionais Integrados, as Escolas Classe e as Escolas Parque. Em apenas quatro anos construiu escolas de nível elementar, ginásios e colégios de nível secundário, com qualidade física e profissional, instituindo o concurso público para o ingresso de professores através de títulos e provas escritas e orais. Absorveu bons quadros diplomados pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da então jovem Universidade da Bahia.

O governo de Otávio Mangabeira foi pioneiro na política de apoio e incentivo à cultura na Bahia, criando para isso um Departamento de Cultura na Secretaria de Educação, transformando-o num grande centro de apoio e inovação para as artes plásticas, a música, o teatro, o cinema e a literatura baiana. Ajudou o curso de formação de bibliotecários, originando a Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal. Iniciaram-se os estudos, pelo Conselho Nacional do Petróleo, para a construção da refinaria de petróleo de Mataripe e da hidrelétrica do São Francisco.

### **O governo de Otávio Mangabeira foi pioneiro na política de apoio e incentivo à cultura na Bahia, criando para isso um Departamento de Cultura na Secretaria de Educação, transformando-o num grande centro de apoio e inovação para as artes plásticas, a música, o teatro, o cinema e a literatura baiana**

Pela pasta da agricultura foram patrocinadas a construção de dois navios pesqueiros e a vinda de colonos sérvios, croatas e japoneses para fazendas experimentais de gado bovino, cavalos e produtoras de hortifrutigranjeiros. Como resultados diretos, aumentou a produção de leite e de ovos para o consumo da população. Com a construção do matadouro de São Roque, estabilizou-se o preço da carne. Verduras e legumes começaram a ser entregues à população, originários da fazenda de colonos japoneses, do Rio Seco, município de Santo Amaro.

Para o quadriênio de 1951 a 1955, assumiu o governo Luís Régis Pacheco Pereira, no mesmo período em que Getúlio Vargas assumia a Presidência da República.

### **Governo Antônio Balbino (1955-1959)**

Esse governo teve como maior preocupação a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), coordenada pelo economista Rômulo Almeida, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb), em maio de 1955. Os frutos desse trabalho foram colhidos pelas administrações que o sucederam.

A principal característica desse governo foi sua preocupação em criar a infraestrutura econômica do estado. Contemplou, também, em seus programas, as questões sociais, visando oferecer melhores condições de vida aos bairros populares da cidade do Salvador, construindo centros sociais que forneciam, além de outros serviços, a assistência médica.

Para Pedrão (1963), a primeira tentativa de planejamento econômico global do estado da Bahia ocorreu nesse governo. Encontra-se destacada, por este autor, a genialidade do trabalho do então Secretário da Fazenda, Rômulo Almeida, sendo ele o verdadeiro idealizador do modelo institucional

implementado no Estado e principalmente pela mudança de cultura organizacional, indispensável ao planejamento.

Para o desenvolvimento desse trabalho articulou-se o governo com diversos parceiros, dentre os quais destacam-se a Universidade da Bahia, o BNDE, o Banco do Brasil, os Ministérios da Fazenda e da Agricultura, e a Fundação Getúlio Vargas. Também participaram desse planejamento as classes dirigentes e produtoras locais.

Em sua primeira mensagem enviada à Assembleia, o governador Balbino deixou claro o objetivo da criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), qual seja, implementar uma mentalidade planejadora, com o intuito de diagnosticar a economia baiana, elaborar programas e projetos, e institucionalizar o sistema de planejamento do governo estadual, buscando aproveitar todos os recursos da Bahia para impulsionar o seu desenvolvimento econômico. A partir da CPE visualizou-se criar uma instituição que condicionasse a existência do planejamento e que, aos poucos, fosse transformando as outras instituições para essa mentalidade planejadora (BOAVENTURA, 1964). Há de se destacar o pioneirismo desse Estado no planejamento com a criação dessa Comissão, bem como da Fundação para o Desenvolvimento da Ciência na Bahia.

### **Governo Juracy Magalhães (1959-1963)**

O início desse governo foi marcado pela definição do Plano de Desenvolvimento para a Bahia (Plandeb). A finalidade do Plano de Governo para o Estado era a de alcançar melhor utilização dos recursos naturais e humanos da Bahia, criando oportunidades de melhores empregos para a população em condições de trabalhar e elevando progressivamente a renda real per capita a 3%, anualmente, no mínimo.

Esse Plano considerava como diretrizes: emprego para a população; valorização dos salários nominais através de um abastecimento farto e do atendimento das necessidades mínimas de educação e assistência sanitária à população do estado da Bahia; aproveitamento dos recursos

naturais, industriais e humanos. Para alcançar essas diretrizes, o Plano previa: a possibilidade de fixação dos capitais produzidos pela própria economia baiana; capitais de empreendimentos agrícolas e industriais vindos de fora; os recursos federais ou de outras origens.

O plano de investimentos públicos, semipúblicos, ou patrocinados pelo poder público, considerava os seguintes programas básicos: de transportes e comunicação, um sistema integrado de organização da economia agrícola e do abastecimento alimentar; a expansão de fronteiras agrícolas; a possibilidade de desenvolvimento industrial via programa da Petrobras com localização de “siderúrgica média na Bahia, dentro do Programa Siderúrgico Nacional, com facilidade de formação de cadeias produtivas de indústrias metalúrgicas diversas, mecânicas, de materiais de construção, embalagens”. Esses projetos eram viáveis pela localização de matérias-primas na Bahia.

Segundo Tavares (2001), o Plandeb deveria ser realizado no período de 1960-1963. Não o foi por causa de dificuldades econômicas da Bahia e dos episódios que mobilizaram o país nos anos de 1960 a 1962, como a renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros, em agosto de 1961. Outros estudiosos defendem que, apesar de o legislativo baiano ser receptivo à ideia do planejamento, as implicações políticas determinaram a protelação da aprovação do plano, deixando-o esquecido, sem merecer o pronunciamento final do plenário daquela casa.

Apesar disso, esse Plano foi implementado ao longo dos governos de Juracy Magalhães e dos seus sucessores, principalmente no que concerne à sua estratégia industrial, podendo-se afirmar que a atual estrutura urbana industrial baiana é fruto do Plandeb.

O processo de planejamento na Bahia foi assertivo para o historiador baiano Henrique Tavares, e assim compreendido por estudiosos, administradores públicos e políticos do estado, pois, na compreensão desses atores, ele visou atender às diversas linhas de oportunidades das vocações produtivas, considerando as políticas globais, setoriais e

regionais da União para o país e para o Nordeste, buscando sua inserção nos mercados nacional e mundial (SPINOLA, 1997).

Destaca-se o bem sucedido planejamento do desenvolvimento estadual, focalizado nos grandes marcos da industrialização e da expansão dos serviços nas principais cidades baianas. Bem alicerçado em diagnósticos das possibilidades do Estado, antecipando-se ao planejamento federal que subordinou os interesses regionais à dimensão nacional dos programas e projetos econômicos. Buscou identificar oportunidades, elaborando planos, programas e perfis. Foram criados os órgãos e as entidades de fomento, de crédito, de pesquisa, de forma articulada nos âmbitos regional e nacional, revisando, periodicamente, suas premissas e estratégias.

As alianças pioneiras foram firmadas com a integração dos esforços do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), coordenado por Pinto de Aguiar; da Universidade Federal da Bahia (UFBA), dirigida pelo reitor Edgard Santos; e da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, comandada por Rômulo Almeida.

Como nota adicional registra-se que o Plandeb foi desenvolvido no início dos anos 1950, quase que na mesma época do Plano resultante do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), denominado “uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”.

Apesar dessa coincidência temporal, esses planos foram diferentes nas essências de suas estratégias industriais. O GTDN propunha um modelo autônomo, pretendendo replicar no Nordeste o desenvolvimento capitalista do Centro-Sul; já o Plandeb propunha um modelo de integração ao desenvolvimento do próprio Centro-Sul. Quanto à natureza das empresas, eles também divergiam: o GTDN objetivava a pequena e média empresa de alcance local; o Plandeb, ao contrário, defendia a grande empresa que caracterizava a produção dos bens intermediários, visando o mercado do Centro-Sul.

O processo histórico é o testemunho vivo do acerto contido no Plandeb, de estratégia de desconcentração concentrada, e o equívoco do GTDN

ao propor uma estratégia deslocada da dinâmica capitalista nacional (SPINOLA, 2003).

Originários do Plandeb, são também implementados os projetos que caracterizavam o modelo do estado empreendedor, a exemplo do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro), de onde surgiram o Banco do Estado da Bahia (Baneb) e o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco), a Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba), a Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), a Eletrosiderúrgica Brasileira S.A. (Sibra), o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), entre outros. Ficou contemplada, por sua vez, uma nova configuração de um Estado empreendedor e fomentador em áreas estratégicas, implementando entidades como a Companhia de Engenharia Rural do Estado da Bahia (Cerb), na perfuração de poços, Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab), para a distribuição de insumos agrícolas, a Companhia de Armazéns e Silos do Estado da Bahia (Caseb), de armazenagem, a Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa), para o abastecimento de carne, bem como dezenas de outras proposições similarmente implementadas ao longo dos anos.

A estratégia de industrialização baiana de desconcentração concentrada vem seguindo um processo inverso àquela do Centro-Sul do país. Isso se dá em função da lógica do processo de desenvolvimento capitalista naquela região estar voltada para a produção de bens de consumo, especialmente os duráveis (ou de luxo), para atender principalmente a demanda daquele mercado e do resto do país. Lógica que não era, segundo as análises realizadas, viável para a região Nordeste.

Para viabilizar a exportação dos produtos intermediários da Bahia para o Centro-Sul, fez-se necessária a construção de estradas interregionais que, por seu turno, refletiram de forma negativa nas condições concorrenciais para as empresas tradicionais nordestinas de bens de consumo, que foram perdendo mercado para as unidades tecnicamente mais modernas e melhor administradas, originárias do Sudeste ou mesmo do exterior.

**Governo Antônio Lomanto Júnior (1963-1967)**

Este político, apesar de ter encomendado diversos estudos globais para o futuro planejamento estadual, inclusive para a própria CPE, não chegou a concluir tais propostas de planejamento por força de mudança de diretrizes da política econômica nacional, voltando-se à implementação de medidas parciais.

Ele priorizou a ação social com a desapropriação de fazendas no município de Candeias para a instalação do núcleo colonial Landulpho Alves, sinalizando com o início da reforma agrária na Bahia. Neste ínterim, a democracia no Brasil foi golpeada em 31 de março de 1964, sendo afastando João Goulart da Presidência da República e sendo extintos ou cassados os mandatos de deputados. O governador Lomanto Júnior reorganizou o secretariado do seu governo e tentou implantar uma nova mentalidade com a reforma administrativa, sob a orientação técnica da Universidade da Bahia, por intermédio do Instituto de Serviço Público.

Em 1963, foi apresentado o resultado de uma pesquisa, trabalho profundo e abrangente de diversas fontes e dados censitários de 1920 a 1940, denominado *O problema da involução industrial da Bahia*, o qual mostrava uma relevante discrepância entre os avanços obtidos pelo estado nas suas estruturas de sistema de transportes e energético, no crescimento demográfico, na balança comercial externa, na receita tributária, na melhoria urbana da capital e em muitos outros aspectos, contrapondo-se à redução de sua importância no desempenho industrial na primeira metade do século XX, em comparação com o final do século anterior. Constatou-se uma significativa estagnação nas indústrias têxtil e fumageira e o desaparecimento de outras empresas manufatureiras (SPINOLA, 1997).

Naquela época, o economista Rômulo Almeida apresentou um importante trabalho, expressando

**[...] um Estado com dificuldades financeiras, baixa remuneração de pessoal, por si só não é capaz de transformar-se em um agente efetivo do desenvolvimento econômico**

quantitativamente esse quadro que se convencionou chamar de “o enigma baiano”, mostrando, com estatísticas, a participação percentual da Bahia no total da indústria nacional, apurada no censo de 1920, cuja produção representava 2,8%, contra 1,3% apresentado no censo de 1940 (ALMEIDA, 1977).

Tavares (2001) descreve que as empresas não cresciam em virtude do sistema econômico baiano ser estruturalmente

agrário-mercantil, além dos problemas nacionais de estagnação, como a falta de capitais, carência de força motriz, pobreza de mão de obra técnica e deficiência do mercado interno. Salienta, ainda, a subordinação das empresas industriais baianas às grandes firmas comerciais, pelo mecanismo da consignação.

Por sua vez, Almeida (1977) cita as principais razões para essa situação de baixa capitalização da Bahia em relação ao Sul. São elas: a decadência política baiana na República; as dificuldades de transportes; a carência de energia; a carência de recursos da fragilizada economia colonial baiana, que levava a outras carências; a quase nula imigração, adicionando-se a tudo isso a falta de tirocínio industrial dos ricos comerciantes da terra nos empreendimentos da produção.

Para Guimarães (1966), as nações cômicas de sua pobreza exigem do governo uma ação enérgica para que resolvam essas estagnações que as afastam, cada vez mais, do mundo desenvolvido. Por isso um Estado democrático não se pode furtar, na atualidade, a intervir no setor privado da economia. Todavia, um Estado com dificuldades financeiras, baixa remuneração de pessoal, por si só não é capaz de transformar-se em um agente efetivo do desenvolvimento econômico. Já àquela época se analisava a situação de agravamento das finanças estaduais frente à política do governo federal de convergência dos recursos para os seus cofres, conhecida como “ditadura financeira da União”.

### **A reforma administrativa de 1966**

O redirecionamento do perfil produtivo do estado da Bahia, a partir da década de 50 do século passado, é creditado, em grande parte, à implementação de um planejamento governamental que deslocou a economia tradicional agroexportadora, fragilizada pelas oscilações do mercado em relação a sua estreita pauta de produtos, para um conjunto de economias regionais focalizadas em suas verdadeiras vocações produtivas e de condições locais. O Estado utilizou os instrumentos alavancadores do desenvolvimento, fazendo-se presente com incentivos fiscais e financeiros, e com a orientação ao empresariado. Isso se deu por meio dos órgãos e entidades de promoção e fomento da esfera estadual e federal, conscientes do panorama da economia mundial, caracterizada pelos novos paradigmas da globalização e pela formação dos blocos econômicos (SPINOLA, 1997).

A reforma administrativa e a proposta de regionalização administrativa, ocorrida no estado da Bahia no ano de 1966, foi uma resposta à imperiosa necessidade que o governo teve, naquele momento, de rever o seu aparelho administrativo. Ela foi instituída pela Lei nº 2.321, de 11 de abril daquele ano, para continuar respondendo às novas demandas.

A modernização pretendida pelo governo da Bahia na sua estrutura funcional contribuiu para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos. Como instrumento de planejamento estratégico, o governo introduziu a sistemática do orçamento-programa, criando as condições de suporte financeiro às ações de governo (SPINOLA, 2003).

A CPE ficou encarregada de promover os estudos básicos, visando respaldar a execução dos programas e projetos implementados pela máquina governamental. Este modelo trazia nos seus pilares a ideia de minimizar o grande problema da desarticulação das ações governamentais, até então amarrada a uma visão setorial.

Naquele mesmo ano, foi criada a Secretaria da Indústria e Comércio e a CPE foi transformada numa fundação de planejamento, marcando, naquele momento, o início do seu esvaziamento

técnico. Mais tarde, em 1971, foi criada a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplan-tec), absorvendo a CPE.

### **Governo Luís Viana Filho (1967-1971)**

Luis Viana Filho foi o primeiro governador baiano eleito pela Assembleia Legislativa por via indireta, no período dos governos militares, indicado pelo presidente Castelo Branco. Um dos planos de seu governo foi fazer da educação um polo de desenvolvimento, convidando para secretário de Educação e Cultura o jovem professor e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Sorbonne, Luís Augusto Fraga Navarro de Brito. Este, por sua vez, reorganizou e fez funcionar o caótico sistema educacional baiano, do nível elementar ao médio, ao normal e ao superior. Colocou em prática os inovadores Planos de Educação I e II, destacando-o como o terceiro mais importante secretário de Educação da Bahia, na mesma linha em que estão Anísio Teixeira e Isaías Alves de Almeida.

Nesse governo foi criada a Biblioteca Pública nos Barris. Não conseguindo implantar editoras públicas na Bahia, assinou convênio com as editoras baianas para edição de livros pelo sistema de compra de exemplares, à semelhança do procedimento adotado pelo Instituto Nacional do Livro. Valorizou o cinema e o teatro baiano. Concebeu a Universidade de Feira de Santana. Na área econômica, concluiu e inaugurou o Centro Industrial de Aratu (CIA) e lutou pela construção da Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (Usiba). Deixou acertado com o Presidente Médici a construção do Polo Petroquímico da Bahia, em Camaçari.

Com a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5) em 1968, ele passou a sofrer uma série de restrições que atingiram o seu governo, inclusive provocando a saída do seu secretário de Educação. Nessa ocasião, a repressão recrudescceu e o país sofreu a mais dura fase dos governos militares (TAVARES, 2001).

### **Governo Antônio Carlos Magalhães (1971-1975)**

Jornalista, médico, político e deputado federal, tornou-se o segundo governador eleito indire-

tamente, com a sanção do presidente Médici. Ele governou a Bahia num período em que o país estava submetido às vicissitudes de um regime ditatorial, de prisões e torturas. Cuidou, entre outras coisas, da infraestrutura urbana de Salvador, com a construção da Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela); e do Centro Administrativo da Bahia (CAB), para abrigar a administração estadual. Incentivou a ampliação do CIA e aumentou as negociações com o governo federal e com os empresários para a construção do Polo Petroquímico de Camaçari.

### **Governo Roberto Santos (1975-1979)**

Assumiu o governo logo em seguida e ocupou-se também com o progresso da economia, apoiando o CIA e abrindo as principais vias de acesso e escoamento da produção do Polo Petroquímico de Camaçari. Deu atenção especial à saúde pública e aos hospitais públicos, construindo o hospital-modelo que leva o seu nome, no bairro do Cabula. Iniciou a construção da barragem de Pedra do Cavalo, que visava, dentre outros objetivos, ampliar o abastecimento de água na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

### **Governo Antônio Carlos Magalhães (1979-1983)**

Dedicou-se, nesse segundo mandato, ao desenvolvimento do interior do estado. Buscou garantir o fornecimento de energia elétrica para as cidades interioranas, que ganharam, também, estradas rodoviárias. Deve ser destacado o plano de valorização do oeste baiano, consolidando-se como polo agrícola que se ampliou e se afirmou com a produção de soja. Contextualizando aquele período, o Brasil tinha, na Presidência da República, o general João Batista de Figueiredo, encarregado da redemocratização do país, através da “abertura” e do processo de anistia dos presos e dos exilados políticos.

### **Governo João Durval Carneiro (1983-1986)**

Já através do processo de eleições diretas, assumiu o governo do estado o deputado federal

João Durval Carneiro, em substituição ao candidato a governador, Clériston Andrade, morto em acidente aéreo no interior do estado, a apenas um mês das eleições.

Entre 1983 e 1994, instalou-se no país um quadro de elevados índices inflacionários, combinado com o esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento, tornando impraticáveis quaisquer tentativas de planejamento ao longo do período (SPINOLA, 2003).

## **ADEQUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA**

Na década de 1980, o estado da Bahia apresentou variados e complexos significados do ponto de vista político-institucional e administrativo, reflexo do quadro nacional, característico de um regime federativo. Conforme citado, teve como governadores, após Antônio Carlos e João Durval, Waldir Pires (1987-1989) e Nilo Coelho (1989-1991), que impuseram formatos políticos e administrativos diversos a seus governos.

Segundo Santos (1991), uma das características dos governos baianos é aquela de promover diversas modificações na estrutura administrativa estadual, sem, contudo, ensejarem uma real reforma administrativa, no sentido de espelhar transformações estruturais nas políticas públicas e no aparelho de Estado. Esses diversos arranjos visam, no geral, as acomodações para privilegiar ações prioritárias e acolhimento das forças políticas que apoiaram a candidatura vitoriosa.

Dessa forma, qualquer análise que considere a organização administrativa governamental baiana na década de 80 do século passado deve levar em conta as alterações e os rearranjos institucionais como parte do processo de transformação econômica, política e social (SANTOS, 1991).

Torna-se visível, nesse sentido, a crescente expansão da administração descentralizada ocorrida nas décadas de 1960 e 1970, mais expressivamente, com a proliferação de autarquias e fundações e um maior número de empresas



estatais. A consequência, em termos de expansão de gastos, é que o volume de dispêndio das empresas estatais em relação ao total do Estado passou de 12,6%, em 1970, para aproximadamente 53%, em 1979. O baixo nível de rentabilidade dessas organizações forçou os governos federal e estadual a aportarem recursos financeiros para sua manutenção.

### **Modelo de gestão pública**

Santos (1991) esclarece que, durante o período que vai do fim da década de 1970 até o fim da década de 1980, os três governos não se distinguiram em relação às propostas administrativas de seus planos, sendo o modelo de gestão o ponto que os diferenciava.

O governo de Antonio Carlos Magalhães conservou o modelo anterior de Roberto Santos e o seu próprio: o de exercer suas funções baseado no profissionalismo, na competência técnica e no fortalecimento das conhecidas “ilhas de competência”, circunscritas a algumas empresas públicas e sociedades de economia mista, assegurando o ingresso de servidores pelo reconhecimento de suas qualificações e tentando afastar o clientelismo. Essas estruturas passaram a ser criadas ou fortalecidas para executarem as ações prioritárias de governo, reunindo os melhores e mais bem remunerados quadros técnicos e diretivos.

O governo de João Durval Carneiro fugiu a esse modelo, fazendo concessões exageradas às pressões dos grupos políticos pelos cargos e programas prioritários. O terceiro governo, circunscrito naquele período, de Waldir Pires, pareceu ter motivações diversas do período anterior, prosseguindo com a eliminação paulatina das “ilhas de competência”, cujo propósito era nivelar o setor público. Ao eliminar a autonomia e os privilégios da administração indireta, visando o tratamento igualitário a todos os órgãos públicos, o governo de Waldir Pires institucionalizou mais uma reforma administrativa, através da Lei nº 4.697 de 15 de julho de 1987.

### **Após 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, as esferas de governo passaram a responder por competências institucionais de forma mais equilibrada, num movimento de descentralização das ações governamentais**

Conforme é descrito por Santos (1991), houve um “nivelamento por baixo” que retirou a visibilidade dos espaços onde estavam concentrados os melhores quadros técnicos, dirigentes e ações prioritárias.

Diversos foram os exemplos de normas baixadas pelo governador Waldir Pires que paralisaram o setor público no seu conjunto, não escapando nem mesmo as “ilhas de competência”, que já vinham perdendo qualidade no governo anterior.

Para concluir o seu mandato, já que renunciou para concorrer à Vice-Presidência da República, assumiu o seu vice, Nilo Coelho, para o período de 1989-1991, que promoveu, apesar do curto período à frente do executivo baiano, mais uma reforma institucional através da Lei nº 5.121, de 06 de julho de 1989.

### **Divisão institucional do trabalho**

Após 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, as esferas de governo passaram a responder por competências institucionais de forma mais equilibrada, num movimento de descentralização das ações governamentais.

Até então, o modelo era altamente centralizado por razões próprias de um regime autoritário, de total dependência, tendo os estados e municípios que fazer a adaptação total dos seus planejamentos às políticas e linhas de financiamentos federais, o que se constituía num “planejamento para negociação”. Isso levava a uma inversão das tradicionais etapas do planejamento, pela necessidade de adaptação à circunstância centralizadora.

### **Uma agenda de governo numa conjuntura de crise**

Com a preocupação de propor uma agenda para as políticas públicas estaduais, Santos (1991) inspira-se no pensamento keynesiano de que o Estado poderia determinar o montante agregado

dos recursos destinados a aumentar o emprego sem, no entanto, “afetar as tradições generalizadas da sociedade”, e de que é preciso definir um critério de agenda “para o que é urgente e desejável fazer no futuro próximo”.

Nas suas considerações ele formula, em primeiro lugar, que a recessão é causada por uma política restritiva do governo, sugerindo praticar uma política fiscal expansionista e sinalizando que a Bahia deveria tomar a iniciativa, no âmbito regional, a partir dos instrumentos ao seu alcance, para desenvolver estratégias no campo econômico que levassem à expansão do emprego.

Apesar de reconhecer que a União detém os maiores instrumentos de política econômica, é possível ao governo estadual descobrir “nichos” possíveis de inserção, em ação conjunta com o empresariado, para definir a forma de participação dos diferentes segmentos, como programas diversificados da agropecuária baiana, verticalizados na agroindústria, e maior integração da indústria de transformação. Essa política, além de proporcionar, no curto prazo, a expansão do emprego, no médio prazo, possibilitaria a modernização das estruturas produtivas baianas naquilo que seja possível para a integração competitiva. Nesse passo, seria fundamental uma política de ciência e tecnologia, alavancando potencialidades industriais, agrícolas e agroindustriais.

O segundo ponto abordado por Santos (1991) refere-se ao alcance e à efetividade das políticas públicas na área social, priorizando uma melhor qualificação do gasto sem maiores investimentos. Quanto às novas funções descentralizadoras do governo federal, ele sugere que o estado deveria preparar-se para essas funções, bem como buscar capacitar municípios para as suas novas funções.

Quanto às mudanças administrativas, deveriam concentrar-se na recuperação operacional do setor público, pois sem isso as políticas públicas não teriam o efeito desejado. Sugere assim: o concurso público como forma de acesso; a ênfase na qualidade do serviço público prestado; a profissionalização do servidor público, preparando novos quadros para o planejamento e a execução dos “novos” papéis do Estado.

Por fim, sugere Santos (1991) que seja mudado o comportamento em relação à variável tempo. Não se pode estar preso a um tempo administrativo, cuja preocupação maior é gerenciar a crise. Deve-se pensar num tempo teórico, necessário para que as políticas públicas implementadas no presente produzam as mudanças estruturais desejadas.

#### **A reforma do aparelho do Estado: 1991-2004**

Para o período em tela, buscou-se elaborar uma análise global com o objetivo de não se perder a estratégia de uma política sequencial implementada pelo grupo político em foco. Apenas como referência aos períodos de governo tem-se: Governo Antonio Carlos Magalhães (1991-1994). Retorna ao governo em 1991, dessa vez através do voto, para o seu terceiro mandato, em um turbulento período da vida nacional, durante os governos nacionais de Collor e de Itamar Franco. Nesse mandato, ele promoveu o ajuste fiscal necessário, outra reforma institucional, através da Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, pouco restando a fazer em investimentos públicos e programas estruturantes. No governo Paulo Souto (1995-1999), foi possível retomar os investimentos públicos com recursos da poupança gerada pelo período anterior de austeridade e pela nova situação política nacional do governo de Fernando Henrique Cardoso. Sucedido pelo governador César Borges (1999-2002), retornou Paulo Souto para cumprir o seu segundo mandato no período 2003-2006. Para Dantas Neto (2003), além do fato da transição pós-carlista ter cumprido seu ciclo ao longo de 2003 e já se viver na Bahia a plenitude de um novo momento bipolar já não é mais suficiente falar em “carlismo”, no singular, para entender este fenômeno. Contra os prognósticos históricos, há que se pensar o “carlismo” no plural, para além do próprio Antonio Carlos Magalhães.

As ações desencadeadas no início da década de 1990 pelo governo do estado da Bahia, identificadas por Santos (1991) como “recuperação operacional do setor público”, são alicerçadas em três princípios: a moralização da máquina pública;

qualidade na prestação de serviços; profissionalização do servidor público.

Diante deste quadro, o estado da Bahia alinhou-se às iniciativas do governo federal, num amplo processo de modernização administrativa, através do programa estadual de desestatização que buscava, dentro do processo de modernização, o saneamento financeiro, via ajuste fiscal, e a revisão de suas funções no apoio ao desenvolvimento socioeconômico; e o programa estadual de incentivo às Organizações Sociais (OS), instituído no estado pela Lei nº 7.027, de janeiro de 1997, e regulamentado pelo Decreto nº 7.007, de novembro do mesmo ano, significa o exercício da autonomia do estado da Bahia como Estado-membro, antecipando-se à legislação federal sobre organizações sociais. Isso se deu como uma resposta à crise do aparelho de Estado como prestador de serviços e atividades de ensino, pesquisa, cultura, saúde e outros. A participação do setor privado na prestação desses serviços encontra-se prevista na Constituição Federal.

Nesse sentido, esse programa passou a integrar o processo de modernização administrativa do estado da Bahia, iniciado em 1991, tentando recuperar a governabilidade e a obtenção de melhores resultados de efetividade. Assim, a partir de 1995, seguindo os princípios norteadores da reforma do Estado preconizados por Bresser-Pereira, o estado da Bahia prosseguiu, paralelamente ao ajuste fiscal, rumo à construção de um Estado mais ágil e mais eficaz, particularmente na área social. Isso se deu através de parcerias com setores não estatais para a realização de algumas atividades, desde que mantido o compromisso e a participação do Estado como forma de assegurar a qualidade do serviço a ser prestado à população. Em linhas gerais, a criação das OS significou dotar uma instituição privada de características públicas, provendo-a de condições para prestar serviços públicos.

### **A estratégia de regulação de serviços públicos**

A regulação é compreendida como a atividade de controle e de supervisão da prestação de serviços

públicos concedidos, permitidos ou autorizados, e exercida com base em instrumentos legais. O controle e a supervisão do Estado sobre as atividades não são suprimidos, muito pelo contrário, tendem a aumentar para proteger tanto os consumidores quanto os investidores.

Na Bahia, já está operando a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba) e iniciaram-se estudos para uma agência reguladora de serviços de água e saneamento. A Agerba foi instituída em 19 de maio de 1998, através da Lei nº 7.314, e regulamentada pelo Decreto nº 7.420, de 31 de agosto de 1998, como uma autarquia, em regime especial, vinculada à Secretaria de Infraestrutura, tendo como principal atribuição o controle e a fiscalização dos serviços públicos nos segmentos de energia, transportes e comunicações.

Essa agência vem atuando junto à Coelba, ao sistema *ferry-boat*, ao Consórcio Marítimo da Bahia (Comab), aos serviços de distribuição de gás da Companhia de Gás da Bahia (BahiaGás), na fiscalização dos transportes intermunicipais e, a partir de 2001, assumiu o gerenciamento, acompanhamento e fiscalização dos contratos de arrendamento e cessão de uso dos Terminais de Transporte, que até aí era realizado pelo Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba).

### **A experiência da Bahia em novos processos e sistemas**

As secretarias sistêmicas – Administração, Fazenda e Planejamento – constituem o tripé que vem liderando, desde a década de 1990 até hoje, o processo de modernização administrativa do estado da Bahia. Após a constatação da sua deficiência de caixa e obrigações pendentes de pagamento em 1991, que inviabilizavam novos empréstimos, foi deflagrado o processo de saneamento das finanças estaduais sob a coordenação da Secretaria da Fazenda da Bahia (Sefaz). Quando, porém, essa situação ficou equilibrada, iniciou-se um amplo programa de reformas do Estado através de programas e projetos direcionados à modernização da sua administração.

## O sistema administrativo

Um dos fatores que mais evidencia o dinamismo da administração pública é a evolução de suas estruturas organizacionais. No caso do estado da Bahia, no trabalho intitulado Bahia (2004), que trata da evolução institucional da administração pública, existem referências dessa evolução a partir da década de 60 do século passado, catalogando todas as reformas organizacionais a seguir descritas: Lei nº 2.321, de 1966; Lei nº 4.697, de 1987; Lei nº 5.121, de 1989; Lei nº 6.074, de 1991; Lei nº 6.812, de 1995; Lei nº 7.435, de 1998; e Lei nº 8.538, de 2002.

Essas foram as macrorreformas organizacionais, além das diversas alterações parciais na configuração dos órgãos e entidades de governo ao longo dos anos. Essas estruturas, a partir de 1991, foram concebidas como suportes básicos para a concretização de políticas, processos e ações, com características novas e de natureza inovadora. Conforme consta no trabalho Bahia (2002), para esse amplo espectro de reformas a serem empreendidas fazia-se necessário avançar na concepção de gestão pública, incluindo a utilização dos modernos recursos da informática como ferramenta fundamental e imprescindível.

Essa evolução alcançou o processo máximo de enxugamento da máquina administrativa da Bahia em 1998, configurando-se como uma das faces desse movimento de modernização do aparelho do Estado entre 1991 a 2001, a redução de seu tamanho.

A análise da configuração organizacional atual evidencia a sua natureza essencialmente setorial-funcionalista, embora se observem alguns mecanismos e subestruturas que tentam viabilizar a ação integrada e sistêmica entre diferentes áreas de governo, a exemplo do SAC, da experiência piloto, em Vitória da Conquista, do Distrito Integrado de Segurança Pública (Disep) e das Casas de Recursos Naturais, nas quais o Centro de Recursos Ambientais (CRA), o Departamento de Desenvolvimento Florestal (DDF) e a Secretaria de Recursos Hídricos compartilham as mesmas instalações. Em

função dessa natureza setorial-funcionalista, ainda é muito baixo o nível de integração inter e intra-órgãos estaduais, ressentindo-se esses órgãos da falta de lógica da atuação em conjunto, o que impacta negativamente sobre as metas e resultados estabelecidos.

Conforme se encontra registrado em Bahia (2002), um trabalho realizado pela Seplante no ano de 2000 veio confirmar o que foi exposto anteriormente, quando sua pesquisa apresentava 28 órgãos, dos quais 14 registravam experiência no campo da desconcentração das estruturas. Isso não corresponde, todavia, a ações de descentralização, uma vez que tais estruturas não estavam investidas de poder decisório, sendo a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), uma das exceções.

Alguns exemplos de modernização, no âmbito das estruturas e processos de operação de serviços, já consagrados na Bahia e adotados em outros estados e países são o SAC, o Sacmóvel, o Sacnet e o Serviço de Atendimento Policial (SAP). Para tornar possível a implantação, em 2001, do programa governo eletrônico, foram utilizados os avanços obtidos nos sistemas de administração, a exemplo de planejamento, financeiro e de contabilidade, de procuradoria, a modernização no âmbito dos serviços de administração e o sistema integrado de material, patrimônio e serviços (Simpas). Além destes podem ser citados: a gestão de compras eletrônicas, o sistema de registro de preços, o gerenciamento e o acompanhamento de contratos administrativos, a implantação de programas de qualidade e de melhoria da gestão e os avanços significativos na tecnologia da informação como instrumentos de gestão pública.

Outras iniciativas podem ser citadas como: o Sistema Informativo de Matrícula (SIM), o Disk Maternidade, as Casas da Agricultura, a disponibilização da ferramenta de videoconferência para facilitar a comunicação entre os dirigentes, a capacitação à distância, as reuniões interregionais de planejamento, dentre outros eventos. Outras iniciativas são: o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), gerenciado pela Seplan;

o Portal do Servidor, disponibilizando diversas informações e serviços referentes a pessoal para os servidores e dirigentes públicos; e o RH-Net, portal de legislação de pessoal visando a socialização das informações relativas aos direitos e benefícios dos servidores/empregados públicos, possibilitando a descentralização de decisões das respectivas concessões.

Essas iniciativas, muitas delas inovadoras na administração pública, têm levado à reversão da imagem negativa que se faz dos serviços públicos perante os clientes/cidadãos. Em 1995, por exemplo, foi disponibilizado o *Bulletin Board System* (BBS), da Prodeb, instrumento que colocou à disposição do público um conjunto de informações de serviços estaduais, além de projetos e atividades em curso, licitações, entre outros.

Através da rede Internet já estão disponíveis mais de 600 serviços do governo do estado. Pelo portal da Sefaz estadual é possível abrir e fechar uma empresa, procedimento esse que demandava muita burocracia anteriormente. É possível usufruir, entre outros serviços, da verificação dos balanços do governo do estado e dos valores referentes às transferências constitucionais aos municípios, oferecendo maior visibilidade e acompanhamento dos gastos públicos pela população (BAHIA, 2002).

O Comprasnet, sistema de compras eletrônicas feitas pelo Estado, aberto para os fornecedores de todo o Brasil, tem se mostrado um importante instrumento de economia nas compras governamentais em função da ampliação da concorrência e a conseqüente redução dos preços dos bens e serviços ofertados, redundando em substanciais economias ao erário.

Há que se destacar, ainda, na década de 1990, a implantação de projetos de geoprocessamento que permitem a manipulação, o tratamento, o armazenamento e a integração de informações geográficas por meio digital. Ferramenta valiosa para a análise espacial, possibilitando uma melhor gestão dos

recursos e planejamento de políticas públicas. A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) foi a pioneira na utilização dessa ferramenta, em 1993, para consecução e aprimoramento de suas atividades.

Outras iniciativas de suporte a essas novas tecnologias foram realizadas, a exemplo da inauguração, em 1998, da rede de informática em fibra ótica, que interliga todos os órgãos estaduais instalados no CAB, a Infoviacab, atuando

como uma “intranet” estadual, possibilitando o treinamento de servidores à distância, videoconferências e a transmissão instantânea de informações com a devida segurança dos dados.

Dando continuidade a esse processo de modernização foi instituída, através do Decreto Estadual nº 8.041, de outubro de 2001, a Rede Governo, objetivando interligar todos os órgãos e entidades em uma única rede de transmissão de dados, sons e imagens, com alcance em todos os municípios do estado da Bahia, tendo sido concluída em 2003. Ainda nessa linha de atuação, o Estado tem buscado a interligação da Rede Governo com outras redes corporativas, nas esferas federal e municipal, possibilitando a redução das distâncias, no espaço e no tempo, para que os cidadãos do interior possam ter acesso aos mesmos serviços já disponíveis na capital. A Rede Governo, segundo estimativas da Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (Prodeb), poderá gerar uma economia de custos em torno de 40%, além dos benefícios citados.

Apesar de todos os avanços já empreendidos, a Secretaria da Administração tinha clareza dos muitos desafios que deviam ser enfrentados quanto à mudança de cultura organizacional: maciços investimentos em capacitação e desenvolvimento no quadro técnico e dirigente do Estado; revisão contínua nos planos de carreiras, dentro de um modelo participativo com as diversas categorias. Uma abordagem global e integrada do aparelho do Estado deve promover meios que levem à difusão e

**Através da rede Internet já estão disponíveis mais de 600 serviços do governo do estado. Pelo portal da Sefaz estadual é possível abrir e fechar uma empresa, procedimento esse que demandava muita burocracia anteriormente**

internalização de conteúdos, informações, visões e perspectivas de gestão atualizados, além de exercer a sua competência institucional de forma pró-ativa na formulação de políticas e estratégias de gestão. Nesse sentido, a Saeb tinha como metas já iniciadas: o desenvolvimento e implementação de melhores práticas de gestão de pessoas; fortalecimento institucional; desenvolvimento e implementação de metodologias de planejamento estratégico; gestão inovadora; modernização tecnológica; excelência no atendimento aos usuários.

### **O sistema fazendário**

Desde a implantação do projeto de modernização na década de 1990, a Sefaz vem reformulando seus processos de trabalho e a sua estrutura organizacional, investindo maciçamente em capacitação do corpo de fiscais, na melhoria qualitativa e quantitativa de informações sobre o contribuinte, na infraestrutura tecnológica, nos instrumentos de planejamento e controle, e nas instalações físicas. A implantação do planejamento estratégico, com fixação de metas e acompanhamento trimestral, compartilhando resultados financeiros com os servidores, vem permitindo à Sefaz atuar com mais inteligência e rigor no combate à sonegação. Isso tem resultado em uma arrecadação crescente, apesar da conjuntura econômica nacional e internacional adversa.

As inovações levaram à simplificação da legislação tributária e à padronização e simplificação dos processos e procedimentos, reduzindo o custo e o tempo de atendimento, permitindo melhor interpretação e aplicação das normas tributárias. Outros avanços obtidos são a realização de muitos desses procedimentos pela Internet, implantação do sistema de gestão dos procedimentos e rotinas das inspetorias, instalação de quiosques de atendimento e do *call center*.

O Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda (Promosefaz), que abrigou muitas dessas iniciativas, trouxe como resultado o incremento das receitas do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de

serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), em 2001, superior a 12% em relação ao ano anterior, bem como a racionalização dos custos do aparato fiscalizador.

A implantação do Regime Simplificado de Apuração do ICMS (Simbahia), aplicável às micro e pequenas empresas, criado em 1998, apresentou como resultados, no ano seguinte, a criação de 36 mil novos empregos, ao tempo em que evitou 25 mil demissões (BAHIA, 2002, p. 390).

O Programa sua Nota é um Show de Solidariedade tem atingido o objetivo de conscientização da população para exigir o documento fiscal no ato da compra, explicar o significado e importância do ICMS e da arrecadação de tributos no geral.

Diversas são as ações em implementação e planejadas para os próximos anos, envolvendo o uso intensivo da tecnologia da informação, visando a continuidade na simplificação dos procedimentos, redução de tempo e custo para o contribuinte e para o Estado.

### **O sistema estadual de planejamento**

Na área de planejamento, dois esforços foram realizados, visando à modernização do processo de planejamento do Estado. Um deles foi a ativação do ciclo de planejamento e o outro foi a adoção do modelo de gerenciamento por programa. O primeiro demandou: avaliação e redirecionamento dos instrumentos de planejamento e acompanhamento da ação governamental: planos plurianuais, orçamentos e relatórios; desenvolvimento e implantação do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), em 1997, e do Módulo de Informações Gerenciais (MIG); desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG); e a institucionalização do planejamento estratégico.

Como resultados contabilizados até aqui tem-se que o acesso às informações através do Siplan ficou visivelmente mais fácil, disponibilizando resultados, metas alcançadas e investimentos realizados, investimentos realizados por município e programa, redundando em uma maior facilidade e assertividade na tomada de decisão pelos dirigentes públicos.

A Seplan viu-se fortalecida estruturalmente, com destaque para a criação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), que foi institucionalizada como resultado da fusão entre o Centro de Estatísticas e Informações (CEI) e o Centro de Projetos e Estudos (CPE), recebendo grandes investimentos em modernização da sua infraestrutura, visando dotá-la de capacidade para atender melhor a produção de estudos básicos sobre o estado.

Quanto ao segundo esforço, a ênfase no modelo de gerenciamento se refere a um elemento fundamental da reforma administrativa do Estado que, segundo Pereira (1996), é intrínseco ao problema da governança, ou capacidade de governar (BAHIA, 2002).

Em que pese a evolução dos processos de planejamento evidenciar sua importância para o desenvolvimento do estado da Bahia, existem obstáculos a serem vencidos como, por exemplo: vincular a estrutura organizacional do sistema de planejamento em cada órgão/entidade do Estado ao dirigente máximo, hoje alinhado ao 2º escalão, o que dificulta a implementação de suas competências; promover a implantação do Siplan nas prefeituras municipais do estado, de forma a garantir uma maior transparência das ações governamentais, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal; consolidar a implantação do SIG nos órgãos e entidades governamentais, tornando-o uma ferramenta de suporte ao trabalho do corpo diretivo do Estado, inclusive disseminando a cultura da socialização da informação, visando a melhoria do processo de planejamento e gestão a partir de experiências compartilhadas; disseminar a prática da avaliação em todos os níveis de governo e, nesse sentido, necessário se faz investir no desenvolvimento e na implementação de metodologias que permitam a avaliação dos impactos da ação governamental nas dimensões setorial e global, e também na internalização de novos valores: *accountability*, transparência, responsabilização, ética, melhoramento contínuo e inovação; consolidar o modelo de gestão por programa de forma muito bem articulada, vencendo os obstáculos do

modelo funcionalista, departamentalizado, cruzando-o com a visão de transversalidade intragovernamental; fortalecer a função planejamento urbano, especialmente no que concerne à definição de políticas públicas (BAHIA, 2002).

### **Área de ciência & tecnologia**

As iniciativas de modernização na área de ciência, tecnologia & inovação (C&T&I) têm como resultado, num primeiro momento, a implantação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), criada em 2001, referendada no aprendizado institucional e na credibilidade adquirida junto a organismos de pesquisa, setor privado e, principalmente, na comunidade científica baiana, possibilitando respostas mais efetivas às demandas da sociedade.

Num segundo momento, as ações de modernização levaram ao desmembramento dessas funções de ciência e tecnologia da então Seplantec, que a partir de 2003 cede essas funções para a nova Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti), possibilitando, dessa maneira, serem empreendidas maiores atenções e esforços concentrados a essas importantes áreas para o desenvolvimento econômico e social do estado.

### **Sistema estadual de administração dos recursos naturais**

As demandas da sociedade têm crescido em todas as áreas do conhecimento, tendo como um dos fatores a socialização das informações, criando uma consciência cidadã, aqui em especial, em prol do uso racional dos recursos naturais.

As iniciativas governamentais implementadas na área do meio ambiente, na década de 1990, apontam para resultados visíveis quanto à incorporação da dimensão ambiental nas ações, planos e projetos, tanto do poder público quanto da iniciativa privada. A área de meio ambiente no Estado ganhou uma nova configuração institucional em 2002, quando foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), que absorveu as

entidades descentralizadas antes dispersas por outras secretarias, as autarquias Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), o Centro de Recursos Ambientais (CRA) e a Cerb. Essa nova configuração veio reforçar a atenção estatal para essa área de fundamental importância no apoio ao novo conceito de desenvolvimento sustentável, que contempla as questões ambientais. Incorporaram-se ainda novos processos e ações sob a competência do órgão: a agilidade nas decisões e nos processos de avaliação e licenciamento, bem como a oferta de maior transparência para o empreendedor.

Alguns mecanismos de aferição do efetivo controle ambiental têm sido criados a exemplo da Norma Técnica 002/02, tornando mais claras as ações ambientais, bem como exigindo maior responsabilidade e educação ambiental por parte das empresas.

Necessário se faz, ainda, criar instrumentos econômicos para o estímulo às empresas que promovam estratégias de ação com o objetivo de preservar o meio ambiente, sendo um exemplo disso o ICMS Cidadão, contemplando empresas que incorporam a dimensão ecológica às suas práticas (BAHIA, 2002).

### **Análise dos macroindicadores**

Em que pese o pioneirismo do governo do estado da Bahia no planejamento e ações de modernização até aqui apresentados, quando analisada a efetividade do seu desempenho econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), o estado aparece em 6º lugar no cenário nacional; todavia, o seu PIB per capita coloca-o na incômoda 19ª posição, pela metodologia adotada pelo IBGE, além da alta concentração de renda. Quanto ao desempenho no âmbito social, mediante análise através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) referente ao ano de 2000, o Estado perde mais uma vez desempenho, ocupando o 22º lugar entre os 27 entes federados (VIEIRA, 2006). No cenário interno, o estudo comparativo entre as suas regiões constatou um forte desequilíbrio econômico, confirmado pelos dados da Superintendência de Estudos

Econômicos e Sociais da Bahia, nos quais consta que a RMS concentra 52,01% do PIB estadual, no ano de 2003. Com esses resultados nada confortáveis para o porte e as potencialidades do estado da Bahia, necessário se faz um maior aprimoramento no processo de planejamento, bem como na gestão das ações públicas.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O resgate histórico dos diversos processos de planejamento e modernização da administração pública baiana teve o fito de demonstrar que esse tema, em que pese a sua denominação, traduz uma ideia de atualidade. Defrontou-se essa pesquisa, entre outros, com relatos de mais de meio século, ou seja, ainda nas primeiras décadas do regime republicano. Outro aspecto a considerar é que os temas não fugiam às atuais linhas programáticas defendidas como enxugamento da máquina pública, redução de gastos, concurso público como mecanismo de acesso aos quadros de servidores, meritocracia como premissa à ascensão funcional, políticas de desenvolvimento econômico, políticas educacionais e de saúde pública, entre outras.

Foram razoavelmente explorados os marcos das principais reformas administrativas baianas, com o devido cuidado de manter a cronologia dos mandatos de governo, com breves relatos de cada período. Uma breve retrospectiva foi feita a partir do Estado Novo até a década de 1950. Ficaram assim evidenciados como principais eventos reformistas: a criação do Departamento do Serviço Público (DSP), através de decreto de 1942; a primeira tentativa de planejamento econômico global do estado da Bahia, no governo de Antônio Balbino, incluindo a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955; a definição do Plano de Desenvolvimento para a Bahia (Plandeb), no governo Juracy Magalhães (1959-1963); a reforma administrativa e a proposta de regionalização administrativa, ocorridas no estado da Bahia no ano de 1966, através da Lei nº 2.321,



no governo Antônio Lomanto Júnior. Era premente a necessidade do governo rever o seu aparelho administrativo para atender às novas demandas; e por último, o grande período de reformas, adequando o aparelho de Estado ao modelo gerencialista, concebido e adotado em diversos países no início dos anos 1980 e absorvido pelo governo federal brasileiro na década de 1990, tendo na coordenação o então ministro da Administração Federal e Reforma de Estado, Bresser-Pereira.

Assiste-se, a cada ciclo de governo, um grande esforço de elaboração do seu respectivo programa, o que é natural. Todavia, verifica-se que nesse processo colocam-se à margem possíveis aprendizagens dos erros e acertos legados, privilegiando-se sempre o “novo”. Se, por analogia, os diversos governos tivessem adotado a visão schumpeteriana da “destruição criativa” – baseada no progresso capitalista pela revolução incessante de suas estruturas econômicas, implicando novos produtos, tecnologias e firmas – talvez o estado da Bahia estivesse em outro patamar de desempenho, mas não se configurou o caso. Fato é que o estado não vem conseguindo superar, de forma significativa, sua baixa performance nos indicadores econômicos e sociais no cenário nacional. Pela própria dependência de recursos federais, atém-se a tentativas de implementação de alguns projetos, mesmo que de porte relevante, sem contar, às vezes, com o correspondente amparo em uma política consistente e integrada, quer de âmbito econômico ou social. Coloca-se, desse modo, o constante desafio de superação desse cenário, conduzindo o estado da Bahia a uma posição mais confortável no âmbito nacional sob os aludidos aspectos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rômulo. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *Revista Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 43-51, out./dez. 1977.
- BAHIA. Secretaria da Administração. *Evolução institucional do poder executivo do Estado da Bahia: 1996-2003*. Salvador: SAEB, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991- 2001*. Salvador: SAEB;
- Escola de Administração da UFBA, 2002.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. *Programas de desenvolvimento*. Salvador: UFBA, 1964.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 120, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. *Caderno CRH*, Salvador, n. 1, p.213-255, 2003.
- GUIMARÃES, Ary. *Um sistema para o desenvolvimento: governo baiano e industrialização*. Salvador: UFBA, 1966.
- MATTA, João Eurico. Breves reflexões sobre 60 anos desde a introdução do gerencialismo no governo da Bahia (1942-2002) In: FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia*. Salvador: FLEM, 2003. (Cadernos FLEM, 6).
- PEDRÃO, Fernando. *Estudos sobre o desenvolvimento econômico baiano III: a experiência com o planejamento*. Salvador, 1963.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Políticas públicas baianas: análises e perspectivas*. Salvador: Ed. Universitária Americana, 1991. Relatório final de Salvador.
- SPINOLA, Noelio Dantasle. *30 anos da indústria, comércio e turismo na Bahia: 1966 a 1996*. Salvador: SICM; IPA; UNIFACS, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Estrutura do serviço público da Bahia a partir da reforma administrativa de 1966*. Salvador: Kanzeon, 2003.
- TAVARES, Luís Henrique Dias. *História da Bahia*. São Paulo: UNESP, 2001.
- VIEIRA, Marcelo Rodrigues. *Experiência de modernização da administração pública do estado da Bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004)*. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2006.



# Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI

Marcelo Viana Estevão de Moraes<sup>A</sup>

## Resumo

A recente decisão dos governos dos Estados Unidos e de vários países europeus de intervir no sistema financeiro em resposta à crise coloca mais uma vez em xeque a não intervenção do Estado no domínio econômico como dogma e a construção de um Estado mínimo como diretriz. A crise tende a fortalecer a percepção da complementaridade entre Estado e mercado e da necessidade de mobilização em torno da discussão sobre a reconstrução da governança pública.

Nesse novo contexto global, as políticas devem ser o foco da ação pública sem deixar de lado a busca de uma economia cada vez mais competitiva. Isso implica aprimorar a gestão de modo a racionalizar gastos sem comprometer o atendimento à população. Reafirma-se, assim, a importância do tema gestão pública na agenda dos governos, dada a centralidade da preocupação com a capacidade institucional do Estado para cumprir seu papel.

Este trabalho aborda, em primeiro lugar, essas transformações mundiais e a mudança do papel do Estado. Em seguida, contextualiza a situação da economia brasileira, que teve avanços significativos nas últimas décadas. Reconhece, contudo, que muito há por ser feito para aprimorar a gestão pública. E apresenta as soluções inovadoras que o país vem encontrando para isso, tendo por base as diretrizes da Carta de Brasília sobre Gestão Pública e o disposto na Agenda Nacional de Gestão Pública.

Dentre essas soluções estão inovações na gestão de pessoas, nos modelos de gestão, nos instrumentos do ciclo de gestão, nos da agenda federativa, o uso intensivo de tecnologia, a revisão do marco legal, o combate à corrupção e a realização de estudos e pesquisas. Tudo isso partindo do princípio de que é imprescindível, sob o manto da boa governança, orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público.

**Palavras-chave:** Governança. Gestão pública. Estado. Novos papéis do Estado. Inovação. Gestão de pessoas. Gestão de pessoas no serviço público.

## Abstract

*The recent decision by the US and various European governments to intervene in the financial system as a response to the crisis once more calls non-intervention of the State in economic domain as a dogma and construction of a minimal State as a directive into question. The crisis tends to strengthen the understanding of complementarity between the State and market and the need to mobilize on the discussion regarding reconstructing public governance.*

*Policies should be the focus of public action without setting aside the search for a more and more competitive economy in this new global context. This implies improving management as a way of rationalizing expenditure without compromising assisting the population. The importance of the public management theme on government agendas is therefore reaffirmed, given the centrality of concern with the State's institutional capacity to fulfil its role.*

*Firstly, this paper approaches these world transformations and changes to the State's role. It then contextualizes the Brazilian economic situation which has made significant advances in recent decades. However it recognizes that there is much to be done to improve public management. It presents innovative solutions that the country has been finding for this, having the directives of the Brasília Letter on Public Management, set out in the National Public Management Agenda, as a basis.*

*Among these solutions are innovations in human resources management, management models, management cycle instruments, the federal agenda, intensive technological use, revision of the legal mark, combating corruption and carrying out studies and research. All of this sets off from the principle that it is essential to guide State action for results, under the cover of good governance, while focusing on citizens and guaranteeing quality public expenditure at the same time.*

**Keywords:** Governance. Public management. State. New State roles. Innovation. Human resources. Human resources management in public service.

<sup>A</sup> Pós-graduado em Ciência Política e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. marcelo.viana@planejamento.gov.br

## INTRODUÇÃO

O lento processo de desgaste dos preceitos do Consenso de Washington aparentemente aponta para o fim de uma era de posições ideológicas extremadas, de antagonismo entre paradigmas de planificação estatal e de Estado mínimo.

A atual crise mais uma vez coloca em evidência o esgotamento da noção de oposição entre Estado e mercado. Na nova ordem mundial que se desenha – mas ainda não se fez perceber na composição dos organismos multilaterais de governança – despontam os países em desenvolvimento, que vêm ganhando espaço nas arenas política e econômica e, desta vez, não são os protagonistas da crise. Neste momento de redefinições, é fundamental que os países latino-americanos mobilizem-se em torno da discussão sobre a reconstrução da governança estatal em moldes adequados aos novos tempos.

A redefinição do papel do Estado requer a superação de extremismos simplistas em busca de soluções mais sofisticadas, com crescente racionalização da ação estatal que permita a liberação de recursos para as políticas públicas mais e mais complexas de que a população necessita.

No Brasil, com muito esforço, construímos nos últimos anos uma economia sólida e estável. Agora é a hora de investir na gestão, na busca dessas soluções mais sofisticadas. Este trabalho aponta algumas das fragilidades brasileiras nessa área, os desafios que estão colocados e o que o país vem fazendo para melhorar a governança pública.

## A COMPLEMENTARIDADE ENTRE ESTADO E MERCADO

Embora tenhamos aparentemente superado a era dos extremos, não percorremos o caminho que levaria inexoravelmente ao fim da história (HOBBSAWM, 1994; FURUYAMA, 1992). Durante o breve século XX, assistimos à ascensão e queda da crença na completa planificação econômica por

parte de um Estado supostamente onipotente como alternativa válida de organização da sociedade. Por outro lado, vimos florescer e definhar o fundamentalismo de mercado disseminado pelos “Chicago Boys”<sup>1</sup> na América Latina, a era Reagan-Thatcher e o Consenso de Washington.

Depois das dificuldades da “década perdida”, os anos 1990 trouxeram receitas para superar as dificuldades que foram tidas em certos meios como definitivas, bem ao estilo do fim da história. “Durante os anos 90, o mundo esteve sob a impressão de que havia um consenso claro e robusto sobre o que um país pobre deveria fazer para tornar-se mais próspero” (NAIM, 1999). Essas ideias do Consenso de Washington tiveram enorme influência sobre as reformas feitas em muitos países, em especial na América Latina. E em boa parte dos casos sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Porém, com o tempo, percebeu-se que a receita não era tão consensual assim. E o consenso que existia, como é natural, foi mudando e diminuindo.

A recente decisão dos governos dos Estados Unidos e de vários países europeus de intervir no sistema financeiro em resposta à crise coloca mais uma vez em xeque a não intervenção do Estado no domínio econômico como dogma e a construção de um Estado mínimo como diretriz. O desgaste de posições ideológicas fundamentalistas mostrou o esgotamento da ideia de oposição entre Estado e mercado. A crise tende a fortalecer a percepção da complementaridade entre os dois. É preciso Estado para suprir as falhas de mercado. E mercado para suprir falhas de governo.

## A CRISE E OS NOVOS VENTOS DA GEOPOLÍTICA

Nas últimas décadas, nos habituamos a ver as crises atingirem em cheio os países em

<sup>1</sup> Referência aos egressos da Universidade de Chicago que trabalharam no governo de Augusto Pinochet.

desenvolvimento, chegando como meras “marolas” ao mundo industrializado, cujo papel era o de socorrer latino-americanos, russos, asiáticos, ou quem quer que estivesse em maus lençóis, via pacotes de organismos financeiros multilaterais. Agora, são os antigos salvadores que estão no epicentro dos problemas, o que coloca países como Brasil, Índia, China e África do Sul, em ascensão e não diretamente relacionados à crise atual, em posição de ainda maior relevo perante os países desenvolvidos.

A crise deu muito mais ênfase aos argumentos de que os mercados precisam de governança multilateral e de que a era da hegemonia econômica, política e cultural sem esforço do Ocidente está chegando ao fim. A própria eleição de um defensor da concertação multilateral como Barack Obama para a presidência dos Estados Unidos é um indicativo do quanto esses argumentos ganharam força.

Essa nova realidade, contudo, ainda não se refletiu na estrutura e no funcionamento de fóruns e instituições internacionais. Os países ricos, naturalmente, não têm pressa em compartilhar poder. Já vislumbram essa necessidade, mas pretendem que as mudanças obedeçam aos termos e ao ritmo que desejarem. De qualquer modo, no novo cenário que se desenha, com a superação da ideia de oposição entre Estado e mercado, e com os países em desenvolvimento despontando como partícipes de maior peso na arena global, é fundamental que os países da América Latina se mobilizem em torno da discussão sobre a reconstrução da governança pública.

## **O PAPEL DO ESTADO PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON**

Toda essa reflexão pós-Consenso de Washington aponta necessariamente para uma redefinição do papel estratégico do Estado, com mudanças capazes de reorientá-lo de modo a responder aos

desafios do século XXI. A complexidade crescente dos mercados e das questões sociais impõe a busca de respostas mais sofisticadas por parte do Estado, rechaçando tanto a postura passiva de

corte liberal quanto o retorno puro e simples ao modelo autárquico e tecnocrático do passado autoritário.

Evidencia-se cada vez mais o papel indispensável do Estado na busca das soluções esperadas pela sociedade, por meio da formulação de políticas, da promoção da compe-

titividade, da regulação dos mercados e da provisão de bens públicos. As políticas devem ser o foco da ação pública sem deixar de lado a busca de uma economia cada vez mais competitiva. Isso implica aprimorar a gestão de modo a racionalizar gastos sem comprometer o atendimento à população. Reafirma-se, assim, a importância do tema gestão pública na agenda dos governos, dada a centralidade da preocupação com a capacidade institucional do Estado para cumprir seu papel. A pró-atividade estatal deve ser a característica mais marcante nesta nova etapa, construindo, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na concertação política e na introdução de novos modelos de gestão, alinhados com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública.

O governo central nos Estados federais tem que ser cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto “para cima”, no que se refere à articulação para a constituição de esferas supranacionais de governança (como a União das Nações Sul-Americanas – Unasul no espaço regional sul-americano e a UE no espaço europeu), como “para baixo”, em relação aos entes subnacionais, com as atividades de prestação de serviços sendo repassadas para as esferas estadual e municipal. Estados e municípios devem ter mais responsabilidades no fomento do desenvolvimento integrado e sustentável de seus territórios, na atração de investimentos

e na melhoria do ambiente de negócios. Para fazer frente a tais responsabilidades é necessário aumentar e fortalecer as capacidades institucionais desses entes subnacionais.

Além disso, o Estado deve ser o mais receptivo possível às demandas da sociedade, atentando para a transparência no encaminhamento dos interesses dos diversos grupos. É importante que haja respeito mútuo entre Estado e mer-

cado, reconhecidos ambos como instrumentos legítimos de regulação social e econômica. Isso tudo sem esquecer o fortalecimento cada vez maior do terceiro setor, partícipe também legítimo do jogo.

Cada vez mais o papel do Estado, seguindo a tendência internacional, será o de garantir a qualidade da estrutura regulatória, constituindo um sistema de gerenciamento regulatório e assegurando a qualidade das regras, novas e antigas, de forma a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas observem seus direitos e obrigações.

## O CONTEXTO BRASILEIRO

Em pouco mais de uma década, o Brasil passou por transformações significativas. Temos hoje uma economia sólida e estável, com inflação baixa, comprometida com a responsabilidade fiscal sem a necessidade de acordos com o FMI, e crescendo com atenção às questões sociais. O país alcançou um patamar de desenvolvimento econômico que o projeta entre as maiores economias do mundo e amplia suas responsabilidades no cenário mundial e regional. Essa evolução, paradoxalmente, coloca em evidência o quanto ainda está por ser feito, principalmente porque as competências para estimular o crescimento sustentado não são as mesmas requeridas para estabilizar a economia. Essa evolução indica que é a hora de investir ainda mais na excelência em gestão.

### **O Estado brasileiro precisa garantir um ambiente regulatório e de gestão de política econômica que estimule ainda mais investimentos privados, suprimindo possíveis falhas de mercado e assegurando a provisão de bens públicos**

O Estado brasileiro precisa garantir um ambiente regulatório e de gestão de política econômica que estimule ainda mais investimentos privados, suprimindo possíveis falhas de mercado e assegurando a provi-

são de bens públicos, direta ou indiretamente, em especial no que concerne à infraestrutura produtiva e social necessária para a integração nacional e regional, como tem sido feito com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tudo

isso sem deixar de lado suas responsabilidades na implementação de políticas de distribuição progressiva de renda que revertam o quadro de profundas desigualdades sociais, instituindo redes de proteção e fomentando a inclusão socioeconômica dos decis mais pobres da população, como acontece com o Programa Bolsa Família.

O Brasil entrou na era de redefinição do papel do Estado em situação singular. Mais de 40 anos depois do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal, e após uma sucessão de medidas de modernização e reforma administrativa iniciadas e não completamente concluídas, a administração pública brasileira enfrenta o paradoxo de conviver com práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais. A coexistência de setores de visão feudal, com práticas anacrônicas, ao lado de áreas modernas, com métodos gerenciais inovadores, exige o desenho de estratégias diferenciadas de ação, adequadas a cada contexto.

De forma geral, a máquina pública encontra-se desaparelhada e orientada por marcos legais e normativos obsoletos, muitos deles desalinhados em relação a dispositivos constitucionais, incluindo alguns ainda não regulamentados. Essa situação submete o Estado a um risco excessivamente alto de judicialização e, de forma contraditória, estimula uma lógica de escapismo da legislação vigente.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo núcleo essencial é a defesa dos direitos individuais e sociais, não foi acompanhada do

necessário aporte de recursos de diversas naturezas para habilitar o Estado a implementar políticas sociais e gerir uma administração pública complexa, com relações crescentes de parceria com o mercado e com o terceiro setor, em um ambiente de participação democrática. A ampliação do aparelho estatal, no modelo de ação descentralizada, com baixo investimento na profissionalização da burocracia e uso intensivo do instituto da terceirização, resultou em perda das capacidades de execução e de coordenação central, com consequentes fragmentação e descontrole internos.

A descentralização de atividades pressupõe supervisão e controle. E a atuação em rede – própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e do mercado – requer competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parcerias, para garantir o alinhamento dos resultados aos macro-objetivos de governo e às políticas públicas setoriais.

## OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Percebe-se atualmente uma convergência entre gestores públicos, especialistas e formadores de opinião a respeito das fragilidades e potencialidades do Estado brasileiro e da necessidade de conceber uma agenda propositiva de reforma da gestão pública, de natureza federativa. Atentos ao momento de redefinição do papel estratégico do Estado, conscientes do déficit de gestão no Estado brasileiro e convencidos de que as respostas dos governos às demandas da sociedade não podem ficar restritas à ação de um só órgão ou instituição, e nem mesmo a uma única esfera de governo, gestores públicos dos estados e da União reuniram-se em Brasília em maio de 2008 para discutir uma agenda estratégica. O resultado do encontro foi a “Carta de Brasília sobre Gestão Pública”, assinada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O documento convalida o posicionamento sobre a necessidade de promover uma coalização de forças no país.

Os signatários da Carta comprometeram-se com um pacto para melhorar a gestão pública, partindo do princípio de que é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público, tudo isso sob o manto da boa governança. Ao elaborar o documento os gestores públicos levaram em conta que, diante das restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, faz-se necessário que os governos atuem preventivamente, antecipando-se a problemas e descartando soluções simplistas e fragmentadas, como a busca da redução linear de gastos a qualquer custo.

As diretrizes dispostas na Carta, que em maior ou menor grau já estão sendo implementadas por governos estaduais e pelo governo federal, envolvem oito frentes de atuação: simplificação dos processos de trabalho, com redução do excesso de regras e controles; melhor articulação entre planejamento e orçamento, com gestão orçamentária menos rígida e voltada para resultados; melhor coordenação de ações intra e entre governos; revisão do marco legal, incluindo alteração da Lei de Licitações e revisão das formas jurídico-institucionais vigentes; prevenção e

1.	Gestão de pessoas	Profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho
2.	Modelos de gestão	Simplificar os processos de trabalho, orientar a atuação do Estado para resultados e incentivar a boa gestão
3.	Instrumentos do ciclo de gestão	Propiciar melhor articulação entre planejamento e orçamento, e tornar o modelo de gestão orçamentária menos rígido
4.	Mecanismos de coordenação e integração	Desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos
5.	Uso intensivo de tecnologia	Aprimorar os sistemas de informação, adotar ferramentas de gestão modernas e implementar mecanismos de gestão do conhecimento
6.	Marco legal	Rever o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial
7.	Prevenção e combate à corrupção	Reforçar e institucionalizar mecanismos de transparência e controle social
8.	Realização de estudos e pesquisas	

**Quadro 1**  
**As diretrizes da Carta de Brasília**

combate à corrupção, com ênfase em mecanismos de transparência e controle social; profissionalização e capacitação contínua da força de trabalho; uso intensivo de tecnologia como ferramenta de apoio à gestão; estudos e pesquisas como subsídios para políticas de modernização do Estado.

Nesse processo de reforma da gestão pública, são várias as fronteiras que o Brasil precisa ultrapassar. É um processo gradual e que deve ser compreendido como um conjunto de pequenas reformas. O sucesso para atingir essas metas passa pelo envolvimento de cada vez mais atores, incluindo todos os níveis de governo, todos os poderes e a sociedade.

## OS DESAFIOS

Abaixo são apresentadas algumas iniciativas do governo brasileiro inseridas na lógica de melhora da gestão pública contida na Carta de Brasília. Não se trata de uma lista exaustiva e sim de uma seleção de ações emblemáticas alinhadas com as diretrizes propostas no documento. Esse alinhamento não deve ser entendido como algo estanque, visto que várias das iniciativas poderiam ser consideradas alinhadas a mais de uma das diretrizes, tendo sido colocadas sob uma delas apenas para fins de organização.

### Gestão de pessoas

A busca da excelência na gestão de pessoas na administração pública é um desafio central em qualquer agenda de melhoria da gestão. Desde 2003, a política de gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal tem por norte a recomposição da força de trabalho, priorizando setores mais carentes e atendendo demandas inadiáveis para o projeto de desenvolvimento do país.

Merecem destaque em termos de política de gestão de pessoas as iniciativas do governo

federal em três dimensões: recomposição da força de trabalho, criação de novas carreiras e busca da profissionalização dos cargos de direção na administração pública federal.

### **Merecem destaque em termos de política de gestão de pessoas as iniciativas do governo federal em três dimensões: recomposição da força de trabalho, criação de novas carreiras e busca da profissionalização dos cargos de direção na administração pública federal**

Recomposição da força de trabalho

O processo de recomposição da força de trabalho visa ao fortalecimento da capacidade de atuação da burocracia federal diante das crescentes demandas e à reposição de servidores frente às aposentadorias

e evasões, e está beneficiando diversos setores da administração pública, dotando os órgãos de melhores condições institucionais para o cumprimento de sua missão. Tal política segue a premissa de que as pessoas são o que há de mais importante para a melhoria do desempenho das organizações públicas.

Do total de 45.580 vagas de concursos autorizadas no ano passado, 63,4% foram destinadas à área da educação, considerada prioridade pelo governo federal. Porém, outras áreas que executam programas importantes e tinham déficit quantitativo e qualitativo de pessoal também foram contempladas. Tal esforço incluiu a estruturação das agências reguladoras e do Sistema de Defesa da Concorrência, a ampliação dos programas sociais, o reforço aos órgãos de controle, o fortalecimento da Polícia Federal e a ampliação dos quadros do ciclo de gestão.

A Lei Orçamentária Anual para 2009 prevê autorizar concursos públicos até o patamar de 30.879 vagas, com forte presença, mais uma vez, da área de Seguridade Social, Educação e Esportes, com 20.228 vagas, e da substituição de terceirizados, com 19.423 vagas, das quais 13.778 destinadas a substituições na área de educação.

Outra iniciativa que merece destaque é a alteração na lei<sup>2</sup> que trata da contratação por tempo

<sup>2</sup> Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.



determinado, que passou a contemplar mais situações de urgência que demandam a contratação temporária, seja para implantação de órgãos ou entidades, para fazer frente a novas atribuições das organizações já existentes, ou para lidar com aumento transitório no volume de trabalho. Essas mudanças, dentre outras feitas na legislação em 2008, ajudam a evitar a manutenção de um efetivo dimensionado para um volume menor de trabalho, o que redundava em serviços públicos lentos, acúmulo de demandas não atendidas, projetos não analisados. Afastam também a necessidade de manter uma força de trabalho superdimensionada, com o conseqüente desperdício de recursos públicos. Além disso, há redução de custos de transação em relação ao uso da mão de obra terceirizada em razão da eliminação dos intermediários.

#### Novas carreiras

O governo está investindo em novas carreiras para substituir funcionários com baixas qualificação, remuneração e valorização, que vinham operando a máquina pública em algumas áreas críticas, por quadros técnicos qualificados, aumentando sua produtividade e melhorando a qualidade do gasto público. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se leva em conta a crescente profissionalização e a forte inserção na máquina pública das carreiras da área de controle, o que deixava executores com baixa qualificação em situação cada vez mais vulnerável, em especial nos setores em que, historicamente, registra-se deficiência de quadros técnicos qualificados.

Em 2008, o governo criou cargos de Especialista em Infraestrutura e de Analista de Infraestrutura, possibilitando à administração pública federal o recrutamento de profissionais com alto nível de qualificação para atuar nessa área prioritária para o desenvolvimento do país, por tratar de gargalos estruturais do crescimento. No ano passado, foi autorizada a contratação de 84 Especialistas em

Infraestrutura e 516 Analistas de Infraestrutura. Os profissionais já recrutados, 549 engenheiros, foram alocados, prioritariamente, em órgãos que desempenham atividades do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC.

### **A finalidade é prover 2.190 cargos para profissionais qualificados para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível superior**

Também é inegável a carência de quadros especializados na área social. Daí a proposta do governo para a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais<sup>3</sup>, atualmente em tramitação no Senado. O foco dos servidores da nova carreira serão atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social. O Projeto de Lei prevê a criação de 2.400 cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais.

Para fortalecer as áreas-meio dos ministérios, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da carreira de Analista Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados<sup>4</sup>. A finalidade é prover 2.190 cargos para profissionais qualificados para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível superior, em especial nos serviços de suporte administrativo dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional.

#### Profissionalização

O estabelecimento de uma agenda que articule os grandes processos da Administração Pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados, deve ser aliado à profissionalização da operação e dos níveis táticos de direção e assessoramento envolvidos nesses processos.

A filiação política é natural nos níveis de direção estratégica, onde o assessoramento tende a ser em parte profissionalizado (no sentido de ser feito por funcionários de carreira) e em parte exercido por funcionários indicados. Funções de direção

<sup>3</sup> Projeto de Lei 3.452/2008.

<sup>4</sup> Projeto de Lei 3.952/2008.

intermediária e de caráter tático-operacional e funções profissionais operacionais têm que ser profissionalizadas. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública, com estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública. Espera-se, sempre, que o relacionamento entre os funcionários indicados e os de carreira seja o mais profissional possível, tendo em vista que ambos têm legitimidade e boas razões para estar onde estão.

O governo federal vem buscando reduzir a quantidade de funções de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas. Esse processo foi iniciado em 2005<sup>5</sup>, com a definição de percentuais mínimos dos cargos em comissão<sup>6</sup> a serem ocupados por servidores públicos efetivos.

Em outubro de 2008, mais de 71% dos cargos comissionados eram ocupados por servidores com vínculo. Mesmo nos cargos mais elevados<sup>7</sup>, mais da metade dos servidores têm vínculo.

Agora o governo quer ir além. Em 2008, enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)<sup>8</sup>, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. O projeto prevê a destinação privativa de uma parte das funções comissionadas a servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

As FCPE destinar-se-ão ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito e competências, implicando em capacitação como um

dos requisitos para sua ocupação. A política de profissionalização no Poder Executivo federal tem sido acompanhada de um aperfeiçoamento constante dos mecanismos de qualificação e capacitação. Por isso o projeto prevê, ainda, a inclusão, nos planos de capacitação dos órgãos e entidades do Poder Executivo, de ações voltadas à habilitação de servidores para o exercício das FCPE.

### **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Bolsa Família articulam a ação de diversos ministérios e têm impacto em todas as regiões do país**

#### **Modelos de gestão**

O governo federal vem buscando acentuar o foco nas ações finalísticas e, claro, na satisfação do cidadão, além de eliminar superposições de ações e estabelecer melhores mecanismos de coordenação entre elas, reduzindo custos sem prejuízo da quantidade e da qualidade dos serviços prestados. São apresentadas aqui iniciativas para facilitar a vida do cidadão e das empresas: simplificação do atendimento, aposentadoria em 30 minutos, centrais de atendimento integrado, Super Simples e Redesim.

No que diz respeito ao aumento da produtividade e à melhora do desempenho da máquina pública, há iniciativas que envolvem não só o incremento da eficiência, da efetividade e da eficácia estatal, como o Anteprojeto de Lei de Contratação, o Portal de Convênios e o Comprasnet – estes dois últimos listados em itens posteriores –, mas também o adequado provimento de recursos humanos na administração pública federal, como as iniciativas apresentadas acima, no item gestão de pessoas.

Por fim, porém não menos importante, o governo federal vem buscando aperfeiçoar os programas que organizam a ação governamental. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Bolsa Família articulam a ação de diversos ministérios e têm impacto em todas as regiões do país, configurando exemplos de gestão intensiva de investimentos estratégicos e de gestão integrada de políticas sociais.

<sup>5</sup> Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.

<sup>6</sup> Cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

<sup>7</sup> DAS superiores a 4.

<sup>8</sup> PL 3.429/2008.

## Simplificação do atendimento ao cidadão

A proposta de “Decreto de Simplificação do Atendimento Prestado ao Cidadão”, desenvolvida sob coordenação da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi colocada em consulta pública Casa Civil da Presidência da República. Seu objetivo é melhorar o desempenho da administração e simplificar os serviços dos órgãos federais nas áreas de atendimento ao cidadão, por meio da redução das exigências de apresentação de documentos.

A proposta ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos oficiais e impede os órgãos e entidades do Poder Executivo de exigir do cidadão informações que já são do seu conhecimento e que integrem banco de dados oficiais. Além disso, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, que terá informações sobre o padrão do atendimento, prioridades, tempo de espera, prazo para cumprimento de serviços, mecanismos de comunicação, entre outros itens. A proposta foi materializada mediante a edição do Decreto nº 6.932/2009.

## Aposentadoria em 30 minutos

Em janeiro de 2009, o Ministério da Previdência Social (MPS) implantou uma inovação que vem facilitando enormemente a vida do cidadão: a concessão de aposentadoria<sup>9</sup> e salário-maternidade em 30 minutos. Poucos anos atrás, era comum os telejornais mostrarem pessoas de idade avançada esperando por horas a fio pela concessão do benefício. Em alguns casos, o processo chegava a levar meses. Agora, o trabalhador agenda o atendimento por telefone, no sítio da Previdência Social ou nos postos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para receber o benefício em minutos. Isso só não acontece quando falta no sistema alguma

informação sobre o tempo de contribuição do trabalhador. Nesses casos, ele deve apresentar a carteira de trabalho ou os carnês do INSS.

## Centrais de atendimento integrado

O foco na oferta de serviços de qualidade é mais desafiador para o Estado que para as empresas porque requer a superação de diferenças de

prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo – o que já vem sendo feito em projetos de espaços de serviços integrados ao cidadão, como o “SAC” baiano, o “Poupa Tempo” paulista e o “Na Hora” do Distrito Federal. A competição entre áreas e níveis pelo reconhecimento do usuário final não pode ser mais importante do que a qualidade do serviço prestado. Isso evita que, para obter um serviço a que tem direito, o cidadão precise bater em inúmeras portas ou fornecer repetidas vezes informações de que a Administração Pública já dispõe.

Super Simples<sup>10</sup>

O regime especial unificado de pagamento de impostos e contribuições devidos à União, aos estados e aos municípios conhecido como Simples Nacional ou Super Simples foi instituído em 2007, dando tratamento tributário diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, que se beneficiaram de uma grande redução da burocracia e em muitos casos da carga tributária.

Redesim<sup>11</sup>

A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, ou Redesim, é um sistema integrado que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas em todas as Juntas Comerciais do Brasil, simplificando

**O foco na oferta de serviços de qualidade é mais desafiador para o Estado que para as empresas porque requer a superação de diferenças de prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo**

<sup>9</sup> Tanto por idade quanto por tempo de contribuição.

<sup>10</sup> <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>

<sup>11</sup> <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=1982>

procedimentos e reduzindo a burocracia ao mínimo necessário. Este sistema fará a integração de todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis pelo registro, inscrição, alteração e baixa das empresas por meio de uma única entrada de dados e de documentos, acessada via Internet. Com a Redesim, os usuários também poderão obter informações e orientações pela Internet. A Redesim está prevista para entrar em funcionamento no segundo semestre de 2009, e será administrada por um comitê gestor presidido pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

#### Anteprojeto de Lei de Contratualização

Trata-se de proposta elaborada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento para aperfeiçoar o desempenho institucional na esfera pública federal, regulamentando os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, relativos a contratos de desempenho e aproveitamento das economias geradas com despesas correntes.

Os contratos de desempenho formalizam o compromisso de unidades da administração pública direta ou indireta com seus órgãos supervisores para o cumprimento de metas de desempenho. O foco é o resultado em si. As metas fixadas devem ser compatíveis com as orientações de governo e as políticas públicas prioritárias. Além de incentivar a gestão por resultados, o contrato de desempenho promove a prestação de contas dos gestores e a transparência sobre os resultados obtidos, o que facilita o controle social.

Em havendo bons resultados no cumprimento das metas, os órgãos poderão gozar de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e até mesmo pagar bônus a seus servidores, caso haja previsão no contrato de desempenho. Por outro lado, caso as metas pactuadas sejam descumpridas em decorrência de má gestão, culpa ou dolo, o contrato poderá ser rescindido e os administradores responsabilizados.

**Em havendo bons resultados no cumprimento das metas, os órgãos poderão gozar de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e até mesmo pagar bônus a seus servidores, caso haja previsão no contrato de desempenho**

Já a economia com despesas correntes (recursos orçamentários de custeio não executados pelo órgão ou entidade) tem como foco o aumento da produtividade via projetos de inovação que possibilitem a redução de gastos (com manutenção predial, transporte, diárias, passagens, compra de materiais, consultoria e terceirização, entre outros), liberando recursos para investimentos para a população. Os servidores em exercício nos órgãos em que houver economia serão contemplados com premiação.

#### Programa de Aceleração do Crescimento<sup>12</sup>

A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o país poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. O PAC é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. Em quatro anos, o total de investimentos em infraestrutura será da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

O conjunto de investimentos está organizado em três eixos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infraestrutura Energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. Para a Infraestrutura Logística, a previsão

<sup>12</sup> <http://www.brasil.gov.br/pac/>

de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 58,3 bilhões; para a Energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a Social e Urbana, R\$ 170,8 bilhões.

Outro pilar do PAC é a desoneração de tributos para incentivar mais investimentos no Brasil. O PAC contempla também medidas fiscais de longo prazo, como é o caso do controle das despesas com a folha de pagamento e da modernização do processo de licitação, fundamentais para garantir o equilíbrio dos gastos públicos, bem como medidas de estímulo ao crédito e financiamento.

Tudo isso tem o intuito de estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda. Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil, que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país.

O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento. A gestão do PAC contempla o monitoramento sistemático e contínuo das ações necessárias ao bom andamento das obras, com produção de informações sintéticas e em tempo hábil, o que permite rápida avaliação das situações e eventuais correções nas ações monitoradas. O Sispac subsidia os processos do PAC por meio da consolidação das informações das ações e das metas, além de acompanhamento dos resultados de implementação e execução do PAC.

### Programa Bolsa Família<sup>13</sup>

O programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

integra a estratégia “Fome Zero”, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza. A primeira trata da promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família. A segunda, do reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. A terceira, da coordenação com programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares os programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família é considerado um dos principais programas de combate à pobreza do mundo, e já teve sua eficiência atestada. Pesquisas mostram que, nos lares atendidos, além de aumento do acesso à alimentação e vestuário infantil, as crianças frequentam mais o sistema de ensino e abandonam menos a escola. As famílias também trabalham mais.

### Instrumentos do ciclo de gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está propondo à Presidência da República um decreto que regulamenta a gestão orçamentária, no intuito de aperfeiçoar os instrumentos de execução do gasto público, possibilitando mais resultados para a sociedade. O decreto tem por princípios a simplificação dos processos de execução orçamentária, sua flexibilização, a priorização dos projetos já em execução, a segurança quanto aos recursos disponíveis

<sup>13</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

para a execução da despesa, com a consequente redução da insegurança para os prestadores de serviços, e a contratualização gerencial entre órgãos executores e centrais.

O Ministério também está desenhando propostas para Programação Plurianual da Despesa e mudanças no decreto de gestão do Plano Plurianual, com melhora da formulação e avaliação de seus programas.

Ainda no que diz respeito aos instrumentos do ciclo de gestão, o Ministério vem buscando a melhora do desempenho da administração pública federal através do aperfeiçoamento e integração dos Sistemas Estruturantes da Administração Pública, responsáveis pelos processos de planejamento, de orçamento, de administração de pessoal, de patrimônio da União, de coordenação das empresas estatais, de estruturas organizacionais e de compras.

### Agenda federativa

Outra frente de ação importante é a da integração das ações públicas no território, quer sejam as dos diversos setoriais de um mesmo nível de governo, quer sejam as dos diversos níveis de governo da Federação. Isso requer atenção ao fortalecimento das capacidades institucionais de estados e municípios, no contexto de uma agenda federativa. No Brasil há uma estrutura administrativa específica para cuidar desse tema: a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), subordinada à Secretaria de Relações Institucionais.

O governo federal atua em estreita cooperação com os entes subnacionais e as entidades da sociedade civil na implementação de políticas públicas de fundamental importância. Porém o processo de transferência de recursos da União para esses entes e entidades é fragmentado e muitas vezes de difícil entendimento e utilização. As ofertas do governo federal voltadas ao apoio às administrações municipais e estaduais estão dispersas em vários órgãos. Apresentam-se em

múltiplos formatos e, algumas vezes, se sobrepõem. Além disso, não existiam mecanismos para canalizar e organizar as demandas dos entes, de modo a subsidiar o direcionamento das ações e dos programas do governo federal.

Ficava evidente a necessidade de melhorar os mecanismos de interlocução com estados e municípios, em especial no que se refere à simplificação do processo de descentralização de recursos, à transparência e à integração das ações no

território. Por isso, o governo federal desenvolveu uma nova sistemática de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse: o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias (Siconv), também conhecido como Portal de Convênios, sistema baseado em *web* gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Siconv é uma ação de simplificação da relação entre os entes da Federação que facilitará o acesso de inúmeros potenciais convenientes e contratados aos vários programas de governo e tornará mais simples a comunicação de demandas não contempladas por esses programas. Assim, haverá maior interação entre a União e os demais entes federativos, melhorando o mapeamento das demandas por políticas públicas. O Siconv funcionará como um banco dos principais programas do governo federal que envolvam descentralização de recursos, por meio de uma interface completamente adaptada aos usuários finais, ou seja, os potenciais convenientes ou contratados.

### Uso intensivo de tecnologia

Portal Comprasnet<sup>14</sup>

O Comprasnet traz mais transparência às contratações públicas porque nele a sociedade pode

<sup>14</sup> <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=75&sub=109&sec=7>  
<http://www.comprasnet.gov.br/>

acompanhar todos os procedimentos relativos às licitações eletrônicas, lances efetuados e propostas vencedoras, avisos de licitações, entre outros. O Comprasnet permite acompanhar os pregões em andamento, agendados e encerrados, e baixar editais. Também registra as licitações realizadas por modalidades tradicionais como carta-convite, tomada de preços e concorrência.

O uso massivo do pregão eletrônico na contratação de bens e serviços no governo federal é uma grande evolução nas contratações públicas. Realizado no portal Comprasnet, é a forma mais econômica de contratação porque funciona como um leilão reverso – vence quem oferecer o melhor preço. A sua utilização no governo federal obtém uma economia média entre 15% e 20%. Também é a modalidade mais rápida. São aproximadamente 17 dias para realizar uma aquisição por meio do pregão eletrônico, enquanto uma concorrência leva até 120 dias para efetivar-se.

O pregão eletrônico é o mais seguro porque os fornecedores participantes não são revelados até o encerramento da sessão pública realizada pela Internet. Também democratiza o acesso das empresas, especialmente as de pequeno porte, às aquisições governamentais. Em 2007 foram contratados R\$ 16,5 bilhões por pregão eletrônico, valor que representa quase 70% dos bens e serviços comuns licitados. Em 2008, a sua utilização gerou uma economia de R\$ 3,2 bilhões para os cofres públicos.

Portal do Software Público Brasileiro<sup>15</sup>

Há pouco mais de dois anos o Portal do Software Público compartilha soluções desenvolvidas pelo governo federal e por uma rede de parceiros. Hoje existem soluções de universidades públicas e privadas, de empresas, de prefeituras e da Câmara dos Deputados, criando uma aliança social cada vez mais forte em torno da iniciativa. O Portal conta

<sup>15</sup> <http://www.softwarepublico.gov.br>

### **O pregão eletrônico é o mais seguro porque os fornecedores participantes não são revelados até o encerramento da sessão pública realizada pela Internet**

atualmente com 22 soluções, mais de 40.000 pessoas com cadastro válido e grupos de interesse para discutir tecnologia da informação. As soluções atendem demandas das áreas de saneamento, educação, saúde, georeferenciamento, TV Digital e gestão de Tecnologia da Informação.

#### **Marco legal**

Um dos mais importantes e audaciosos projetos da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão consiste em promover a atualização do marco legal que trata da organização jurídico-institucional da administração pública federal, hoje ainda referenciado no Decreto-Lei 200/1967, mencionado anteriormente quando se discutiu o contexto da administração pública brasileira neste momento de redefinição do papel do Estado. Para promover a necessária atualização do marco legal é preciso, antes de mais nada, compreender bem as categorias jurídicas existentes no setor público, ou seja, a administração direta, o modelo de autarquia, de fundação, de empresa pública e de sociedade de economia mista, analisando as finalidades de cada um e as principais características de seus estatutos jurídicos.

Além disso, é importante compreender as formas de relacionamento do setor público com os entes do terceiro setor, em especial aqueles com os quais a administração mantém relação de fomento e parceria, como as Organizações Sociais (OS), as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e os serviços sociais autônomos.

Para subsidiar o debate em torno dessas questões e elaborar um Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão constituiu comissão de juristas reconhecidos nacionalmente no âmbito do direito administrativo e constitucional. O projeto foi concluído e encontra-se em fase de discussão com os setores interessados.

Ainda no que diz respeito ao marco legal, o governo enviou ao Congresso Nacional uma série de projetos cuja aprovação trará grandes benefícios

para a gestão pública. Dentre eles, o ajuste na Lei de Licitações (PLC 32/2007), a aprovação da Lei das Agências Reguladoras (PL 3.337/2004), a criação das Fundações Públicas de Direito Privado, mais conhecidas como Fundações Estatais (PLP 92/2007), a reformulação do Sistema de Defesa da Concorrência (PLC 9/2009), a instituição da Previdência Complementar do Servidor (PL 1992/2007) e as emendas constitucionais antinepotismo (PEC 128/2003 e PEC 334/1996).

### **Prevenção e combate à corrupção**

#### Controladoria-Geral da União

Em janeiro de 2003, a então Corregedoria-Geral da União foi transformada em Controladoria-Geral da União, com uma série de mudanças estruturais que reforçaram sua atuação. Desde então, vem recebendo substancial aporte de pessoal via concursos públicos, o que está conferindo mais dinamismo ao órgão. A partir de 2006, passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

#### Portal da Transparência

Lançado pela CGU em novembro de 2004, o Portal da Transparência tem por objetivo aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. Nele, o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal, além de obter informações sobre os recursos públicos transferidos pelo governo federal a estados, municípios e Distrito Federal para a realização descentralizada das ações do governo.

#### Cartão de Pagamento do Governo Federal

Nesse mesmo contexto de incentivo à integridade e à transparência, o Cartão de Pagamento do Governo Federal substituiu gradativamente o uso dos cheques na Administração Pública federal,

eliminando, assim, várias etapas e processos de prestação de contas em papel. Com o cartão, tudo é feito por meio eletrônico, tornando o processo mais ágil, seguro, confiável e transparente. Qualquer pessoa pode ter acesso aos gastos por meio do Portal da Transparência.

### **Estudos e pesquisas**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as secretarias de Gestão e de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fazem parte de um grupo que vem desenvolvendo de forma coordenada pesquisas sobre o emprego público. Estão sendo desenvolvidas, por exemplo, análises de metodologias que permitam obter parâmetros para definição do adequado dimensionamento da força de trabalho, de modo a propiciar uma gestão mais profissionalizada dos quadros de pessoal da administração pública federal. Também há estudos para subsidiar o aperfeiçoamento e a modernização do processo de recrutamento e seleção no âmbito da administração pública, além de pesquisas sobre carreiras, promoção e dirigentes públicos, entre outros. Os resultados desses estudos e pesquisas vão subsidiar a revisão da normatização de aspectos relativos a concursos públicos, bem como propiciar elementos consistentes para um melhor assessoramento aos diversos órgãos e entidades quanto ao planejamento de processos seletivos.

Os estudos da comissão de juristas, mencionados em item anterior, também se encaixam nessa linha de aperfeiçoamento da gestão. Além disso, o governo federal, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), está iniciando um projeto chamado "Observatório Nacional da Gestão Pública". O objetivo é formar uma rede entre os pesquisadores da gestão pública, possibilitando a todos o acesso às mais recentes inovações em gestão pública em termos de boas práticas, pesquisas e ferramentas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento de redefinição do papel do Estado é preciso avançar na incorporação ao setor público das melhores práticas de gestão, com incentivos a desempenho e produtividade, sempre com transparência, participação e controle social. É necessário um grande esforço de simplificação dos processos de trabalho, evitando o excesso de regras e controles. O Estado deve reforçar o foco em resultados e rever mecanismos e instrumentos de avaliação de desempenho institucional. Deve desenvolver e implementar mecanismos que propiciem e facilitem a coordenação das ações intra e entre governos, de forma a diminuir as duplicidades e sobreposições, e possibilitar a articulação de esforços e o uso coordenado de recursos. Também é importante rever o marco legal, propiciando as condições estruturais necessárias e adequadas para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial. Completam essa agenda o aperfeiçoamento dos mecanismos de recrutamento, seleção, capacitação e gestão de pessoas no serviço público, o uso intensivo de tecnologias e o aperfeiçoamento dos mecanismos de contratação e licitação. Isso tudo é parte da agenda pactuada com o Consad, e em larga medida já vem sendo feito. Porém, enquanto algumas iniciativas estão em fase adiantada de implantação com grande sucesso, outras estão apenas começando ou não passam de embriões.

As ações apontadas neste trabalho, como já foi dito, não esgotam a agenda de gestão do governo brasileiro. Muitas iniciativas importantes, como aquelas relativas à governança corporativa das empresas estatais, ao Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, à integração dos processos do comércio exterior, à regulamentação do *lobby* e às reformas no Judiciário (súmula vinculante, partilha em cartório, criação do Conselho Nacional de Justiça), para listar apenas algumas, não foram apresentadas por mera questão de espaço. Boa parte das iniciativas se articulam. Várias referem-se a mais de uma diretriz da Carta de Brasília, como também

já foi apontado. Isso é um bom indicativo do espaço sinérgico que existe para avançar cada vez mais na melhora da gestão pública, sempre incorporando novas metodologias, ferramentas e práticas modernas para a construção de um modelo de atuação em bases integradas e cooperativas orientado para resultados e com foco no cidadão. Trata-se, em síntese, de fazer do Estado uma instituição efetiva a favor da construção do País, promovendo o desenvolvimento em ambiente de governança democrática e participativa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. REDESIM. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=1982>>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Super Simples*. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>>.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Comprasnet*. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>.
- \_\_\_\_\_. *Compras Públicas Mais Eficientes*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=75&sub=109&sec=7>>.
- \_\_\_\_\_. *Portal do Software Público Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.softwarepublico.gov.br/>>.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO (Brasil); BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Carta de Brasília sobre Gestão Pública*. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cartas/carta\\_de\\_brasilia\\_mpog.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cartas/carta_de_brasilia_mpog.pdf)>.
- FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. São Paulo: Rocco, 1992. 489 p.
- GARCIA, Ronaldo C. *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão, 1319).
- HOBBSAWM, Eric J. *A era dos extremos – o breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. 632 p.
- NAIM, M. Facts and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion". In: CONFERÊNCIA DO FMI SOBRE A SEGUNDA GERAÇÃO DE REFORMAS, 1999. Washington. Washington, DC, 1999.
- PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. O emprego público não é excessivo no Brasil. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jan. 2009.



# Aspectos evolutivos da administração pública brasileira

Maria Gravina Ogata<sup>A</sup>

## Resumo

O estudo mostra como foi evoluindo a Administração Pública Brasileira, desde o modelo patrimonialista, deixado pela Família Real Portuguesa quando chegou ao Brasil em 1808, até o modelo gerencial, que foi conferido à luz da Nova Administração Pública, cujas bases foram lançadas em 1995. Destaca-se o papel das agências reguladoras na nova estrutura organizacional e a necessidade de se repensar o papel do Estado, no Brasil, à luz da nova realidade trazida no contexto da nova crise mundial.

**Palavras-chave:** Administração pública . Reforma do Estado brasileiro. Agências reguladoras.

## Abstract

*This study shows how Brazilian Public Administration has evolved from the patrimonialist model left by the Portuguese royal family when they arrived in Brazil in 1808 to the managerial model which was conferred in the light of New Public Administration, with its bases launched in 1995. The role of regulatory agencies in the new organizational structure is highlighted and the need to re-think the State's role in Brazil in the light of the new reality brought in the context of the new world crisis.*

**Keywords:** Public administration. Brazilian State reform. Regulatory agencies.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS

O objetivo deste estudo é mostrar como, ao longo dos anos, vem evoluindo a Administração Pública Brasileira à luz dos principais marcos históricos e econômicos, nacionais e internacionais. O período histórico que é considerado neste trabalho tem como limite temporal o período que vai de 1808, ano da chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, até os dias atuais, nos quais são percebidas as consequências da Reforma do Estado Brasileiro, estruturada em 1995.

A presença da Família Real Portuguesa trouxe para a Administração Pública Brasileira o burocratismo, a centralização, o intervencionismo estatal e o patrimonialismo da cultura administrativa da metrópole portuguesa. Toda a estrutura administrativa

de Portugal foi reproduzida no Brasil: um aparelhamento complexo, ineficiente, altamente dispendioso e pouco adaptável às condições brasileiras. Além da estrutura administrativa, D. João VI, Rei de Portugal, trouxe os funcionários públicos de então, muitos dos quais permaneceram no Brasil mesmo depois do seu retorno a Portugal, em 1821 (PRADO JR., 1969, p. 196-197). Isso trouxe consequências nefastas para a Administração Pública Brasileira de então.

Nesse mesmo século XIX, já no Segundo Reinado, entre 1840 e 1889, o Brasil teve acesso a progresso material considerável: o vapor foi introduzido de forma comercial; as primeiras estradas de ferro foram construídas, a partir de 1850, com recursos nacionais; a indústria manufatureira também se inicia, bem como o desenvolvimento econômico da agricultura cafeeira. Somente para se ter uma ideia dos investimentos privados no Brasil, na década de 1850, foram fundadas 20 companhias de navegação; três, de

<sup>A</sup> Doutoranda em Administração Pública pela Universidad Complutense de Madrid (UCM); mestra em Geografia Física pela Universidade de São Paulo (USP). mgoconsult@yahoo.com.br

transporte urbano; duas, de gás; oito, de estradas de ferro; além da construção do cabo telegráfico, que ligou o Brasil à Europa, e de quase 11.000 quilômetros de telégrafos terrestres (OLIVEIRA LIMA, 1986).

Ressalta-se que muitos serviços públicos eram prestados por particulares, a exemplo da iluminação pública no Rio de Janeiro, a construção de ferrovias e a exploração do transporte fluvial. Alguns serviços públicos eram desempenhados por empresas estrangeiras em regime praticamente monopolístico. Com a crise econômica mundial de 1929, colocou-se em dúvida a capacidade de a economia de mercado assegurar o adequado funcionamento das atividades tidas como essenciais à população.

Até 1930, predominou, de forma absoluta, o modelo patrimonial de Administração Pública, que se dá ao mesmo tempo em que o país se apoiava econômica e politicamente em sua elite agrária. Esse modelo de Administração Pública se mostrou completamente em desacordo com as novas exigências da época: avanços tecnológicos e institucionais requeridos pelo capitalismo de então.

A partir de 1930 se inicia um rearranjo institucional com uma completa reformulação do Estado brasileiro, sendo causa e efeito do processo industrial que se iniciava com o conseqüente crescimento da população urbana e o início de um longo processo de esvaziamento do campo. Naquela época, a população brasileira era, aproximadamente, 80% rural e 20% urbana, sendo que, atualmente, esse percentual se inverteu.

Com o processo de industrialização, a elite agrária começa a perder força política e se inicia uma nova época, com fortes conseqüências nas relações entre a sociedade civil e o governo. Construiu-se um novo pacto social, no qual foram incluídos parte da classe trabalhadora, a incipiente burguesia nacional e os novos atores emergentes de segmentos da população urbana.

O modelo político posto em funcionamento pela Revolução de 30 mostra um Estado que se mantém como pilar central do desenvolvimento econômico, onde o planejamento governamental cresceu em importância. A partir daí, no primeiro governo

Vargas, constata-se que o modelo patrimonialista de Administração Pública começa a conviver com outro tipo de padrão: o modelo burocrático.

Nesse novo modelo, passou a ter importância a montagem da máquina pública com base nos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia, da impessoalidade, das regras rígidas, da atuação especializada e técnica de cunho nitidamente weberiano.

Naquele momento, que era subsequente a 1929, quando a ordem mundial, em especial o liberalismo econômico, deu mostras de seu fracasso, o intervencionismo estatal passa a ter ali as suas origens. Para que se pudesse viabilizar uma nova visão de Administração Pública, foi necessário estabelecer a padronização de procedimentos, normas de controle e fiscalização, que se constituem na base dessa nova ordem burocrática.

Inicia-se, também nesse momento, o duplo padrão que marca a Administração Pública brasileira: setores bem capacitados e fortemente técnicos que convivem com segmentos pouco capacitados, onde predominam as práticas clientelistas. Dentre os setores capacitados, tem-se o alto escalão do governo, a exemplo dos servidores do Itamarati, e o segundo caso refere-se à burocracia que cuida da implementação das políticas públicas (saúde, educação, segurança pública, dentre outras) (TORRES, 2004).

Quanto ao serviço público, nessa fase foram criados o Conselho Federal do Serviço Público (1936) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, constituindo-se em referência obrigatória para quem estuda a evolução da Administração Pública do Brasil. O DASP teve sua trajetória na vida pública nacional até 1986, quando foi extinto. Foi criado para dar resposta à modernização exigida pela industrialização viabilizada pelo Estado, mas não se pode desconsiderar o fato de que ele se fortaleceu como instrumento que garantia a sustentação do regime ditatorial.

A Revista do Serviço Público (RSP), organicamente vinculada ao DASP, se constitui no veículo de inovação dessa época, começando a circular um ano após a criação desse Departamento, e

publicando ininterruptamente até o ano de 1974. A partir dessa data, passou a ser publicada pela Fundação Centro de Formação do Serviço Público, que sucedera ao DASP, até 1989, com algumas interrupções (KEINERT, 2000).

As transformações pelas quais passou o Estado brasileiro podem ser aferidas pelos seguintes números: entre 1940 e 1945, surgiram 21 órgãos descentralizados (que mais tarde seriam denominados de administração indireta), dos quais dez cuidavam da área econômica. Isso demonstra que o Estado tinha a necessidade de se estruturar a partir de uma burocracia pública moderna, ainda que fortemente centralizadora e garantidora da sustentação do regime ditatorial de Vargas (LIMA JR., 1998).

Tem origem nessa época a criação de agências estatais, dos órgãos de planejamento e de fiscalização da implementação das políticas setoriais, que normalmente não dispunham de poder normativo. É o caso do Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Departamento Nacional de Produção Mineral, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Departamento Nacional de Portos e a Inspeção de Obras Contra as Secas. Foram criadas as primeiras grandes estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945.

A conjugação do intervencionismo estatal e do nacionalismo, que se deu no período entre as duas Guerras Mundiais, resultou na política protecionista de estímulo ao desenvolvimento da industrialização para atendimento do mercado interno. A população, que a cada dia afluía aos centros urbanos, pressionava para que houvesse o atendimento à demanda dos serviços públicos de que necessitava.

Com o retorno de Vargas, em 1951, reacendeu o intervencionismo econômico e a industrialização do país. Nessa época, foram criadas duas estatais de porte: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 1954.

No período histórico subsequente, especialmente o de Juscelino Kubitschek, os recursos

financeiros foram alocados principalmente para as autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas, com a coordenação dos trabalhos através de grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da República. Somente 5,2% dos recursos foram alocados para os órgãos da administração direta (LIMA JR., 1998).

Nessa época, acentuava-se a tendência de concentração regional da renda, visto que a indústria se concentrava no Sudeste do Brasil. O Poder Público deu subsídios consideráveis aos industriais, mas, ao mesmo tempo, exigiu progressiva nacionalização das atividades produtivas para que se reduzisse o conteúdo de insumos importados<sup>1</sup>.

A atividade industrial dessa época apresentou três traços principais: 1º) estava muito fechada em si mesma, não se abrindo para o mercado internacional, onde a economia de escala era essencial; 2º) a ampliação da base industrial se deu a partir de financiamentos que contaram com recursos externos; e 3º) exigia-se a integração das distintas regiões do país em um só mercado, o que necessitava de consideráveis investimentos para a infraestrutura com estradas, construção de hidrelétricas, deslocamento de frentes agrícolas.

O Estado atuava diretamente sempre que a iniciativa privada tivesse dificuldade em se estabelecer, porém, faltava dinheiro para desenvolver tudo o que o Estado se propunha a fazer. Desse modo, ficaram criadas as condições para que as transnacionais assumissem o controle do desenvolvimento (FURTADO, 1982).

O processo de integração da economia nacional passa a ter maior importância nesse momento histórico, razão pela qual ganham vulto o planejamento econômico e os planos de desenvolvimento elaborados pelo Estado, como o Plano de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional (1951) e o Plano de Metas, este último durante o governo Juscelino Kubitschek.

No governo de João Goulart (1961-1964)

<sup>1</sup> Foram criados os *Grupos Executivos* para gerenciar a canalização de investimentos para atividades produtoras de bens intermediários – química, celulose, papel, metais não ferrosos, cimento e outros –, cuja demanda crescia rapidamente, com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

acentuou-se o nacionalismo, tendo sido promovida a nacionalização de diversas companhias concessionárias de serviços públicos. Já no período militar de 1964, constata-se que não há marcas de descontinuidade desse processo de regulação dos serviços públicos, dando-se a transferência de poderes executivos para as empresas estatais.

**[...] o período militar colocou a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional às formas mais modernas de dominação econômica**

### **INOVAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 60**

A edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é tomada por muitos autores que estudam a Administração Pública brasileira como sendo um marco do processo de desenvolvimento da Administração Pública no Brasil.

Esse Decreto-Lei instituiu uma verdadeira reforma, que repetiu o que havia sido feito por Getúlio anteriormente em, pelo menos, três pontos fundamentais: papel crescente do Estado na economia, a natureza autoritária do regime político e o aprofundamento das desigualdades no interior da Administração Pública.

O Decreto-Lei nº 200/67 visava à modernização da máquina pública, estabelecendo cinco princípios fundamentais para a sua estruturação:

1. **Planejamento:** incluiu o plano geral de governo, os programas setoriais e regionais, plurianuais, a programação financeira de desembolso e o orçamento-programa anual;
2. **Coordenação:** estrutura de articulação com os diversos níveis governamentais e, principalmente, a coordenação de atividades relacionadas com projetos específicos;
3. **Descentralização:** envolveu aspectos relacionados com a administração direta, no que tange à direção e execução (desconcentração); da administração federada para com as unidades federadas (cooperação); bem como da administração federal com a

órbita privada, em virtude de concessões e contratos (execução indireta);

4. **Delegação de Competências:** liberação da direção para funções mais gerenciais e estratégicas, devendo se dar o máximo de delegação possível para que a direção se concentrasse em atividades de controle, normalização e formulação;

5. **Controle:** exercido por chefias e órgãos responsáveis, ficando estabelecida a

necessidade da supervisão ministerial, no caso das entidades da administração indireta. O controle se direciona mais para resultados e menos para os processos, ainda que os mesmos sejam relevantes.

Assim, foram criados inúmeros órgãos da administração indireta, dando-se o repasse de responsabilidades, facilitando-se o processo de contratação de pessoal pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com todos os direitos trabalhistas assegurados.

Dentre os órgãos da administração indireta foram instituídos diversos tipos de entidades dotadas de personalidade jurídica própria (pública ou privada), com patrimônio próprio e criadas por lei: autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista<sup>2</sup>.

As empresas públicas passaram a funcionar, crescentemente, no novo modelo como sociedades anônimas com a mesma liberdade e os mesmos resultados das empresas privadas, diminuindo a oposição entre empresas públicas e privadas.

Assim, o período militar colocou a burguesia nacional em compasso com o desenvolvimento do capitalismo internacional e subordinou a economia nacional às formas mais modernas de dominação

<sup>2</sup> As autarquias e fundações são pessoas de direito público, que exercem atividades típicas da Administração Pública, sem subordinação hierárquica, com controle finalístico de suas atividades específicas. A empresa pública e a sociedade de economia mista são pessoas de direito privado criadas com a finalidade de exploração de atividades econômicas e prestação de serviços. Têm mais facilidade para contratar, licitar, sendo que, no caso das empresas públicas, o Estado pode ter 100% do seu capital e, no caso das sociedades de economia mista, o Poder Público tem participação acionária, com controle majoritário e elas são instituídas sob o regime jurídico das sociedades anônimas.

econômica. Deu-se, assim, a modernização da máquina estatal e foram lançadas as bases para a implementação de um setor público da economia, que passou a se integrar ao contexto do capitalismo internacional (CARDOSO, 1994, p. 98).

As preocupações com a Administração Pública desse período eram tratadas pela Revista de Administração Pública (RAP), publicada pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, consolidando-se como a principal publicação representativa da produção em Administração Pública no Brasil.

Muitos ponderam que essa Reforma Administrativa brasileira de 1967 foi pioneira e renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 1980. Nesse sentido se manifesta Bresser Pereira (2003, p. 315). Ele considera que as formas burocráticas rígidas constituíam obstáculo ao desenvolvimento, daí por que essa Reforma distinguiu, com clareza, a administração direta da administração indireta; garantiu às autarquias e fundações e, também, às empresas estatais, uma autonomia de gestão; fortaleceu e flexibilizou o sistema de mérito e tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado. A Reforma Administrativa conduzia à desconcentração do poder, porém, no plano político, nessa fase, se deu uma centralização do poder nas mãos da União.

O período militar se caracterizou, do ponto de vista da Administração Pública brasileira, pelo processo de modernização administrativa. Por sua vez, no que se refere aos quadros de profissionais dessa época, há registro de que os salários dos dirigentes dos órgãos da administração indireta eram, por vezes, superiores até mesmo aos dos dirigentes da iniciativa privada (TORRES, 2004). Assim, as empresas públicas e as sociedades de economia mista contavam com bons quadros profissionais, bom nível de motivação, remuneração adequada e adoção de modernas técnicas de gestão. O avanço tecnológico foi expressivo, podendo ser mencionados os progressos nas áreas de telecomunicação, aviação, geração de energia e siderurgia.

Enquanto isso, ocorria o oposto junto aos órgãos da administração direta: passaram por

desaparelhamento de suas estruturas, baixa remuneração dos funcionários e foram entregues à mercê da cultura patrimonialista mais retrógrada da Administração Pública. Isso, pode se dizer, afetava diretamente a população mais carente, uma vez que junto aos órgãos da administração direta se encontrava vinculada a implementação das políticas sociais.

O regime político autoritário facilitou o isolamento da cúpula administrativa, deixando a sociedade sem acesso e interferência quanto à tomada de decisões governamentais. O isolamento da máquina pública se deu em relação à sociedade e aos políticos. Nem mesmo o Congresso Nacional exercia controle sobre os órgãos da administração indireta, deixando o Poder Público sem controle social. Esse isolamento, entretanto, não se deu com relação àqueles que defendiam grandes interesses de grupos, especialmente a burguesia nacional, que contavam com canal privilegiado de acesso à máquina pública.

A falta de controle social no exercício da regulação junto às autarquias fez com que elas tivessem se constituído na porta de entrada dos grupos privados aos centros do poder. O Governo Militar manteve uma postura ambígua na área econômica: era liberal economicamente para prestigiar o desenvolvimento industrial e intervencionista para garantir esse desenvolvimento (AGUILLAR, 1999).

Durante aproximadamente 20 anos, ou seja, entre a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e da Constituição Federal de 1988, outros importantes marcos da história administrativa do Brasil merecem ser destacados: a) o esforço de desburocratizar o Estado brasileiro através da criação do Ministério da Desburocratização, entre 1979 e 1983, no qual se começou a enxergar o brasileiro como cidadão, com direito a uma boa prestação de serviço; b) a extinção do DASP pelo presidente Sarney e a criação, no mesmo ano, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), encarregada da modernização administrativa, cujo indicador de grande expressão, dentre outros, foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); e c) o processo de

aprofundamento da descentralização administrativa (TORRES, 2004).

Passado o período da Ditadura Militar, outro ordenamento do Estado se esboça com novas marcas visíveis. Trata-se do processo de discussão através do qual se chegou à Constituição de 1988. Ela foi discutida amplamente e expressa o pacto político que se fez na época em que se inaugurava um país democrático.

Entretanto, a Carta Magna de 1988, no que tange aos aspectos relacionados com a Administração Pública, retirou da administração indireta boa parte de sua autonomia e agilidade instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/67. A partir daí, os órgãos da administração indireta ficaram submetidos quase que às mesmas regras da administração direta, dificultando a agilização dos procedimentos burocráticos, especialmente no que se refere à gestão de pessoal e às compras públicas mediante procedimentos licitatórios legalmente instituídos.

Em que pese essa grande dificuldade estabelecida pela Constituição Federal de 1988, há que se ressaltar que ela trouxe importantes avanços, como por exemplo, a admissão através de concursos públicos, a melhoria da qualificação do corpo técnico, menos sujeito ao clientelismo e ao nepotismo.

Ao mesmo tempo em que muitos direitos foram garantidos ao funcionalismo público (entre eles a aposentadoria integral), muitos serviços estavam sendo garantidos e universalizados aos cidadãos, fato que passou a exigir uma melhor estruturação e atendimento por parte da máquina pública.

Cumprido ressaltar que, em se tratando do funcionalismo público, nos anos 1990, em especial na Era Collor, foi colocada na ordem do dia a crítica ao desempenho dos funcionários públicos, taxando-os como ineficientes e culpados pelo fato de o Brasil ser um país malsucedido, pois eram remunerados e nada faziam, contribuindo para o esvaziamento do erário público. Nesse contexto, muitos órgãos e

cargos da máquina pública federal foram extintos. Foram demitidos 108 mil funcionários, deixando a Administração Pública de forma caótica, sem que fossem aprofundados os estudos técnicos necessários para embasar essa deliberação (MARTINS, 1997).

Durante o governo Itamar Franco, ainda que ficasse evidente que ele não daria importância às reformas, foram criadas as bases para a sustentação daquelas que haviam sido instituídas, através da criação do Plano Real, em 1994. Até essa data, o Brasil passou por uma forte crise econômica, ficando de lado a modernização da administração pública, muito embora tenham ocorrido importantes avanços no processo de democratização da nação (BRESSER PEREIRA, 2003, p. 278). Entretanto, o crescimento econômico e a distribuição equitativa da renda estavam ausentes.

**Entretanto, a Carta Magna de 1988, no que tange aos aspectos relacionados com a Administração Pública, retirou da administração indireta boa parte de sua autonomia e agilidade instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/67**

## **A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O MODELO GERENCIAL**

“A Era Vargas acabou”. Essa foi uma das frases mencionadas no discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995. O modelo baseado nos princípios do nacionalismo, estatismo e desenvolvimentismo se tornara obsoleto e teria de ser substituído. Os ideais nacionalistas, que justificavam esse modelo, não poderiam ser mantidos em um mundo globalizado, onde a tônica se assenta sobre mercados livres.

Naquele momento, entendeu-se que era necessário continuar com as reformas que garantissem o sucesso do Plano Real. Vendeu-se a ideia de que os serviços públicos seriam mais eficientes, os estrangulamentos fiscais seriam resolvidos, o fantasma da inflação desapareceria e se daria efetividade à democratização do setor público, com a Reforma do Estado (SOUZA, 2001).

Assim, a reforma administrativa foi colocada na ordem do dia, pois a capacidade operacional do



Estado se encontrava muito baixa e sem condições de fazer frente às necessidades do Brasil. Dessa forma, seguiu-se a tendência internacional no que tange à implementação da Nova Administração Pública, de acordo com a orientação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Nesse contexto histórico, e diante das grandes dificuldades pela qual passava o país, foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Esse Plano substituiu o modelo burocrático de gestão (baseado na legalidade e na racionalidade técnica) pelo modelo gerencial (voltado para os resultados e não para os processos de controle) (SOUTO, 2000).

No contexto desse Plano foram estabelecidas diretrizes específicas para cada tipo de atividade do Estado:

1. **Núcleo Estratégico**, encarregado da formulação de políticas públicas, integrado pela Administração Direta, bem como pelo Poder Legislativo e pelo Judiciário;
2. **Atividades Exclusivas**, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação, polícia, que pressupõem o uso de prerrogativas do Estado, com a diretriz de instituir um novo modelo, com autonomia, que é o das agências autônomas, com novos instrumentos de controle;
3. **Setor de Atividades Não Exclusivas**, a exemplo da saúde, educação, cultura, pesquisa, meio ambiente, que devem ser incentivadas pelo Estado, não sendo indispensável que ele administre diretamente tais atividades, daí o surgimento das Organizações Sociais, com autonomia e desvinculadas da Administração Pública, mas sob seu controle. Podem ser aqui mencionadas as concessões e permissões de serviços públicos e, ainda, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs);
4. **Setor de Atividades que podem ser desenvolvidas pelo Mercado**, ligadas à produção de bens e serviços, cuja diretriz é a

privatização, restringindo-se, nesse campo, a participação do Estado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, usou a expressão “agências autônomas” sem fazer distinção entre agências reguladoras (voltadas para a intervenção em mercados específicos, regulando a relação entre a oferta, com qualidade e

preço acessível, e a demanda) e agências executivas (ligadas à implementação de políticas, sem formular políticas, regular ou influir nos mercados).

O modelo burocrático herdado por Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi rotulado como ineficiente por ser altamente processualístico, com mecanismos de controle focados nos processos, muito rígido, caro, sem mecanismos de avaliação e monitoramento, não se constituindo em algo aceitável para um país moderno. A lógica que orientou a Reforma do Estado foi a do modelo gerencial voltado para o cliente, cujo controle é feito por resultados, com ênfase na descentralização e na desconcentração da ação estatal, possibilitando a adoção de instrumentos mais flexíveis de gestão compatíveis com as inovações técnicas da administração de empresas.

Faz-se necessário, para entender a Nova Administração Pública no Brasil, conhecer as recentes transformações estruturais que se realizaram no país na área econômica, conforme muito bem pontuou Barroso (2004, p. 89-90). A primeira, em 1995, se refere à extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro<sup>3</sup>, redefinindo o conceito de empresa brasileira de capital nacional e dando a ela proteção e benefícios especiais. Permitiu-se que a pesquisa e a lavra de recursos minerais, bem como o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica, pudessem ser concedidos ou autorizados a empresas constituídas sob as leis brasileiras, dispensada a exigência do controle do capital nacional. O mesmo se deu em relação à navegação de cabotagem e interior, não sendo mais privativa de embarcações nacionais.

<sup>3</sup> Conforme Emenda Constitucional nº 06, de 15 de agosto de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição Federal de 1988.

A segunda linha de reformas foi a da flexibilização dos monopólios estatais, tornando possível a exploração de serviços públicos locais de distribuição de gás canalizado, mediante concessão por parte dos Estados-membros, às empresas privadas, que antes só poderiam ser delegados às empresas sob controle acionário estatal<sup>4</sup>. O mesmo se deu com os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, já que antes só se admitia a concessão desses serviços às empresas estatais<sup>5</sup>.

Na área do petróleo, rompeu-se o monopólio estatal, facultando à União a contratação com empresas privadas de atividades relacionadas com a pesquisa, a lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o refino do petróleo nacional ou estrangeiro, a importação, exportação e transporte dos produtos derivados básicos do petróleo, que antes eram vedados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953<sup>6</sup>.

A terceira transformação econômica, ainda segundo Barroso (2004), foi a privatização, que se operou sem a alteração do texto constitucional, sendo possível mediante a edição da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização<sup>7</sup>.

Assim, o Programa de Reforma do Estado decorre da incapacidade de o setor público prosseguir como principal agente financiador do desenvolvimento econômico, necessitando-se atrair capitais privados para setores de interesse público. Esses investimentos somente podem ocorrer caso haja lucratividade e segurança, fato esse que somente pode se dar se existirem regras claras e caso haja autonomia dos agentes encarregados de sua aplicação, não ensejando interferência política. Daí a necessidade de serem criadas as agências reguladoras, dotadas de autonomia (SOUTO, 2000, p. 293-294).

## AS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras surgiram em razão da terceira transformação econômica anteriormente citada: a privatização. O Decreto nº 99.464, editado em março de 1990, durante o governo Collor, relacionou 12 estatais que seriam transferidas para o setor privado. A primeira privatização se deu no segundo semestre de 1991 (a USIMINAS). No ano de 1992, o processo ganhou mais velocidade, tendo sido privatizadas, até setembro do referido ano, mais 11 empresas. Com o *impeachment* do presidente Collor e a ascensão do presidente Itamar Franco, em 1993, foram modificadas as regras do processo de privatização, que passou a ser gerenciado pelo Ministério da Fazenda. Nesse ano, foram privatizadas outras 34 empresas.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi dada continuidade ao processo de privatização. Foram liberados recursos, durante os anos de 1995 e 1996, para que os estados dessem impulso ao processo de privatização de suas organizações. Em 1997, ocorreu a maior polêmica em relação às privatizações no Brasil, na ocasião em que foi posta à venda a Companhia Vale do Rio Doce. Em 1998, deu-se a maior privatização da história, com a venda das empresas do Sistema Telebrás.

As agências reguladoras foram criadas no Brasil sob a forma de autarquias, devendo ser instituídas ou extintas por lei, denominadas de autarquias de regime especial. A independência em relação ao Poder Público é a principal característica das agências, que são dotadas de autonomia político-administrativa e econômico-financeira. Criou-se estatuto jurídico próprio para os dirigentes das autarquias, pois eles não deveriam se submeter às mesmas regras do funcionalismo público.

As agências reguladoras e executivas passam a ter seus dirigentes indicados pelo presidente da República e sua nomeação depende de confirmação pelo Senado Federal (nomeação dos diretores com lastro político). Esses dirigentes não podem ser demissíveis *ad nutum*, somente perdendo seus mandatos nos casos de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

<sup>4</sup> Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995.

<sup>5</sup> Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995.

<sup>6</sup> Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e institui sociedade anônima. Ver o conteúdo da Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995.

<sup>7</sup> A Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, foi revogada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997.

As agências reguladoras são pessoas jurídicas de Direito Público, independentes, que exercem poderes típicos do Estado, legitimadas para intervir no domínio econômico, executar e fiscalizar a prestação de serviços públicos.

A principal diferença entre os antigos órgãos reguladores setoriais e os instituídos no bojo da Reforma do Estado se funda no fato de terem assumido a forma de

autarquia, com orçamentos próprios e certa autonomia financeira e institucional em relação ao Poder Executivo, com possibilidade de controle social. Os antigos órgãos reguladores tinham uma dependência total dos ministérios ou da Presidência e não contavam com controle social.

As agências executivas são mais recentes que as agências reguladoras. Elas têm caráter operacional, não normativo e viabilizam o que foi formulado nas agências reguladoras.

De acordo com os conceitos apresentados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, existe a distinção entre as tarefas de regulação normativa e de regulação operacional: as primeiras competem aos órgãos da administração direta, pois se referem às ações relacionadas com as atividades do Núcleo Estratégico (a exemplo da formulação das políticas públicas), ao passo que as agências, que implementam as políticas públicas, seriam entidades da administração indireta. Tudo isso tem por objetivo a promoção de uma maior agilidade administrativa.

Seja como for, a agência executiva tem a natureza de uma autarquia com tratamento especial, com maior autonomia de gestão, retornando ao conceito original das autarquias, conforme previsão do Decreto-Lei nº 200/67. A agência executiva atua em setores de implementação de políticas. A ampliação de sua autonomia gerencial se dá através do contrato de gestão, com metas negociadas compatíveis com os recursos disponíveis.

Quanto ao controle exercido pelo Poder Executivo sobre as agências, ele ocorre no momento em que se dá a escolha de seus dirigentes e quanto ao

controle dessas instituições pelo Poder Judiciário, ressalta-se que ele se manifesta sobre questões de legalidade, não se admitindo controle de mérito do ato administrativo. Entretanto, o Poder Judiciário vem levando em conta também a adoção dos princípios da razoabilidade, da moralidade e da eficiência, sendo então possível o controle do mérito do ato administrativo nesses três casos.

As agências reguladoras criadas no contexto da Reforma do Estado, até o final de 2002, antes do governo Lula, foram: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviário (Antaq).

Durante o governo Lula, foram criadas a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Além dessas agências, foram editadas leis que tratam dos recursos humanos de diversas agências reguladoras (quadro de pessoal, plano de cargos, criação de carreiras e organização de cargos efetivos), do regime jurídico dos servidores públicos, normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada.

Alguns estados brasileiros criaram agências reguladoras, tendo sido feita a opção por um único órgão regulador para as diversas áreas, a exemplo dos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul, ou por várias agências especializadas, uma para cada setor de serviços concedidos, como no caso de São Paulo.

No caso particular da Bahia, foi criada a agência reguladora denominada Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba)<sup>8</sup>, sob a forma

### **As agências reguladoras são pessoas jurídicas de Direito Público, independentes, que exercem poderes típicos do Estado**

<sup>8</sup> A Agerba foi criada pela Lei Estadual nº 7.314, de 19 de maio de 1998.

de autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, vinculada à então Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações, com o a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações.

A Agerba exerce o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços delegados, gozando de todas as franquias, privilégios e isenções asseguradas aos órgãos da administração direta. Para que ela possa exercer suas competências institucionais, foram criadas as carreiras de Técnico de Atividade de Regulação e de Agente de Suporte de Regulação, a que se tem acesso mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

Voltando-se à questão das agências, nos termos instituído pela Reforma do Estado de 1995, quando se iniciou o governo Lula, em 2003, em nível federal, fez-se um balanço a respeito do seu desempenho e do seu papel, tendo sido constatado, naquela oportunidade, que a agência, enquanto modelo institucional, era boa, mas havia a necessidade de ser aperfeiçoada, pois foram identificados problemas especialmente quanto à<sup>9</sup>:

1. **Revisão das competências das agências:** algumas atividades por elas desenvolvidas são típicas das secretarias e ministérios, a quem incumbe, por exemplo, formular políticas, poder de outorgar e conceder serviços públicos e a celebração de contratos. Caberia às agências fiscalizar os contratos, fomentar a competição do setor, induzir a universalização dos serviços, fixar tarifas, arbitrar conflitos entre poder concedente, concessionários e usuários. Constatou-se que as leis atribuem às agências muitas das atividades que cabem aos órgãos da administração direta, sendo necessário rever os instrumentos legais que as instituíram para que se pudesse “colocar nos trilhos” essa questão institucional. Ficou

evidente que, em alguns casos, as agências não somente regulam, mas formulam políticas e fiscalizam;

2. **Inadequação do quadro de pessoal:** composto por servidores requisitados ou em regime de contratos temporários. O quadro de pessoal dos ministérios, por sua vez, se encontrava esvaziado em razão da perda de pessoal qualificado para o setor privado e para as próprias agências;
3. **Falta de articulação entre os órgãos** governamentais antitruste e as agências reguladoras, no que se refere à troca de informações e experiências, faltando a cooperação necessária para fomentar a competição;
4. **Necessidade de transparência** das agências reguladoras frente ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo e à sociedade em geral;
5. **Definição de mecanismos efetivos de aferição do grau de eficiência** da utilização dos recursos financeiros e orçamentários atribuídos às agências.

Depois desse diagnóstico, foram editados instrumentos normativos relacionados à criação de carreiras e organização dos cargos efetivos das agências reguladoras, revisão do quadro de pessoal e planos de cargos de determinadas agências (ANA, Anvisa, ANAC); o disciplinamento dos contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de rios de domínio da União; normas para a licitação público-privada, dentre outros aspectos.

Na verdade, muitos questionamentos foram levantados sobre temas de ordem legal que envolvem as agências, mas que, pouco a pouco, vêm se resolvendo. Um dos questionamentos dizia respeito ao próprio nome adotado para esses entes reguladores. A palavra “agência”, nos moldes instituídos pela Reforma do Estado, em 1995, não tinha tradição no direito brasileiro. A Constituição Federal de 1988 tratou-as pelo nome de órgão regulador.

Após a edição de inúmeras normas que objetivavam revisar o papel das agências, houve quem

<sup>9</sup> Ver relatório do Grupo de Trabalho Interministerial denominado “Análise e Avaliação do papel das Agências reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro” (BRASIL, 2003).

sinalizasse que as agências reguladoras no Brasil estavam encontrando dificuldades para exercerem seu papel: vêm faltando recursos financeiros, estrutura administrativa adequada, esvaziamento dos quadros profissionais, influência político-partidária e mudança de rumo a cada ciclo presidencial. Apesar da pouca idade das agências no Brasil, já se apontava a necessidade de proceder à fusão de agências em razão da superposição de funções e da falta de articulação e integração entre elas. Além disso, os contratos de gestão nem sempre conseguem ser viabilizados em razão das dificuldades apontadas anteriormente e por causa da reduzida capacidade de controle dos ministérios sobre as agências<sup>10</sup>.

A Reforma Administrativa acabou ficando em segundo plano, pois a prioridade governamental era o controle da inflação e o ajuste fiscal. Além disso, para ser viabilizada, necessitava de recursos financeiros, que seriam aplicados na capacitação e treinamento dos servidores, aquisição de equipamentos, correção de distorções salariais, novas contratações, dentre outros aspectos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário fazer um novo balanço sobre o funcionamento da máquina pública para que se verifique onde estão seus novos e velhos pontos de estrangulamento. A atual crise mundial impõe-se como uma nova realidade onde, mais do que nunca, o papel do Estado deve ser novamente revisto, depois da exaustiva análise que se fez em 1995.

Ao mesmo tempo em que devem ser reduzidos os gastos públicos, fica evidente que o Estado cada vez mais vem sendo chamado a assumir funções que ele, muitas vezes, continua sem conseguir atender.

### **Após a edição de inúmeras normas que objetivavam revisar o papel das agências, houve quem sinalizasse que as agências reguladoras no Brasil estavam encontrando dificuldades para exercerem seu papel**

Ao mesmo tempo em que deve se fortalecer o Estado Regulador, fica evidente, também, a necessidade do Estado Interventor. Todos sabem que os gastos públicos devem ser contidos, que a arrecadação, especialmente a partir da nova crise mundial, vem diminuindo e que a sociedade brasileira não pode mais esperar por determinados tipos de investimentos, especialmente aqueles necessários para elevar seus indicadores sociais.

Assim, passados 14 anos da estruturação de um modelo de Administração Pública do Estado brasileiro, há que se refletir sobre suas novas necessidades nesse novo contexto global. Sabe-se que a Reforma de 1995 não conseguiu se viabilizar integralmente e, daquilo que foi possível realizar, há que se avaliar os acertos, que possibilitam o crescimento econômico e social do país, bem como os entraves, que dificultam o seu desenvolvimento. Dessa forma, é mais do que premente o entendimento do que precisa ser feito para que o Brasil possa exercer um papel mais estratégico no conjunto das nações, no contexto da nova década do século XXI, que ora se aproxima.

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad. 1999. 302 p.
- BARROSO, Luis Roberto. Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Org.). *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros Editores; Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. p. 87-109.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Análise e avaliação do papel das Agências Reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. Brasília, 2003. 43 p. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003. 454 p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Construção da Democracia: estudos sobre política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1994. 272 p.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 152 p.

<sup>10</sup> Ver Tebet (2006), então senador Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração pública no Brasil: crises e mudança de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000, 212 p.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, v. 122, n. 2, 1998.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1997.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. O Império brasileiro (1822-1889). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. p. 179.

PRADO Jr., Caio. *A evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1969. 250 p.

TEBET, Ramez. A crise das agências reguladoras. *A Tarde*, Salvador, 28 jun. 2006, p. 19.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, privatização, concessões e terceirizações. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. 557 p.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador. FLEM, 2001. p. 43 - 68. (Cadernos FLEM, 1).

# Importância dos controles na administração pública brasileira: uma reflexão compartilhando pressupostos da teoria de agência e da teoria da cultura política

Ana Rita Silva Sacramento<sup>A</sup>  
José Antonio Gomes de Pinho<sup>B</sup>

## Resumo

O objetivo central deste estudo consiste em avaliar a importância do controle das ações empreendidas por políticos e burocratas do Estado brasileiro que, como se sabe, além de recém-democratizado e das reformas empreendidas em seu aparelho, ainda não debelou os traços patrimonialistas de sua cultura política. Destaca-se a importância dos controles a partir de aspectos derivados da teoria de agência, combinados com elementos apresentados por estudiosos da cultura política. Parte-se do pressuposto de que a combinação de tais construções teóricas nos permite ampliar a compreensão da importância dos referidos mecanismos de controle. Conclui-se que, além de instrumentos para contornar conflitos de interesses, os controles podem contribuir, no curto prazo, para coibir práticas patrimonialistas e, no longo prazo, para a emergência de valores republicanos, fundamentais para a consolidação da democracia.

**Palavras-chave:** Controle. Teoria de agência. Cultura política. Democracia.

## Abstract

*This study's central objective consists of evaluating the importance of controlling actions undertaken by Brazilian State politicians and bureaucrats. As known, apart from being newly-democratized and with reforms undertaken in its apparatus, it has still not overcome the patrimonialistic traces of its political culture. It highlights the importance of controls from aspects derived from the agency theory, combined with elements presented by political culture students. It sets off from the presupposition that the combination of such theoretical constructions allows us to expand understanding of the importance of the above-mentioned control mechanisms. Apart from being instruments to circumvent conflicts of interest, it is concluded that controls can contribute to restrain patrimonialistic practices in the short term and for the emergence of republican values which are fundamental for consolidating democracy in the long term.*

**Keywords:** Control. Agency theory. Political culture. Democracy.

## INTRODUÇÃO

Neste estudo, o ponto de partida escolhido para avaliar a importância do controle da atividade estatal

é o reconhecimento do seu estreito relacionamento com dois tradicionais conceitos: democracia e república. Trata o primeiro de um paradigma clássico originalmente grego e que inaugurou a ideia de um regime dos muitos, baseado na participação direta. Já a república surgiu na Roma antiga. Vindo de *res publica*, coisa pública, ainda hoje conserva a sua ideia matriz sobre a existência de um bem comum, sendo

<sup>A</sup> Doutoranda e mestra em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). anasacramentos@hotmail.com

<sup>B</sup> Doutor em Regional Planning pela University of London; mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor adjunto III da Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenador do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA. jagp@ufba.br

este superior ao individual. Se a questão na democracia é quem governa, o que importa para se considerar um governo republicano é saber para quem se governa (RIBEIRO, 2002; STARLING, 2006).

Convém destacar que o conteúdo contemporâneo de democracia difere do original. Centrada atualmente na representação, não tem, segundo Lessa (2002, p.45), uma definição limite, posto ser “um movimento que cada vez mais incorpora e organiza a competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral”. Para Bobbio (2002, p.30), a democracia também se apresenta como um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões e mediante que processos. Nesta concepção elitista, a democracia “é um método que permite a escolha da oligarquia que vai exercer o poder” (LESSA, 2002, p. 45).

De acordo com Santos (1998), Robert Dahl estabelece as seguintes condições como necessárias para a definição de um sistema democrático, o qual designa por “poliarquia”, expressão cunhada a partir da sua célebre obra publicada em 1971, e que tem a própria expressão no título: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; elegibilidade para cargos públicos; eleições livres e idôneas e; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Tem-se aqui uma compreensão pluralista sobre a competição estabelecida na democracia.

Elitista ou plural, o fato é que a democracia tem a competição eleitoral como uma de suas principais características na atualidade, a qual, embora necessária, é insuficiente, por si só, para garantir a primazia da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos (MOISÉS, 2008). Isto ocorre porque o vencedor de tal competição pode estar motivado, ou não, para a realização do bem comum. É nesse sentido que o controle da atividade estatal parece adquirir especial relevância, uma vez que de acordo com Ribeiro (2002), a democracia necessita ser republicana para não fracassar.

Neste ponto, torna-se importante lembrar que a distinção entre “república” e “monarquia” e “principado” vem, na aurora da modernidade, através de Maquiavel. A república é vista como uma forma ideal de Estado assentada na “virtude dos cidadãos e sobre o amor à pátria” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 3). Esses ideais foram absorvidos pelos jacobinos que a eles somaram o terror. “A república na realidade precisa do terror” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 3). Bobbio relembra o discurso de Robespierre sobre a virtude e o terror, bem como que a república é um “ideal retórico”, sendo difícil compreender o significado da república. E agrega: para nem mencionar a República italiana! Ao que nós podemos adicionar: para nem mencionar a República brasileira!

No caso específico da realidade brasileira, não há dúvida que com o encerramento do regime militar a redemocratização do Estado tornou-se um fato, pois temos eleições regulares, posse dos eleitos, não ocorrem mais bravatas, as instituições estão instaladas, entre as quais as instituições responsáveis pelos controles da *res publica*. Mesmo assim, os escândalos políticos se sucedem, indicando que os controles ainda não funcionam confortavelmente neste contexto. Prova disso pode ser encontrada nos estudos que, considerando a cultura política no contexto da análise da democracia no Brasil, revelam que a adoção deste desenho institucional não impede que práticas antirrepublicanas, tais como corrupção, clientelismo, paternalismo e personalismo (AVRITZER, 1995; BAQUERO, 2003; NOGUEIRA, 1998; MARTINS, 1997; MARTINS, 1999; PINHO, 1988), continuem sendo recorrentes, revelando traços de uma cultura política na qual o patrimonialismo, ou seja, a falta de separação entre o patrimônio público e o privado, permanece como uma marca distintiva. Considerando cultura política como a expressão do sistema político de uma determinada sociedade nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população, tal qual lecionado por Almond e Verba (1980), pode-se compreender porque Starling (2006) afirma que “o Brasil ainda não conheceu uma experiência política capaz de ser legitimamente chamada de republicana” (STARLING, 2006, p. 73).



Considerando que essa situação pode despertar em muitos a ideia de que a democracia e os controles instituídos surtem pouco ou nenhum efeito na cultura política brasileira, para este estudo formulou-se o seguinte problema: **qual a importância dos mecanismos de controle para a cultura política brasileira?** Acredita-se que este esforço se justifica porque diversos autores reconhecem a importância do estudo sobre a instituição e efetividade dos mecanismos de controles das ações dos que ocupam posição na estrutura do Estado, especialmente em sociedades recém-democratizadas. Observa-se ainda que, se por um lado, quando se adota no estudo o pressuposto do comportamento *rent-seeking* dos agentes políticos, a dimensão cultural não costuma ser incorporada à análise, por outro, verifica-se que os estudos que abordam o tema da cultura política ganharam espaço e relevância nos últimos anos (INGLEHART, 1988, RENNÓ, 1998; KRISCHKE, 1997; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; BAQUERO, 2003). Diante do exposto, espera-se contribuir para o debate sobre a possibilidade de que tais perspectivas sejam utilizadas conjuntamente nos estudos que versam sobre controles na administração pública em países que, como o Brasil, possuem o patrimonialismo como característica marcante de sua cultura política. Neste sentido, o estudo assume que a explicação da situação brasileira não se esgota apenas em um referencial teórico, mas deve combinar as duas perspectivas que serão aqui desenvolvidas. Por um lado, na teoria de agência, têm-se os controles como necessários porque o pressuposto adotado é o de que a ação humana é autointeressada; por outro, na teoria da cultura política encontram-se elementos que justificam porque estes costumam ser mais facilmente adotados e assimilados em determinados tipos de sociedades do que em outras. Entende-se que estas duas perspectivas podem juntar esforços teóricos para a compreensão da realidade brasileira. Ademais, é sabido que a realidade contemporânea é por demais complexa para apenas um arcabouço teórico dar conta de toda gama de complexidades.

Cumpra informar que, adotando-se a tipologia de Vergara (2006), este trabalho deve ser classificado, quanto aos fins, como descritivo, uma vez que busca identificar as formas de controles na nova administração pública brasileira, bem como descrever e analisar seus principais aspectos. Também é explicativo, porque visa esclarecer à luz das teorias de agência e da cultura política a importância desses mecanismos para a consolidação da cultura democrática e para o enfraquecimento das práticas patrimonialistas. Já quanto aos meios tem-se uma pesquisa eminentemente bibliográfica, porque todo instrumental analítico sobre os assuntos acima mencionados possui base em estudos anteriores.

O estudo está distribuído em cinco seções, além desta introdução. Na primeira apresenta-se, com base nos estudos produzidos pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (2006), doravante CLAD, uma visão, ainda que panorâmica, dos principais tipos de controle na nova gestão pública. A escolha do material bibliográfico produzido pelo CLAD (2006) denota a importância do tema não apenas para o Brasil, mas para países da América Latina, em muitos casos também recém-democratizados; na segunda, são discutidos aspectos da função do controle sob a perspectiva da teoria de agência; na terceira, tal importância é discutida adotando-se pressupostos da teoria da cultura política; por fim, na quarta e última seção, apresentam-se as considerações finais.

## **FORMAS DE CONTROLE NA NOVA GESTÃO PÚBLICA**

Convém iniciar esta seção apresentando uma definição para a palavra controle. De acordo com Gomes e Araujo (2008), controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido do que estiver em desacordo com o estabelecido e tomar providências para a sua correção. Para estes autores, o propósito do controle no âmbito da administração pública é garantir que esta atue de acordo com os princípios

estabelecidos na Constituição Federal, além de submeter-se à supremacia do interesse público sobre o particular. Obtêm-se, com base nestes estudiosos, mais uma evidência da relação entre os conceitos controle, democracia e república.

O CLAD (2006) identifica cinco formas de controles na nova gestão pública: a) pelos controles procedimentais clássicos; b) pelo controle parlamentar; c) pela introdução lógica dos resultados; d) pela competição administrada e; e) pelo controle social. Ainda de acordo com esta organização, embora os controles clássicos, parlamentar e social se constituam nas formas de controle que, em termos históricos, já existiam nestes Estados, são os clássicos e o parlamentar que predominaram até antes das reformas. Já as formas, citadas nas alíneas “c” (introdução lógica dos resultados) e “d” (competição administrada) são as que se relacionam com o paradigma da nova gestão pública. Sobre cada uma dessas formas, cabe discorrer sobre suas possibilidades, ainda que brevemente, ao tempo em que evidenciam alguns limites para a sua eficácia no contexto brasileiro. É o que se faz a seguir.

Os controles procedimentais clássicos são realizados pelo conjunto de mecanismos internos e externos da administração. De acordo com o CLAD (2006), os controles administrativos, os tribunais de contas e o Poder Judiciário integram esse conjunto e são “fundamentais na fiscalização republicana dos governos” (p. 39). Trata-se de um controle exercido pelos burocratas, embora, conforme argumenta o CLAD (2006), os controladores do Poder Judiciário e dos tribunais de contas possuam “*status*” superior em relação aos demais, sendo os primeiros, inclusive, pertencentes a outro poder. De acordo com Groisman e Lerner (2006), o objetivo dos controles procedimentais consiste na verificação do cumprimento das normas existentes, da probidade e universalidade dos atos governamentais, controle de suas ações para garantir os direitos dos cidadãos e o combate à corrupção.

Com referência a este tipo de controle, convém destacar que, no Brasil, este foi reforçado com a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em Abril de 2001, a qual além de desempenhar funções administrativas de controle, correição, prevenção e

ouvidoria, disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. É oportuno lembrar que a CGU também provoca a atuação de outros órgãos de controles procedimentais importantes, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, com o objetivo de punir aqueles que transgridem as regras da *res publica*.

Já o controle parlamentar é exercido por políticos e tem como pressuposto o controle mútuo entre os poderes Executivo e Legislativo, a realização do *checks and balances*. Para Anastásia (2006), na democracia representativa estes são os mecanismos que permitem o controle das burocracias pelos parlamentares. Para tanto, a autora considera que a concentração de poderes legislativos e executivos nas mesmas mãos prejudica o controle parlamentar, recomendando um formato institucional em que poderes legislativos somente sejam facultados ao executivo em casos excepcionais.

De acordo com o CLAD (2006, p. 35), a responsabilização pelo controle parlamentar “nunca se tornou peça-chave dos sistemas políticos latino-americanos”. No caso específico brasileiro, a fragilidade desse tipo de controle, de acordo com Figueiredo (2001), decorre do padrão de formação de governos de coalizão, aliado ao fato de que a Constituição brasileira concede ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, tais como: exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; poder de pedir urgência para as leis que apresenta; autoridade delegada de decreto; e autoridade para editar decretos, com força de lei e de vigência imediata, as Medidas Provisórias – não menos importantes do que os regulamentos através dos quais o Congresso concede, aos líderes de partidos, amplo controle sobre o processo legislativo –, definição de pauta e poder de representar a bancada. Cumpre acrescentar que, dentre todas estas prerrogativas, o poder de editar medidas provisórias com força de lei é o instrumento que mais concentra poderes de agenda nas mãos do presidente (ANASTASIA; MELO, 2002; AMORIM NETO; TAFNER, 2002) e, neste sentido, à medida que aumenta a capacidade de controle do

Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo, possibilitando ao governo funcionar como se houvesse uma fusão de poderes (FIGUEIREDO, 2001, p. 2). Esses mencionados recursos institucionais permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apóiam e promover ações coordenadas, capacitando-os a evitar ou controlar as ações de fiscalização do Congresso, especialmente as atividades de investigação.

O controle pela introdução lógica dos resultados é uma das formas que se relaciona com o paradigma da nova gestão pública. Nesse modelo considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos funcionários responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Trata-se, em verdade, do confronto entre metas estabelecidas e resultados alcançados. O CLAD (2006) considera que este tipo de controle contribui para melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade governamental. De acordo com Quirós (2006, p. 166), entretanto, a responsabilização por meio do controle dos resultados parece não ser tarefa fácil de ser executada, visto exigir mudança de atitude dos governantes, partidos políticos, funcionários públicos e usuários.

O controle pela competição administrada ocorre quando o número de provedores de serviços é ampliado para que a dinâmica da competição se estabeleça entre estes. Como se sabe, o paradigma da nova gestão pública considera que o monopólio na prestação dos serviços públicos é ineficaz. De acordo com Abrúcio (2006), a lógica da competição administrada vai sinalizar, por meio dos custos e da qualidade, quem deve ser premiado ou qual organismo requer reformulações. Um tipo de competição administrada é o que se estabelece entre órgãos da administração pública; outro é a concorrência entre diferentes provedores de serviços públicos, tais como educação e saúde. Sabe-se, entretanto, que tal controle pela competição pode ser

**O controle pela competição administrada ocorre quando o número de provedores de serviços é ampliado para que a dinâmica da competição se estabeleça entre estes**

obstaculizado, visto não serem incomuns situações em que tal competição sequer chega, de fato, a se estabelecer, como nos casos das licitações fraudulentas, por exemplo. No caso específico brasileiro, as ações da CGU indicam, inclusive, que fraudes em licitações continuam sendo o problema mais comum entre os que são constatados no Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos por ela realizados.

Por fim, tem-se com o controle social o objetivo de que os cidadãos se tornem controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato de seus representantes. Trata de uma forma de controle exercida no plano vertical, para utilizar a tipologia de O'Donnel (1988). Para tanto, de acordo com Grau (2006, p. 276), uma série de condições precisam ser atendidas, pois o controle social deve ser aplicado tanto nos pontos onde nascem as decisões e políticas públicas (o núcleo estratégico da administração pública), como também onde os bens e serviços públicos são produzidos, inclusive naqueles que foram privatizados. Nesse sentido a informação e a instituição de canais de participação, como nos casos dos conselhos, assumem especial relevância, visto que, de acordo com o CLAD (2006) estes podem reforçar a consciência republicana nas sociedades marcadas por comportamentos oligárquicos e corruptos.

Diante do exposto, verifica-se que é considerável o número existente de formas de controle dos atos daqueles que ocupam posições na estrutura do Estado, e que a literatura especializada se posiciona pela sua instituição, de forma geral, como uma forma de fortalecer a democracia e impedir práticas antirrepublicanas.

Sobre a importância dos mecanismos de controle para o fortalecimento da democracia e da república, ainda bebendo em Bobbio e Viroli (2007), este último lembra Cícero, que entende *res publica* como "isto pertence ao povo", com a ponderação de que "povo não é qualquer multidão de homens reunida, mas sim uma sociedade organizada que tem por

fundamento a observância da justiça e a comunhão de interesses” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 4). Aproximando-nos mais do nosso objetivo, Bobbio assevera que seja monárquica ou republicana, a política é “luta pelo poder” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). E quando se fala em república baseada na virtude dos cidadãos, o autor se pergunta: “o que é esta virtude dos cidadãos?” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Na continuidade da construção de seu argumento, prega outra pergunta: “Diga-me onde há um Estado que se sustente sobre a virtude dos cidadãos, um Estado que não recorra à força!” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Ancorando-se o autor na definição clássica de Weber sobre o Estado como detentor do monopólio da força legítima, lembra que isto ocorre porque “a maior parte dos cidadãos não é virtuosa, mas viciosa” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Assim, o objetivo dos Estados também republicanos é “refrear os cidadãos viciosos, que são a maioria” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7). Os Estados são regulados por uma constituição que estabelece regras para a conduta dos cidadãos, partindo do “pressuposto de que os cidadãos geralmente não são virtuosos” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 7).

Baseado em Maquiavel, Viroli lembra que “para refrear aqueles que têm mãos compridas, é necessária, além das boas leis, a virtude dos cidadãos” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8). Em outras palavras, “sem cidadãos dispostos a ser vigilantes, a empenharem-se, capazes de resistir contra os arrogantes, servir ao bem público, a república morre, torna-se um lugar em que alguns dominam e outros servem” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8). Podemos trabalhar exatamente com essa ideia neste artigo, defendendo que os que dominam também se servem do Estado. No diálogo entre os dois autores, Bobbio adiciona que “a democracia precisa de boas leis e de bons costumes” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 8), sendo estes últimos exatamente a “virtude”, ao que Viroli elenca uma série de manifestações da virtude civil de cidadãos que “sabem que não podem viver com dignidade em uma comunidade corrupta”, tais como: exercem a profissão “com consciência, sem obter vantagens ilícitas [...]”; vivem a vida familiar com base no respeito recíproco [...]”; assumem os seus deveres

civis, mas não são em absoluto dóceis; são capazes de mobilizar-se para impedir que seja aprovada uma lei injusta ou para pressionar quem governa a enfrentar os problemas pelo interesse comum; são ativos em associações de vários tipos [...]; acompanham os acontecimentos da política nacional e internacional [...]” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 9). Viroli defende que este tipo de virtude civil “não é impossível”, podendo-se citar vários que se enquadram neste elenco. Bobbio referenda esta posição lembrando que é importante falar de virtude civil “para fazer oposição à indiferença e à apatia que infelizmente hoje predominam em nosso país”, apontando que no período da libertação do regime fascista “havia entusiasmo” (BOBBIO; VIROLI, 2007, p. 10).

Certamente a visão de Viroli é bastante otimista, mas o que importa é que temos aqui um gancho para situar o Brasil. Ainda que haja diferenças abissais entre os processos históricos dos dois países, o Brasil também experimenta essa apatia e indiferença como a apontada na Itália. Se no movimento das Diretas Já, na construção da nova Constituição (1988) e mesmo no “movimento” dos “caras pintadas” no contexto do *impeachment* de Collor houve intensa mobilização popular, identifica-se um forte recuo nesses últimos anos. Isto pode significar que aqueles movimentos foram espasmódicos, estando a indicar que se restabeleceu a histórica passividade da sociedade civil brasileira, avessa à participação política e aos controles da *res publica*, como se percebe exatamente no episódio atual da metástase que ocorre no Senado.

O passo seguinte do estudo é evidenciar a importância dos mecanismos de controle com base nos pressupostos de duas teorias bastante utilizadas em análises do comportamento político contemporâneo, a teoria de agência e a teoria da cultura política.

## IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES À LUZ DA TEORIA DE AGÊNCIA

A teoria de agência, uma das vertentes da nova economia institucional, se constitui em uma das

ferramentas analíticas mais utilizadas em estudos que procuram explicar as diversas relações de agenciamento estabelecidas entre os indivíduos na atualidade. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 308), uma relação de agenciamento existe quando uma ou mais pessoas delegam a outrem a realização de alguma tarefa de seu interesse, atribuindo-lhe para isso determinado poder de decisão. Trata-se de uma relação contratual (formal ou informal), na qual os que delegam são identificados como sujeito ativo, ou principal, e os que recebem a atribuição para realizar a tarefa como sujeito passivo, ou agente.

Essa perspectiva tem sido amplamente utilizada nas análises que tratam do funcionamento e da estrutura do Estado, inclusive no Brasil. Para Sanchez (2005), por exemplo, esta teoria se constitui em um importante instrumento para entender as relações contratuais delegativas, onde incentivos e controles são fundamentais, caso típico, segundo o autor, das burocracias públicas. Sanchez (2005) utilizou este referencial quando analisou o impacto institucional que a utilização intensiva da tecnologia da informação e comunicação pode produzir nos mecanismos de controles no que se refere ao controle sobre a burocracia no governo do estado de São Paulo.

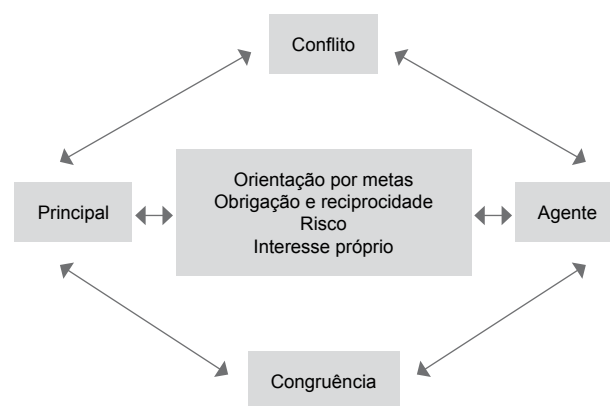
Uma ideia do nível de aderência a tal teoria pelos estudiosos da administração pública pode ser ainda encontrada em Pires (2007, p. 30), ao afirmar que, no setor governamental, a relação agente-principal é conhecida há séculos, embora designada de forma diferente. Assevera o autor que “a democracia representativa é uma relação agente-principal”.

Outro exemplo de estudo utilizando tal perspectiva é o desenvolvido por Przeworski (1998) sobre o desenho do Estado, o qual se tornou referência para os que a ele se seguiram. Neste estudo, o autor identificou no desenho do Estado três tipos de relação de agenciamento: entre governos e agentes econômicos (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão) e entre cidadãos e governos (responsabilização).

É importante destacar que nessa relação a assimetria informacional entre as partes contratantes e a dificuldade de monitoramento das ações praticadas pelos agentes são problemas que submetem

o principal a dois tipos de riscos, denominados por Arrow (1985, apud SATO, 2007) como de seleção adversa e o risco moral. A seleção adversa está associada à possibilidade de o principal não conseguir avaliar adequadamente as ações do agente, caso ele se encontre em desvantagem em relação ao estoque de informações, o que pode levar o agente a tomar decisões pouco adequadas aos seus objetivos; já o risco moral surge quando o agente, percebendo que o principal não está em condições de observar a sua conduta, age em detrimento dos objetivos deste. Resumindo, o primeiro risco decorre da ocultação das informações e o segundo da ocultação das ações (SATO, 2007). Jensen e Meckling (1976) indicam três formas que o principal pode utilizar para buscar alinhar os interesses dos agentes aos seus. Uma delas é por meio do estabelecimento de incentivos que induzam o agente a atuar segundo seus objetivos; outra é investindo em monitoramento para prevenir eventuais desvios; a terceira é por meio da fixação de penalidades para evitar que o agente atue de forma contrária aos objetivos. Sejam quais forem os mecanismos instituídos, sabe-se que implicarão em custos para o principal. A Figura 1, produzida por Sato (2007), ilustra bem essa relação, motivo pelo qual está apresentada a seguir.

Nesta perspectiva, não se pode deixar de reconhecer que iniciativas brasileiras que possuem tanto o caráter de monitoramento (p.ex. a Lei de



**Figura 1**  
A relação principal-agente

FONTE: SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 1 p. 51, 2007.

Responsabilidade Fiscal e o Portal da Transparência) quanto de fixação de penalidades (p.ex. a Lei 8429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional), harmonizam-se com os pressupostos da teoria de agência.

No trabalho desenvolvido por Przeworski (1998) ficou constatado que as relações de agenciamento identificadas no Estado também são marcadas pela assimetria informacional e pela dificuldade de monitoramento das ações dos agentes pelo principal. Na relação governo e agentes econômicos, Przeworski (1998) afirma que a primeira melhor forma de regular é impossível de ser realizada, uma vez que tais agentes sempre disporão de informações superiores às que dispõe o Estado, como por exemplo, sobre os seus custos de produção e a demanda por seus produtos/serviços. O autor destaca ainda que nem todas as ações empreendidas pelo agente econômico podem ser plenamente monitoradas pelo Estado. Caracterizando tal relação como marcada por informações e ações ocultas, o autor declara, recorrendo a David T. Baron, que “na melhor das hipóteses, o governo terá de fazer a segunda melhor regulação ótima” (PRZEWORKI, 1998, p. 48). Outro ponto destacado nesta relação por este estudioso refere-se à possibilidade da prática de clientelismo nos atos regulatórios. Trata-se de situações nas quais os ocupantes de funções na estrutura estatal adotam ações que objetivam beneficiar ou prejudicar diferentes grupos em troca de benefícios pessoais.

De igual forma, na relação entre políticos e burocratas (supervisão) os problemas de agenciamento estão presentes. Argumentando sobre a possibilidade de que os objetivos dos burocratas não sejam congruentes com os objetivos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam, Przeworski (1998) elenca algumas ações de incentivo e monitoramento que podem ser adotadas pelos políticos a fim de buscar o alinhamento desses objetivos. Formulação de contratos adequados, processo seletivo capaz de revelar o desempenho potencial

dos futuros burocratas e fiscalização institucional são alguns dos exemplos oferecidos pelo autor.

O estudo desenvolvido por Sanchez (2005) também evidencia esse risco. Convergente com o pensamento de Przeworski, este estudioso admite que a assimetria de informação possa fazer com que os esforços da burocracia sejam direcionados para a realização de interesses distintos aos dos políticos eleitos. Para ele, uma ferramenta importante para a redução dessa assimetria é a Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC). Cumpre informar que nas duas experiências analisadas por Sanchez (2005), quais sejam, a da Secretaria da Fazenda e a da Secretaria de Governo/Casa Civil do Estado de São Paulo, o autor reconheceu que a utilização intensiva da TIC criou condições para aumentar a capacidade de ação governamental nas ações de controle por meio da racionalização da estrutura burocrático/administrativa, da diminuição dos custos de obter informação e de ganhos em *expertise*. Também facilitou a criação de arranjos institucionais que, segundo o autor, melhoraram o controle da cúpula do poder Executivo sobre a burocracia (SANCHEZ, 2005, p. 149).

Przeworski (1998) também alerta para a importância da criação de controles que permitam que tal supervisão seja efetuada pelos cidadãos. Neste sentido, os controles do tipo “alarme de incêndio” (as ouvidorias, por exemplo) são indicados porque, segundo o autor, permitem que o principal reúna informações mais qualificadas e a custo mais baixo do que as obtidas pelos controles do tipo “patrulha de polícia” (regras, relatórios e outros controles burocráticos).

Quanto à relação agente *versus* principal, estabelecida entre políticos eleitos e cidadãos, Przeworski (1998) a considera bastante especial. Isto porque, neste caso, são os agentes (os políticos) que estabelecem as regras, determinando o que o principal (os cidadãos) deve fazer. Outro aspecto destacado pelo autor, com base em Bernard Manin, é o fato de que em nenhum sistema democrático existem mecanismos institucionais que obriguem os eleitos a serem fiéis e cumprirem o programa defendido durante a competição eleitoral. Tudo isso contribui para evidenciar a importância da instituição de

mecanismos que viabilizem o acompanhamento e o controle dos ocupantes de cargos na estrutura estatal, com o intuito de reduzir a prática do risco moral e da seleção adversa.

## IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES À LUZ DA TEORIA DA CULTURA POLÍTICA

A literatura que aborda temas relacionados à cultura política tem atribuído a Gabriel Almond e Sidney Verba (1963), através da obra *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*, o pioneirismo da utilização dessa perspectiva na análise do comportamento político contemporâneo. Segundo Rennó (1998, p. 71-72), o conjunto de escritos inspirados e influenciados por tal obra se constitui no *mainstream* dos estudos sobre cultura política, na sua perspectiva contemporânea, tendo a problemática sobre a possibilidade de mudança nesse tipo de cultura influenciado os seus principais enfoques atuais. Mas afinal, o que é cultura política?

Almond e Verba (1963) definem cultura política como a expressão do sistema político de uma determinada sociedade nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999). Kuschnir e Carneiro (1999) reconhecem o conceito de cultura política como multidisciplinar, visto combinar perspectivas sociológicas, psicológicas e antropológicas no estudo dos fenômenos políticos. Tal conceito, ainda segundo esses estudiosos, tem evoluído com a disseminação de novos estudos empíricos que privilegiam a análise das condições que afetam o desempenho das instituições públicas e a maior ou menor eficiência no atendimento ao interesse público.

Um ângulo da discussão sobre a teoria da cultura política que interessa a este estudo é o que trata da possibilidade da mudança de valores. Com base em Moisés (2008), orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse pela política, tolerância, confiança interpessoal e institucional são exemplos de valores políticos que, de acordo com a teoria, têm longa duração no tempo, mas não são imutáveis. Para Rennó (1998), a mudança em certos valores

culturais, convivendo com a estabilidade de outros, leva ao surgimento de diferenciações internas, fazendo com que a heterogeneidade cultural seja também uma das questões centrais dos estudos sobre cultura política e sua relação com a estrutura.

Verba (apud RENNÓ, 1998) alerta que as crenças que não são consensuais em determinada sociedade não podem ser excluídas das pesquisas sobre cultura política, pois a melhor caracterização do padrão cultural de uma sociedade deve, além da identificação dos valores culturais dominantes, contemplar, igualmente, os grupos que aderem ou não a esse padrão. Nesta revisão, Rennó (1998) apresenta os estímulos à mudança na cultura política, indicados em um dos capítulos do *The Civic Culture Revisited*, de Almond e Verba, quais sejam: a mera mudança na configuração da população nacional; as mudanças de gerações; as alterações individuais no estilo de vida, decorrentes da passagem do tempo e de eventos como o casamento e a aquisição de propriedades e; alterações na estrutura política e econômica do país. Diante do exposto, e considerando que a adoção do desenho democrático, bem como dos seus mecanismos de controles, alteraram a estrutura política no Brasil, espera-se, com base nestes teóricos, que alterações também possam ser processadas na cultura política brasileira, ainda que conscientes de que elas não ocorrem de um momento para o outro.

Os trabalhos anteriormente citados sobre os tipos de controles existentes na nova gestão pública e dos fundamentos da teoria da cultura política indicam que se não houvesse influências culturais, a fragilidade ou deficiência desses mecanismos não seriam constatadas com tanta frequência nos estudos empíricos, fato que muito contribui para confirmar a relativa autonomia da cultura política apontada pelos pioneiros Gabriel Almond e Sidney Verba. Reis (2008), discorrendo sobre a importância de normas para o controle da corrupção, leciona que não basta que uma norma adotada seja apropriada, necessita também ser efetiva, destacando ainda que uma norma para ser efetiva deve corresponder a uma cultura, isto é, deve integrar a orientação geral dos indivíduos de modo

que estes a operem espontânea e prontamente em suas decisões (REIS, 2008, p. 391). Com sentido semelhante, Anastásia e Santana (2008) discorrem sobre a importância das instituições políticas para reforçar o princípio da virtude cívica e dissuadir práticas corruptas. E já que os controles estão associados às instituições democráticas, a implantação de tais mecanismos se torna assaz importante.

Baquero (2003) destaca ainda que os esforços empreendidos no Brasil para o fortalecimento de sua democracia, desde o início do processo de redemocratização, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Para esse autor, os fatores histórico-estruturais, tais como atraso, miséria, fome, clientelismo, personalismo e patrimonialismo, embora não sejam considerados como valores culturais, são assimilados pela cultura, tornando-a, no campo da política, passiva, silenciosa e pouco participativa.

Leciona, ainda, esse autor que as pesquisas sobre cultura política constataram a influência do legado histórico para a compreensão das razões que motivaram o surgimento desse tipo de cultura no Brasil (Alberto Torres, Oliveira Viana, Gilberto Freire, Guerreiro Ramos, Raimundo Faoro e Roberto da Matta, entre outros). Assim, o contexto histórico torna-se fundamental na compreensão do por que dos cidadãos brasileiros não confiarem nas suas instituições, e da insuficiência da simples existência de condições estruturais para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, merece ser destacado o alerta de Martins (1997), de que, na América Latina, qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em conta a cultura política sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu, além dos processos concretos que levaram às atuais disfunções do serviço público. Se no Brasil o problema histórico da política é o *ethos* patrimonialista (FERNANDES, 1968 apud BAQUERO, 2003),

muito mais do que se constituir em um dos principais motivos para relegar os controles, ele pode ser visto como o principal para instituí-los.

Na crítica efetuada às teorias da transição para a democracia, Avritzer (1995) sustenta que o processo de democratização consiste numa disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais, acerca de uma cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas.

No caso brasileiro, a renovação dos atores políticos e sociais, resultante do processo de desenvolvimento industrial durante o período autoritário, teve um impacto reduzido dentro do sistema político, no qual se observa uma continuidade das práticas e dos valores tradicionais. Assim, a institucionalização da democracia no Brasil, segundo esse autor, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e uma tradicional.

As considerações de Avritzer estão em consonância com as reflexões sobre o funcionamento da democracia nos países recém-democratizados oferecidas por O'Donnell (1991), quando este introduz o conceito de democracia delegativa para caracterizar o funcionamento da democracia na América Latina, incluindo o Brasil. O argumento de O'Donnell, para a criação desse subtipo de democracia consiste na afirmação de que as teorias e tipologias existentes referem-se à democracia representativa, tal como praticada nos países desenvolvidos. Assim sendo, os países da América Latina delas devem ser excluídos.

O modelo de democracia delegativa está fundamentado na premissa de que o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente. Nesse modelo, no qual o que “os donos do poder” fazem no governo não necessita estar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral, a ausência da *accountability*, isto é, a desobrigação dos governantes de prestar contas de seus atos aos

**[...] qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em conta a cultura política sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu, além dos processos concretos que levaram às atuais disfunções do serviço público**



seus governados é, portanto, um traço distintivo. Mais que isso, instituições controladoras são vistas como incômodos aos governantes escolhidos para encarnar o conjunto da nação, visto a premissa de que o governante tudo pode.

Tais considerações são essencialmente importantes quando se deseja refletir sobre os efeitos da adoção de controles para o fortalecimento da cultura democrática em sociedades marcadas pelo patrimonialismo. É nesse sentido que os conceitos e pressupostos da teoria da cultura política estão sendo apresentados neste estudo, com o objetivo de contribuir para o entendimento e para a avaliação dos impactos que as formas de controles, parte integrante do conjunto das reformas estruturais ocorridas no Brasil recente, podem exercer na nossa cultura política.

Torna-se necessário, antes de concluir esta seção, reconhecer, com base em Anastásia e Melo (2002), outras iniciativas recentemente adotadas no Brasil que ampliaram a possibilidade de controle da administração pública, tais como: o SIAFI, sistema por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõe a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo presidente da República; o acesso, via internet, ao processo de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); as TVs da Câmara e do Senado; a criação de Ouvidorias etc.

Observa-se que mesmo o Poder Judiciário que Grau (2006) admite como um dos mais difíceis para se empreender reformas na América Latina não ficou imune ao debate quanto à necessidade de transparência e controle. Prova disso é a Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, por meio da qual foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão competente para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres

funcionais dos juízes. Dentre as suas atribuições consta, por exemplo, a de receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados. Outra inovação é a TV do Poder Judiciário, no ar desde 2002, transmitindo julgamentos, programas de debates, seminários etc.

Diante do quadro acima exposto, e à luz dos estudos culturalistas, pode-se admitir que no Brasil já existem grupos que não pactuam com valores patrimonialistas. Além disso, acredita-se que as medidas anteriormente citadas podem reforçar a consciência republicana, contribuindo para que, no presente, as práticas patrimonialistas possam ser desestimuladas, e que, nas gerações futuras, não mais encontrem espaços para a sua reprodução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema para o qual se buscou resposta neste trabalho foi formulado da seguinte forma: **qual a importância dos mecanismos de controle para a cultura política brasileira?** Para tanto, inicialmente discorreu-se sobre os instrumentos de controle existentes na nova administração pública e, em seguida, buscou-se na teoria de agência e na teoria da cultura política elementos que nos permitissem avaliar a sua importância.

Verificou-se, com base na teoria de agência, que por contribuir para a diminuição da assimetria informacional e para o alinhamento dos interesses entre os cidadãos, reconhecidos nesta relação como o principal, e os seus agentes, ou seja, aqueles que exercem atividades na estrutura do Estado (políticos e burocratas), os mecanismos de controles favorecem a transparência da administração pública e fortalecem a cultura política democrática. À luz

**[...] instituições controladoras são vistas como incômodos aos governantes escolhidos para encarnar o conjunto da nação, visto a premissa de que o governante tudo pode**

da teoria da cultura política, tais controles também assumem importância, pois modificam a estrutura política no Brasil, fato que está relacionado pelos adeptos desta teoria entre os estímulos à mudança na cultura política. Tais controles, se não eliminam, pelo menos contribuem para a redução das práticas patrimonialistas no curto prazo e, conseqüentemente, no longo prazo, e podem favorecer a emergência de valores republicanos, viabilizando a consolidação da democracia no contexto brasileiro, vez que valores distintos dos atuais poderão emergir juntamente com as novas gerações. Dessa forma, acredita-se, com base nestes teóricos, que a cultura política brasileira pode ser modificada, ainda que conscientes de que tal modificação não ocorre de uma hora para outra.

Verificou-se ainda que a combinação, e não o isolamento, dos pressupostos da teoria de agência com os da teoria da cultura política nos estudos que versam sobre os controles na administração pública contribui para ampliar a compreensão sobre a importância de tais instrumentos. Isto porque, a partir desta, verificou-se que a cultura política pode ser construída a partir de novos valores que vão se transformando em hegemônicos, ainda que isso leve tempo. É verdade que tais alterações demandam tempo, pois conforme lecionado pelos teóricos culturalistas, alterações em culturas políticas são processadas de maneira gradual, fato que, além de explicar o dualismo da cultura política brasileira na literatura pesquisada, indica que a cultura democrática pode ser republicaneamente apreendida.

Por fim, pode-se concluir que, na verdade, o Brasil está frente a uma encruzilhada. De um lado, os valores patrimonialistas instalados tanto no Estado como na sociedade, onde evidentemente os controles são rejeitados. De outro, tem-se um conjunto de novos valores que lutam, brigam por espaço para construir uma nova sociedade baseada nesses novos valores. Logicamente não dá para precisar, neste momento, para onde vai o pêndulo do poder, mas espera-se que com a afirmação da democracia se instale uma convergência de forças que finalmente debele o estatuto conservador e patrimonialista até então vigente no país.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown & Co., 1980.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ANASTÁSIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: BRESSER PEREIRA Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- ANASTÁSIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 1)*. Brasília, 2002. p. 25-74. (Coleção Gestão Pública, v.7).
- ANASTÁSIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In AVRITZER, Leonardo [et al]. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 28, p.109-122, jun.1995.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 2002.
- BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. *Direitos e deveres na República*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo.: *Dados*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p.125-145, nov. 2003.
- GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. *Controle externo*. In: AVRITZER, Leonardo et. Al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- GRAU, Núria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

- GROISMAN, Enrique; LERNER, Emília. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- INGLEHART, Ronald. The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*. v. 82. n. 4, Dec. 1988.
- JENSEN, M. C., MECKLING, W. H. The Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, Oct. 1976.
- KRISCHE, Paulo J. Cultura política e escolha racional na América Latina: Interfaces nos estudos da democratização. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 103-126, 1997.
- KUSCHNIR, Karina & CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: Cultura política e antropologia da política. *Revista Estudos Históricos* Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, 1999.
- LESSA, Carlos. A Teoria da Democracia: balanço e perspectivas. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Orgs.). *Democracia: teoria e prática*. Curitiba: Relume Dumará, 2002.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, 1999. (Cadernos ENAP, n. 8).
- MOISES, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Rev. Bras. Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, fev. 2008.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo:, n. 44, p. 27-52, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, n.12, p. 59. 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p.39-73.
- PIRES, Valdemir. Controle social da Administração Pública: entre o político e o econômico. In: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB; José Antonio, LIMONGI, Fernando. Democracia e Cultura: uma visão não culturalista. *Lua Nova*, n. 58, 2003.
- QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- REIS, Fábio Wanderlei. Corrupção, Cultura e Ideologia. In: AVRITZER Leonardo et al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- RENNÓ, Lúcio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *Revista Brasileira de Inf. Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1998.
- A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus República. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. *Os Controles Internos na Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) - USP, São Paulo, 2005.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 1998.
- SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 1, 2007.
- STARLING, Heloísa Maria Murgel. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.



# Limites da intervenção estatal no sistema econômico da livre iniciativa

José Carrera-Fernandez<sup>A</sup>  
Ludymilla Barreto Carrera<sup>B</sup>

## Resumo

Tentando ampliar o conhecimento a respeito do papel do Estado na economia brasileira e subsidiar as políticas públicas nesta área, este artigo traz à baila os principais elementos que norteiam a intervenção estatal no sistema econômico de livre iniciativa. O objetivo é mapear o arcabouço de injustiça social no Brasil, principalmente pelo desrespeito aos princípios constitucionais (de direitos individuais, de governo limitado e representativo, e de respeito à propriedade privada, aos contratos e à livre iniciativa), e chamar a atenção para o iminente comprometimento de todo o funcionamento do sistema econômico nacional. A análise conduzida neste trabalho mostrou uma ação pública marcada por uma excessiva intervenção nas relações privadas e uma clara omissão em áreas típicas de governo.

**Palavras-chave:** Economia de livre iniciativa. Economia centralizada. Constituição. Judiciário. Direito à liberdade. Direito de propriedade. Propriedades pública e privada.

## Abstract

*While attempting to expand knowledge with regards to the State's role in the Brazilian economy and subsidize public policies in this area, this article raises the main elements that orientate State intervention in the free initiative economic system. The objective is to map an outline of social injustice in Brazil, mainly by disrespecting constitutional principles (of individual rights, limited and representative government and with regards to private ownership, contracts and free initiative) and draw attention to the imminent endangerment of the national economic system's complete functioning. The analysis carried out in this paper shows public action marked by excessive intervention in private relations and a clear omission in typical government areas.*

**Keywords:** Free initiative economy. Centralized economy. Constitution. The judiciary. Right to freedom. Right to ownership. Private and public ownership.

## INTRODUÇÃO

O sistema econômico de livre iniciativa, adotado pelo Brasil e pela maioria dos países para nortear suas relações econômicas, pode ser caracterizado por um fluxo circular contínuo entre duas grandes unidades econômicas que interagem entre si através dos mercados. A primeira unidade econômica é composta de indivíduos, reunidos em famílias, enquanto que a segunda é composta de firmas ou empresas. Os indivíduos, unidades consumidoras e proprietários dos recursos produtivos, demandam

bens e serviços e ofertam fatores de produção (trabalho, capital e outros insumos) necessários à produção de bens e serviços. As firmas, unidades produtoras, por sua vez, demandam fatores de produção e ofertam bens e serviços.

O papel do Estado neste sistema, além de prover a sociedade com bens e serviços públicos, é dar segurança à sociedade, estabelecer a ordem pública, garantir os direitos individuais, assegurar que se cumpram os contratos, regulamentar os mercados e corrigir possíveis falhas que venham a ocasionar distorções de preços, protegendo o consumidor contra práticas abusivas de mercado.

Todavia, em alguns países, com o passar dos anos, o papel limitado da atuação governamental no sistema de livre iniciativa tem sido desrespeitado

<sup>A</sup> PhD em Economia pela The University of Chicago; professor do Departamento de Teoria Econômica da Faculdade de Ciência Econômicas da Universidade Federal da Bahia (FCE/UFBA). [carrera@ufba.br](mailto:carrera@ufba.br)

<sup>B</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador (UCSal). [ludymillac@hotmail.com](mailto:ludymillac@hotmail.com)

e até mesmo desvirtuado, inaugurando-se, então, o modelo intitulado de “Estado do Bem-Estar Social”. Este fato tem produzido um acalorado debate e tem gerado, de certa forma, uma crise na dicotomia entre o direito público e o direito privado.

Hoje, esta contenda, sobre qual deve ser o papel do Estado em um sistema de livre iniciativa, está fortemente marcada por uma acirrada polêmica entre uma corrente de pensamento que reivindica um Estado mais intervencionista no mercado, visto como Estado do Bem-Estar Social, e outra que afirma que o poder público deve limitar-se às garantias das condições de livre mercado e à desobstrução dos entraves à livre concorrência, utilizando, quando necessário, instrumentos legais de controle indireto.

De fato, o que a primeira corrente de pensamento busca é caminhar na direção de um sistema centralizador, visto por eles como um “porto seguro”. No entanto, qualquer tentativa de fazer com que um sistema de livre iniciativa se aproxime de um sistema centralizador intervencionista, que é o que o atual modelo, falsamente apelidado de Estado do Bem-Estar Social, busca fazer, significa um retrocesso no processo de aprimoramento da governabilidade da sociedade, além do que pode criar verdadeiras aberrações jurídicas, levando a economia a se afastar ainda mais da fronteira Pareto-ótima<sup>1</sup>. Insta asseverar que, ao limitar o papel do Estado às suas funções básicas, não se pretende, com isso, deixar de proceder à defesa da Justiça Social, mas sim mostrar que a bandeira levantada por um Estado do Bem-Estar Social, em um contexto de livre iniciativa, serve apenas de manto para esconder todas as iniquidades advindas do seu poder governamental.

Apesar de o Estado do Bem-Estar Social ter trazido algumas benesses ao interesse coletivo, este trabalho analisa, à luz da legislação brasileira, os efeitos devastadores dessa invasão estatal na autonomia privada, assim como questiona a fragilizada garantia de direitos que o Estado assegura aos seus administrados. De fato, o dirigismo do poder público em face da liberdade, da propriedade

e dos contratos acaba por desnaturar o direito civil, regulador do interesse privado. Por outro lado, a omissão do Estado no seu papel de provedor de bens e serviços públicos, típicos de governo, subverte a ordem social e abre perigosos precedentes para o convívio social harmonioso.

Além desta introdução, este trabalho contém mais três seções, estruturadas da seguinte forma. Na segunda parte, delinea-se o papel do Estado no sistema econômico de livre iniciativa, oportunidade em que são analisados os principais elementos que o norteiam, enfatizando, entre outros aspectos, o tratamento dispensado aos principais direitos individuais. A terceira seção analisa, por um lado, a excessiva intervenção estatal nas relações privadas e, por outro, a clara omissão da ação pública em áreas típicas de governo. O objetivo desta análise é mapear o arcabouço de injustiça social no Brasil e chamar a atenção para o iminente comprometimento de todo o funcionamento do sistema econômico nacional. A última seção contém as conclusões e considerações finais deste trabalho, esperando que ele possa contribuir para subsidiar as políticas públicas e os avanços necessários nessa área, que visem a equacionar os principais problemas enfrentados pelo sistema produtivo brasileiro, gerando, assim, melhores condições de vida para a sociedade brasileira.

## O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NO SISTEMA ECONÔMICO DE LIVRE INICIATIVA

Os sistemas econômicos podem ser divididos em dois grandes tipos ou grupos: o de livre iniciativa e o centralizado. No Brasil, assim como na maioria dos países, o sistema econômico adotado é o de livre iniciativa. Apenas nos países socialistas, mas não todos, é que o sistema centralizado tem sido escolhido como forma de organizar as relações econômicas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O ótimo de Pareto é um Estado social que se caracteriza pela condição em que é impossível melhorar a situação de algum indivíduo sem piorar a situação de outro. A fronteira Pareto-ótima é o conjunto de pontos para os quais não existem situações Pareto-superior.

<sup>2</sup> É importante lembrar que a China, país eminentemente socialista, de sistema econômico centralizado, adotou recentemente um pseudomecanismo de mercado para nortear suas decisões econômicas. Isto tem causado certa surpresa na comunidade econômica mundial, tendo em vista que este sistema sempre rechaçou, por princípio, o regime de mercado. É também relevante lembrar que o Brasil, no governo do presidente Lula, reconheceu a China como uma economia de mercado, iniciativa esta que não é compartilhada pela grande maioria dos países.

Em qualquer sistema econômico, seja este de livre iniciativa ou centralizado, a escolha do *que* e do *quanto* produzir e consumir é o principal elemento de decisão. Em um sistema de livre iniciativa são os agentes econômicos (consumidores, proprietários de recursos, produtores, contribuintes e governos) que fazem suas escolhas, os quais tomam suas decisões com base em um conjunto de preços estabelecido pelos mercados<sup>3</sup>. Por outro lado, a escolha em um sistema centralizado é feita por uma pessoa ou um grupo restrito de pessoas para todos os outros indivíduos dessa sociedade. Neste sistema, a organização da produção e do consumo não é alicerçada em preços de mercado, mas em matrizes de insumo-produto sob restrições de recursos.

Em qualquer economia, onde exista uma infinidade de bens, serviços e fatores de produção, os quais são ofertados e demandados simultaneamente por um grande número de vendedores e compradores, é necessário que haja um mecanismo que mantenha a ordem e oriente as ações dos vários agentes, no sentido de satisfazer os interesses de cada um em particular e da sociedade em geral.

No sistema econômico de livre iniciativa, este mecanismo é o mercado<sup>4</sup>. O preço emanado desse mecanismo é o elemento que municia tanto as unidades produtoras quanto as unidades consumidoras de informações, possibilitando assim as transações (ou trocas) entre compradores, de um lado, e vendedores do outro. Como já dizia Adam Smith, é o mercado que, como se fosse orientado por uma “mão invisível”<sup>5</sup>, promove o

bem-estar de cada agente individualmente e da sociedade como um todo.

No sistema centralizado, tal mecanismo não existe ou é relegado a um plano secundário. É óbvio que relegar preços a um segundo plano trouxe e continua trazendo uma série de problemas econômicos para as sociedades de planificação centralizada, tais como o desabastecimento de alguns produtos e o excedente de outros, com reflexos negativos para o bem-estar dessas sociedades.

No sistema econômico de livre iniciativa, os indivíduos – que demandam bens e serviços e atuam como unidades consumidoras – são também os proprietários dos recursos produtivos. Por serem os proprietários desses recursos, são os próprios indivíduos que ofertam fatores de produção (trabalho, capital e outros insumos) necessários à produção de bens e serviços.

Por outro lado, no sistema centralizado, o Estado é intrinsecamente forte e acumula simultaneamente as funções de proprietário de todos os recursos produtivos e de organizador da produção. Neste sistema autoritário, produtor e disciplinador, a atuação do Estado requer, por um lado, acumulação da atividade produtiva pública com atividades administrativas de controle e, por outro, um direito que se exprima no imperativo, sob a forma de comandos obrigatórios provenientes de uma autoridade central.

Os países que adotaram o sistema centralizado e a propriedade coletiva como única forma de propriedade enfrentaram, e ainda continuam enfrentando, todos os tipos de problemas econômicos, principalmente aqueles ligados ao arranjo produtivo. No entanto, a propriedade coletiva estabelecida em sistemas centralizados não é muito diferente daquela propriedade instituída em sistemas corporativos ou acionários, tutelados pela livre iniciativa. De fato, estas duas modalidades são formas alternativas de estabelecimento da propriedade pública. A principal semelhança entre esses dois sistemas

**Em qualquer sistema econômico, seja este de livre iniciativa ou centralizado, a escolha do que e do quanto produzir e consumir é o principal elemento de decisão**

<sup>3</sup> De fato, são os preços que, em última instância, determinam como a produção será organizada e quanto de cada bem ou serviço será produzido e consumido, assim como quanto de cada insumo (ou recurso produtivo) será utilizado na produção. O sistema de preços de mercado contém informações suficientes para que os agentes econômicos possam tomar suas decisões, de modo que este cumpre um importante papel no regime de livre iniciativa.

<sup>4</sup> É importante ressaltar que o conceito de mercado não está associado a um lugar geográfico específico, mas a um mecanismo que aproxima compradores e vendedores, e permite que tais agentes alcancem ganhos mútuos.

<sup>5</sup> O termo “mão invisível” foi usado por Adam Smith para caracterizar o fato de que cada indivíduo, ao promover sua satisfação, era levado, como se guiado por uma mão invisível, a obter o melhor para a sociedade, de modo que qualquer interferência do governo na livre iniciativa seria, sem sombra de dúvidas, prejudicial à própria sociedade.

alternativos reside no fato de que a gestão está dissociada do direito de propriedade. Esta dissociação característica desses dois sistemas, por sua vez, abre espaço para a existência de conflitos, fato este que pode ocorrer sempre que os gestores da coisa pública tiverem objetivos distintos e, até mesmo, contraditórios daqueles vislumbrados pelos acionistas. A principal diferença entre o sistema corporativo e o sistema centralizado de propriedade coletiva é que, no primeiro, os proprietários (ou acionistas) descontentes com o gerenciamento poderiam se rebelar e vender suas ações. No sistema centralizado de propriedade coletiva, entretanto, os indivíduos – verdadeiros donos ou “acionistas” que são da coisa pública –, por não poderem consolidar o direito de propriedade, são impossibilitados de transacionar suas ações e, portanto, não têm condições de se insurgir contra o gestor.

Dentro do sistema da livre iniciativa, o Brasil exerce, basicamente, três funções essenciais na governabilidade de sua sociedade: a função legislativa, que se dá através da criação de normas gerais; a função jurisdicional, que se perpetra por via de decisões, que resolvem as controvérsias surgidas nas relações intersubjetivas; e a função executiva.

A função executiva (ou administrativa) do Estado brasileiro, acima apontada, compreende quatro atividades fundamentais para a sua delimitação: (I) o fomento, que nada mais é do que o incentivo à iniciativa privada; (II) a polícia administrativa, que engloba toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo; (III) a intervenção, isto é, a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá, normalmente, por meio das empresas estatais; e (IV) o serviço público, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral.

**É importante ressaltar que, no Brasil e em qualquer outro sistema de livre iniciativa, um bem é considerado público quando destinado ao aproveitamento indistinto de todos**

Categoricamente, o papel do Estado neste sistema de livre iniciativa está restrito à oferta de bens e serviços públicos indispensáveis à comunidade, além de ações regulatórias, principalmente nos casos onde os conflitos privados não podem ser solucionados através do mecanismo de mercado. Em outras palavras, a sua participação se traduz no estabelecimento de normas de direito administrativo, econômico, antitruste e penal-econômico, com o objetivo de dar segurança à sociedade, estabelecer a ordem pública, garantir que se cumpram os contratos, além de regulamentar os mercados e corrigir possíveis distorções de preços, protegendo o consumidor contra práticas de mercado abusivas. Neste particular, estão previstas: a regulação da concorrência, o controle de condutas anticoncorrenciais, a definição das formas e níveis aceitáveis de concentração de mercado, a correção de possíveis distorções de preços causados pelo poder de monopólio e por externalidades tecnológicas<sup>6</sup>, e o combate ao abuso do poder econômico, todos visando a proteger o consumidor contra práticas de mercado abusivas.

Em contrapeso, no sistema centralizado, todas as decisões são tomadas pelo Estado e, uma vez que não existe mecanismo de mercado, todos os conflitos ou desvios de conduta resultantes dessas decisões devem ser necessariamente solucionados pelo Estado disciplinador, por meio de acionamentos forçosos provenientes de uma autoridade central.

É importante ressaltar que, no Brasil e em qualquer outro sistema de livre iniciativa, um bem é considerado público quando destinado ao aproveitamento indistinto de todos. Em termos econômicos, diz-se que um bem é público se seu uso

<sup>6</sup> Em uma economia “ideal” – com mercados que operam livremente, em condições concorrenciais, com pleno emprego e perfeita mobilidade dos recursos –, o preço de mercado é um bom indicador do valor dos bens para a sociedade. O problema é que essas condições ideais são raramente verificadas na prática, de modo que os preços de mercado contêm uma série de distorções em relação às condições “ideais” de equilíbrio e, portanto, não espelham os custos efetivamente incorridos pela sociedade. É necessário, portanto, que o Estado introduza mecanismos que corrijam as divergências entre os preços de mercado e os custos sociais, orientando as ações de consumo e investimento na economia, de modo a reduzir o uso dos recursos subutilizados ou ampliar a utilização dos recursos superavaliados pelo mercado.



puder ser compartilhado concomitantemente por dois ou mais usuários. Em contrapartida, um bem ou serviço é tido como privado se não puder ser utilizado simultaneamente (no sentido econômico mais amplo da sua titularidade) por dois ou mais consumidores. Ao adquirir um bem ou serviço privado<sup>7</sup>, o consumidor consolida a propriedade, de modo que passa a ter a faculdade de excluir qualquer indivíduo de consumi-lo. Ao adquirir um carro, *exempli gratia*, o seu comprador adquire também o respectivo direito de propriedade, cujo principal atributo é a possibilidade de excluir qualquer pessoa de usá-lo. Diferentemente do bem privado, o bem público não pertence ao domínio dos particulares e, portanto, não é suscetível de direito de propriedade<sup>8</sup>, de modo que todos os seus usuários, ao não terem o respectivo direito de propriedade sobre o bem, ficam impedidos de excluir qualquer outro de usufruí-lo. São exemplos de bens e serviços públicos tipicamente ofertados pelo governo e utilizados por toda a sociedade: segurança nacional, policiamento, justiça, estradas, praças, entre outros.

Destarte, é importante que se diga que, neste sistema econômico de livre iniciativa alhures abordado, a liberdade e a propriedade são muito mais do que pilares da sociedade. Tais elementos dignificam o homem e estabelecem a ordem social, e não foi por acaso que a Constituição Federal brasileira, de 1988, os revestiu como direitos fundamentais, precisamente no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, em seu Artigo 5º, *caput*, o qual preceitua: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à **liberdade**, à igualdade, à segurança e à **propriedade** [...]”. Além do mais, a referida Lei Maior não se olvidou de proteger a liberdade e a propriedade até mesmo

do próprio poder constituinte reformador, uma vez que, em seu Artigo 60, § 4º, IV, vedou peremptoriamente a possibilidade de emenda constitucional tendente a aboli-las.

Dessa forma, dúvida não há sobre a vital importância que a liberdade e a propriedade despertam em qualquer sociedade verdadeiramente justa e alicerçada em um sistema de livre iniciativa. Ocorre que a relevância de tais valores, apesar de reconhecida pela melhor exegese constitucional, concretamente, não é tão efetiva quanto deveria, de fato, ser. Afinal, de que adianta a Magna Carta do país proteger a liberdade e a propriedade, se o Estado, com o seu nato “jeitinho brasileiro”, em um drible magistral, consegue se desvencilhar? Infelizmente, o Estado, representado por aqueles que o governam, que julgam e que legislam, nem sempre agirá imbuído a proceder da forma que melhor beneficie a sociedade, assim como pode ter outros interesses menos nobres, inclusive aqueles que o favorece.

Nesse arcabouço institucional, espera-se que o Estado não seja omisso e cumpra bem o seu importante papel de provedor de bens e serviços públicos essenciais<sup>9</sup>. Isto não impede, entretanto, que o poder público exerça também atividades de caráter social, direcionando parte dos gastos públicos para classes mais necessitadas em situação-limite de sobrevivência, de forma a assegurar a maximização da eficiência alocativa de recursos escassos. Nesta ação, podem ser instituídas medidas compensatórias transitórias (não permanentes), sob a forma de programas de assistência social aos setores pobres e excluídos, principalmente quando houver riscos de movimentos sociais (como invasão de terras, ocupação de imóveis urbanos, resistência a ordens judiciais de desapropriações e despejos etc.), conjugados com aumento da violência criminal e insegurança policial.

No entanto, é importante destacar que grande parte da “indústria de invasões”, instituída por movimentos de sem-terra e sem-teto, e o subsequente

<sup>7</sup> Em rigor, ao adquirir um serviço privado, o consumidor não consolida a propriedade do mesmo, ainda que imateriais – o que ocorre apenas quanto aos bens –, mas, de qualquer sorte, este passa a ter a prerrogativa de poder excluir outros de o utilizarem.

<sup>8</sup> O bem público pode ser tanto de domínio da União, do Distrito Federal, dos estados e do município, como pode ser a res nullius, a coisa abandonada, que não pertence a ninguém. O fato é que, embora não seja suscetível ao direito de propriedade, a tradição jurídica designa um titular para o bem público, ao qual se confia a sua guarda e gestão.

<sup>9</sup> Com essa efetiva participação do poder público, programas tais como Bolsa Família, Bolsa Gás, Ação Jovem e Renda Cidadã, todos com grande componente político-eleitoral, não seriam mais necessários.

aumento da violência e da criminalidade tem sido estimulado pelo enfraquecimento do direito de propriedade e pela omissão do Estado.

Além do mais, seria de se esperar que o Estado limitasse sua ação aos marcos regulatórios, permitindo que os agentes econômicos e sociais tivessem total liberdade para desenvolver as mais variadas e criativas formatações contratuais e optar pelos regimes normativos mais adequados às suas expectativas e interesses. Neste cenário institucional, o Estado deveria efetivamente garantir o direito de propriedade, promover os acordos corporativos e permitir o estabelecimento de novas configurações às relações entre capital e trabalho. No campo penal, o Estado deveria passar por um amplo processo de reforço de suas sanções punitivo-repressivas, para punir exemplarmente eventuais transgressores.

A teoria econômica do crime garante que, se os criminosos são avessos ao risco<sup>10</sup>, um poder judiciário que aplique penas mais duras seria mais efetivo em combater a criminalidade do que um aparato policial mais eficiente (CARRERA-FERNANDEZ, 2009). No entanto, no campo do direito se discute muito sobre a eficácia das sanções punitivo-repressivas<sup>11</sup>.

Muitos penalistas, notadamente aqueles pertencentes à corrente do “direito penal mínimo”, defendem uma redução indiscriminada da intervenção penal sobre a sociedade, desconsiderando os aspectos positivos que a pena pode ter. Estes advogados do abolicionismo penal esperam reduzir os índices dos crimes com a diminuição dos tipos penais. Daí é evidente que haverá menos crimes, mas não por uma pacificação social, e sim pelo simples fato de que muitas condutas antissociais passarão a ser

consideradas atípicas. É como achar que a extinção do Artigo 155 (furto) do Código Penal faça cessar a subtração de coisa móvel alheia. Os seguidores de tal corrente penal acabam por confundir o fato de o direito penal ser a última *ratio* e encaram a intervenção penal como um problema que deve ser evitado a qualquer custo, como se o direito criminal fosse uma causa, e não uma decorrência das condutas repudiadas pelo ordenamento jurídico.

Já a vertente do “minimalismo penal” aposta em uma postura eminentemente operacional, voltada, sobretudo, a reduzir a amplitude da intervenção punitiva do Estado, gerando duas tendências: o resguardo das penas privativas de liberdade, especialmente para os crimes mais graves, e a aplicação de penas alternativas para crimes menos graves. Referida corrente faz duras críticas à nossa legislação criminal, considerando que é esta, exageradamente adiposa pela abundância de crimes previstos, muitos dos quais de escassa relevância. Arguem que a hipertrofia destas normas fere o pressuposto de que a esfera penal deve ser residual, voltando-se apenas para os ilícitos mais graves, que exigem uma intromissão diferenciada através do intervencionismo punitivo.

Essa última vertente transfere para o aparato policial o foco da questão e recomenda medidas destinadas ao controle e prevenção social da criminalidade. No domínio das políticas públicas de caráter penal, tratar-se-ia de: (I) aumentar o policiamento ostensivo preventivo; (II) aumentar o número de postos policiais comunitários; (III) aumentar o contingente das polícias militar e civil; (IV) criar mecanismos eficientes de fiscalização e investigação internos da atividade policial, a fim de prevenir e combater a corrupção; e (V) repensar a legislação penal, especialmente visando ao enxugamento da quantidade de fatos de pouca importância previstos como crimes e a reestruturação do sistema de execução penal. No âmbito das políticas públicas de caráter social, tratar-se-ia de: (I) criar comissões comunitárias de discussão

**[...] o Estado deveria efetivamente garantir o direito de propriedade, promover os acordos corporativos e permitir o estabelecimento de novas configurações às relações entre capital e trabalho**

<sup>10</sup> Um indivíduo é avesso ao risco se a sua função de utilidade esperada é estritamente côncava em relação à origem, significando que a utilidade marginal da renda desse indivíduo decresce à medida que a renda aumenta. Isto significa que, para este indivíduo, a utilidade do valor esperado de um prospecto (ou loteria) é maior que a utilidade propiciada por esse prospecto.

<sup>11</sup> A preocupação vinculada à ideia de que os crimes acontecem porque a punição é branda pode ser falaciosa. Isto porque estudos criminológicos têm mostrado que a prevenção geral (em que o indivíduo deixa de praticar o crime pelo temor da gravidade da pena) possui um efeito muito pequeno no controle da criminalidade.

para os problemas locais, envolvendo a população; (II) desenvolver programas educativos de construção da cidadania, voltados para crianças e jovens, aproveitando-se as escolas como possíveis meios integrativos; e (III) repensar os parâmetros da educação familiar, através de campanhas educativas e de integração social.

Essa pauta mínima acima sugerida, evidentemente, não garante soluções – como de resto nenhuma medida isolada garantiria (especificamente o mero endurecimento das respostas penais ou a simples melhoria da eficácia policial). Entretanto, tais medidas, em conjunto, de fato, poderiam servir de base para o redimensionamento, a racionalização e a moralização do sistema penal brasileiro. A despeito da importância dessas medidas, elas não deveriam, de forma alguma, ser utilizadas para substituir o relevante papel do Estado na aplicação de sanções punitivo-repressivas, nem muito menos servir para reduzir o alcance da dimensão positiva da pena na sociedade.

### **EXCESSO DE INTERVENÇÃO ESTATAL NAS RELAÇÕES PRIVADAS E OMISSÃO NAS FUNÇÕES TÍPICAS DE ESTADO**

Não obstante tenha um papel restrito e bem definido dentro do sistema econômico de livre iniciativa, o poder público, ainda assim, consegue ser capaz de cumprir com ineficiência o seu dever, ao deixar de prover bens e serviços típicos ou produzi-los de forma ineficaz. Não raros são os episódios em que o Estado, através de suas empresas públicas, acaba produzindo ineficientemente bens e serviços, que poderiam ou deveriam ser produzidos pela iniciativa privada.

Outrossim, hipóteses há em que o Estado exerce poderes além do seu papel peculiar, como nos casos em que intervém na autonomia dos particulares. Desta forma, pode-se dizer que um Estado

que não consegue realizar a contento o seu dever estrutural, e que ainda interfere, exageradamente, nos mercados, bem como que não dá garantias suficientes aos direitos de propriedade e de liberdade – principais elementos do sistema de livre iniciativa a que está inserido –, não poderia provocar outra situação que não a desordem social.

O Brasil, nesse contexto, tem sido um panorama de exaustivas aberrações jurídicas, resultantes da intervenção imoderada da Administração Pública no domínio tipicamente civilista, assim como bastante omissos em suas ações típicas de governo.

### **Legitimação da injustiça e ameaça ao direito de propriedade**

A este respeito, é imperioso que se traga ao exame o instituto da usucapião, elevado a nível constitucional e regulado pelo Código Civil. A usucapião deriva do latim *usucapio*, de *usucapere*, ou seja, tomar ou adquirir algo pelo uso. Tem por fundamento a consolidação da propriedade, dando juridicidade a uma situação de fato: a posse unida ao tempo. Este tipo de prescrição aquisitiva do domínio existe sob o fundamento da paz social, pois transforma a posse, um fato provisório, em propriedade, um direito permanente.

Apesar de a propriedade e a justiça social serem valores principiologicos de mesma hierarquia constitucional, é sabido que a garantia da propriedade, em determinadas situações críticas, deve ser ponderada e relativizada nos casos em que a justiça social está em risco. Assim, um imóvel abandonado por seu proprietário, e ocupado de forma justa, mansa e pacífica por um indivíduo que não é titular de nenhum domínio, pode ser transferido para o nome deste, caso reclame a declaração judicial da usucapião, em homenagem aos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. Ocorre que tal prática resolve apenas

aparentemente o problema fundiário, eis que a ocupação, mesmo que de forma justa, mansa e pacífica, acaba por incentivar outros indivíduos a fazerem o mesmo. Como em um processo migratório – em que o sucesso de um incentiva outros a migrarem –, a invasão sem a titularidade estimula mais invasões e põe em risco a instituição do direito de propriedade.

Resta trazer à baila um aresto do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que confirma a prática estatal em legitimar invasões à propriedade:

APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO. ART. 183 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REQUISITOS. Cabível a postulação de usucapião especial urbano em relação à unidade residencial de condomínio edilício, vez que o texto constitucional, no art. 183, ao referir área urbana, não fez discriminação entre terreno e construção, querendo por óbvio englobá-las. Presentes os elementos para o reconhecimento do usucapião especial urbano sobre apartamento em que a autora reside, depreendendo-se dos mesmos que esta, não sendo proprietária de qualquer outro imóvel rural ou urbano, exerceu sobre o imóvel usucapiendo posse de forma mansa, pacífica, ininterrupta e com animus domini, não tendo a ré se desincumbido de comprovar a alegação de que a demandante manteve-se no imóvel em virtude de contrato de locação (verbal). Redimensionamento dos ônus sucumbenciais cabível, reconhecendo-se não ser caso de sucumbência mínima, mas sim proporcional, cumprindo a atribuição por metade a cada uma das partes. RECURSO PROVIDO EM PARTE. (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Se não bastasse toda essa problematização supra apontada, *in fine*, existem ainda dois tipos de posse injusta que podem ser convalidadas pelo ordenamento jurídico, isto é, deixam de ser ilícitas para tornarem-se lícitas. É o caso da **posse violenta**, que nasce da força (*exempli gratia*, a invasão de uma fazenda, de um terreno urbano, o roubo de um bem etc), e da **posse clandestina**, que é adquirida às escondidas, sem que o dono perceba o desapossamento para tentar reagir, como no caso do furto. A doutrina explica que a posse

violenta deixará de assim ser uma vez que cesse a violência, assim como que a posse clandestina deixará de sê-la na oportunidade em que a sua causa congênita deixe de se perpetrar no tempo.

Portanto, o que se vislumbra nos casos acima assinalados é uma situação de legitimação da injustiça. Em algumas situações, essa convalidação se mostrará razoável, pois visa a afastar a insegurança jurídica daqueles que residem em uma propriedade que jamais foi contestada pelo seu proprietário. Em outros casos, no entanto, poderá ocasionar incongruências nefastas, em vez de paz social. Essa evidência pode ser constatada através de um *leading case* baiano, que está *sub judice*, em trâmite, atualmente, no Superior Tribunal de Justiça: uma família de classe média baixa, após muitos anos de esforços e economia, adquiriu um apartamento em um condomínio habitacional, mas, em seguida, necessitou viajar, pois um de seus membros necessitava de tratamento de saúde inexistente no estado da Bahia; após a conclusão da terapia médica, que durou cinco anos, referida entidade familiar retornou para casa, oportunidade em que, para surpresa e espanto, descobrira que o bem estava invadido, nele residindo outra família; esta última promoveu, logo em seguida, uma ação de usucapião especial, a fim de consolidar a propriedade em seu nome, tendo sido a referida demanda, em primeiro grau de jurisdição, julgada procedente, em relação aos acionantes, e confirmada em sede de apelação.

Neste caso concreto, acima narrado, por mais que se diga que a justiça foi feita, se indaga: o que é justiça? Justiça é realizar o Direito, é dar a cada um o que por direito lhe pertence. Mas desde quando o direito de prescrição aquisitiva é mais importante do que a dignidade da pessoa humana? Será que essa família que perdeu o imóvel, e que se encontra desabrigada, teve justiça?

Deve-se atentar para o fato de que a interpretação meramente legalista das normas deve ser repudiada por aqueles que socorrem os jurisdicionados, por aqueles que são chamados de *juizes* e que trabalham *para* e *pela* justiça. O princípio da razoabilidade deve ser sopesado sempre que uma aberração jurídica esteja prestes a ocorrer,

mesmo ditada pela Ordem Legal. Do contrário, o Estado, ao invés de ser garantidor – e verdadeiramente democrático –, será repressor de direitos – e tirano.

Outrossim, *mister se faz* lembrar ainda da existência do instituto da desapropriação, mais um fenômeno que limita e até mesmo fragiliza perigosamente o direito de propriedade. É, por assim dizer, uma ferramenta expropriatória, na qual o domínio é transferido do proprietário ao poder público. Esta pode ocorrer em hipóteses nas quais a propriedade não atende a função social, bem como nos casos de necessidade, utilidade pública ou interesse social.

O tipo de desapropriação que merece foco, *in casu*, é o derivado de necessidade, utilidade pública ou interesse social. Estas modalidades expropriatórias, muitas vezes, sofrem de um vício irreparável, denominado de tredestinação ilícita. Tredestinação ilícita ocorre quando a Administração Pública pratica desvio de finalidade na destinação do bem expropriado ou, ainda, transmite o bem a terceiros. Não há, no caso em análise, a manutenção do interesse público, o qual motivou a desapropriação. Essa é uma situação que apenas evidencia, mais uma vez, a situação de injustiça social, criada mediante a intervenção do Estado no domínio econômico.

Um exemplo emblemático de tredestinação ilícita foi o caso, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, no recurso especial 647340/SC (BRASIL, 2009a), em que aquela colenda corte admitiu a existência de desvio de finalidade em uma desapropriação realizada pelo Estado, pois, em vez de se prestar ao interesse coletivo, serviu de espaço de lazer e recreação a servidores públicos. Senão veja-se:

EMENTA ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DE PARTE DO IMÓVEL DESAPROPRIADO À CONSTRUÇÃO DA SEDE DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO ENTE EXPROPRIANTE. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. AUSÊNCIA DE UTILIDADE PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. 1. A utilização de parte do imóvel desapropriado como sede da associação dos

**Do contrário, o Estado, ao invés de ser garantidor – e verdadeiramente democrático –, será repressor de direitos – e tirano**

servidores do ente expropriante, reservada à recreação e lazer de seus associados, constitui tredestinação ilícita que torna cabível a retrocessão diante da ausência de utilidade pública da desapropriação. 2. Conquanto seja a retrocessão um direito real, havendo pedido alternativo de restituição do imóvel ou de indenização por perdas e danos, esta é a melhor solução nesta fase recursal, em que é inviável o conhecimento da atual situação do bem. Precedente. 3. Recurso especial provido. Acórdão Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha. (BRASIL, 2009a).

Mais uma vez está provado que uma das maiores predileções do Estado é fundamentar seus atos como sendo regidos pelo interesse público, mas que não passa de uma tentativa de esconder as suas mesquinhas intenções, não amparadas por lei.

**Atuação desregrada do Estado nas relações privadas**

Outro tema que merece ser abordado é o fenômeno da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que nada mais é do que a exigência feita pelo Estado de aplicação direta destes direitos nas relações jurídicas estabelecidas entre particulares, situados em uma relação de hipotética igualdade, ao contrário das relações verticais, entre particular e o Estado, onde reside a relação do binômio poder-sujeição.

É relevante ressaltar a importância do funcionamento do mecanismo de mercado em um sistema de livre iniciativa, no sentido de este desenvolver sua capacidade de resolver seus próprios conflitos com a menor intervenção possível do Estado. Isto vale para uma série de assuntos relacionados ao

mercado de trabalho, principalmente nas questões eminentemente privadas estabelecidas nos respectivos contratos negociados entre as partes interessadas. Nestes casos, qualquer intervencionismo por parte do Estado prejudica a autonomia da vontade, a livre iniciativa e a própria liberdade – pilares do regime econômico de livre iniciativa.

O Estado tem, reiteradas vezes, interferido nas relações contratuais de natureza trabalhista, desnaturando o caráter civilístico de tais negócios jurídicos. Destaque-se um precedente do Tribunal Superior do Trabalho, acerca da dispensa de funcionários, por parte de uma determinada empresa, quando aqueles completavam 60 anos, tendo o colegiado se manifestado no sentido de ser ilegítima tal prática (BRASIL, 2009d). A justificativa dada para esta intervenção do Judiciário nas relações privadas seria a de coibir procedimentos irregulares de dispensas discriminatórias da maior idade. Veja-se referido julgado nesse sentido:

DISPENSA DISCRIMINATÓRIA POR IDADE. NULIDADE. ABUSO DE DIREITO. REINTEGRAÇÃO. Se das premissas fáticas emergiu que a empresa se utiliza da prática de dispensar seus funcionários quando estes completam 60 anos, imperioso se impõe ao julgador coibir tais procedimentos irregulares, efetivados sob o manto do “poder potestativo”, para que as dispensas não se efetivem sob a pecha discriminatória da maior idade. Embora o caso vertente não tivesse à época de sua ocorrência previsão legal especial (a Lei 9.029 que trata da proibição de práticas discriminatórias foi editada em 13.04.1995 e a dispensa do reclamante ocorreu anteriormente), cabe ao prolator da decisão o dever de valer-se dos princípios gerais do direito, da analogia e dos costumes, para solucionar os conflitos a ele impostos, sendo esse, aliás, o entendimento consagrado pelo art. 8º, da CLT, que admite que a aplicação da norma jurídica em cada caso concreto, não desenvolve apenas o dispositivo imediatamente específico para o caso, ou o vazio de que se ressente, mas sim, todo o universo de normas vigentes, os precedentes, a evolução da sociedade, os princípios, ainda que não haja omissão na norma. Se a realidade do

ordenamento jurídico trabalhista contempla o direito potestativo da rescisão unilateral do contrato de trabalho, é verdade que o exercício deste direito guarda parâmetros éticos e sociais como forma de preservar a dignidade do cidadão trabalhador. A despedida levada a efeito pela reclamada, embora cunhada no seu direito potestativo de rescisão contratual, estava prenhe de mácula pelo seu conteúdo discriminatório, sendo nula de pleno direito, em face da expressa disposição do art. 9º da CLT, não gerando qualquer efeito, tendo como consequência jurídica a continuidade da relação de emprego, que se efetiva através da reintegração. Efetivamente, é a aplicação da regra do § 1º do art. 5º da Constituição Federal, que impõe a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, pois, como apontando pelo v. acórdão, a prática da dispensa discriminatória por idade confrontou o princípio da igualdade contemplado no caput do art. 5º da Constituição Federal. Inocorrência de vulneração ao princípio da legalidade e não configurada divergência jurisprudencial. Recurso de Revista não conhecido relativamente ao tema. (BRASIL, 2009d)

Ao contrário do que tem ditado a jurisprudência, não tem o empregador o dever de manter em seus quadros empregados que não atendam aos seus anseios. Dizer o contrário, mesmo sob o véu dos direitos fundamentais, é interferir na autonomia da vontade da empresa. O empregador, no exercício do seu poder potestativo, pode rescindir o contrato de trabalho firmado com o empregado sem precisar se fundar em motivo algum, devendo, para tanto, assumir o ônus de pagar as consectárias verbas rescisórias resultantes da extinção do pacto laborativo. O Estado, contudo, não pode, em regra, despedir sem justa causa os seus servidores públicos. Igualar, porém, servidores públicos e empregados é negar o sistema da livre iniciativa.

Outra situação de aplicação horizontal dos direitos fundamentais ocorreu perante o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário 161243/DF, que entendeu ser necessária a interferência do Estado nas relações privadas do mercado de trabalho, no caso de ofensa ao princípio

da igualdade, que, naquela demanda, correspondia à concessão de vantagem restrita aos empregados de nacionalidade francesa<sup>12</sup> da empresa acionada, entendendo a corte suprema que deveria ser aplicada aquela prerrogativa também aos brasileiros (BRASIL, 2009b). Referido julgamento, mais uma vez, transcendeu os limites de atuação do Estado frente aos contratos, apesar de ter trazido benefícios aos trabalhadores brasileiros daquela empresa. Os contratos celebrados com estes empregados previram antecipadamente todas as condições do labor, inclusive a não sujeição dos trabalhadores brasileiros às vantagens concedidas àqueles outros obreiros de nacionalidade francesa. Esta ingerência estatal quebra alguns primados básicos que regem o direito contratual, tal como o princípio do *pacta sunt servanda* (força obrigatória dos contratos, que fazem lei entre as partes).

Analise-se mais um caso de intromissão do judiciário nas relações privadas:

Recurso Extraordinário: legitimação da ofendida – ainda que equivocadamente arrolada como testemunha –, não habilitada anteriormente, o que, porém, não a inibe de interpor o recurso, nos quinze dias seguintes ao término do prazo do Ministério Público (STF, Súms. 210 e 448). II – Constrangimento ilegal: submissão das operárias de indústria de vestuário à revista íntima, sob ameaça de dispensa; sentença condenatória de primeiro grau fundada na garantia constitucional da intimidade e acórdão absolutório do Tribunal de Justiça, porque o constrangimento questionado à intimidade das trabalhadoras, embora existente, fora admitido por sua adesão ao contrato de trabalho, questão que, malgrado a sua relevância constitucional, já não pode ser solvida neste processo, dada a prescrição superveniente, contada desde a sentença de primeira instância, e jamais interrompida desde então. (BRASIL, 2009b)

Neste caso, a sentença foi fundada na garantia constitucional à intimidade. Vale ressaltar que, embora não possa ser negada a sua existência, o alegado constrangimento sofrido pelas

trabalhadoras acima aludidas, ao se submeterem à revista íntima, foi previamente admitido pela adesão destas ao contrato de trabalho.

### **Reles desempenho do Estado na defesa da concorrência**

O artigo 170 da Constituição Federal, que dispõe sobre a ordem econômica, enfatiza a importância da obediência aos princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego, do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte – constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país – e, especialmente, da defesa do consumidor.

Feito esse registro, é preciso que se diga que, no Brasil, assim como em qualquer sistema econômico de livre iniciativa, o Estado é o responsável pela garantia da livre concorrência, regulamentando os mercados monopolistas e oligopolistas e, principalmente, impedindo fusões, incorporações e associações de empresas que venham a aumentar o grau de concentração nos mercados, visando, acima de tudo e antes de qualquer coisa, a proteger o consumidor contra práticas abusivas de mercado e garantir a ordem econômica.

No Brasil, é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça e membro integrante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) – quem cumpre esse papel<sup>13</sup>. No entanto, o CADE não tem efetivamente agido em defesa da concorrência, como restou evidenciado, empiricamente, em vários episódios de fusões e associações, que, seguramente, contribuíram para limitar a competitividade nos mercados envolvidos.

A permissão, por parte do CADE, da associação entre as cervejarias Antarctica e Brahma, que originou uma das maiores empresas do mundo no mercado internacional de bebidas (a Ambev), é um

<sup>12</sup> Ofensa ao princípio da igualdade: C.F., 1967, art. 153, § 1º; C.F., 1988, art. 5º, caput.

<sup>13</sup> Conforme competência atribuída pela Lei 8.884, de 11 de Junho de 1994 – Lei Antitruste.

exemplo claro de que referida autarquia não cumpriu sua função preventiva de proteger a concorrência no mercado doméstico desse setor. Deve-se ressaltar que, embora o CADE tivesse forçado as cervejarias a venderem a marca Bavária, o mercado de cervejas no Brasil, ainda assim, ficou significativamente concentrado. A fusão das operadoras de TV por assinatura Directv e Sky é um outro exemplo de aumento de concentração de mercado, tendo em vista que foi criada a maior operadora de TV por assinatura da América Latina. Da mesma forma, a associação do Banco Itaú com o Unibanco acabou por criar o maior banco do país e o maior grupo financeiro do Hemisfério Sul.

A justificativa oferecida pelo CADE, em todos esses casos, se fundamentava no fato de que as mencionadas fusões e/ou associações formariam grandes empresas nacionais e ganhariam escala para permitir um salto rumo ao mercado internacional, o que permitiria competir com maior vantagem nesse mercado globalizado. O problema é que a proteção à concorrência no mercado doméstico, função primordial para o qual a referida instituição foi criada, ficou, assim, relegada a um plano secundário. Isto é, sob o ponto de vista do consumidor nacional, essas fusões e/ou associações restringem a concorrência em mercados fortemente oligopolizados e nitidamente em franco processo de concentração. Isto demonstra que o Estado, através do CADE, ao relegar a um segundo plano de importância a obediência ao princípio da defesa do consumidor, tem tido um reles desempenho na defesa da concorrência.

Os recentes anúncios de fusões entre o Pão de Açúcar e o Ponto Frio, assim como entre a Perdigão e a Sadia, deixam a sociedade brasileira apreensiva, pois estes poderão ser os mais novos casos de descumprimento da função preventiva do Estado para a promoção da concorrência nos mercados.

**Os recentes anúncios de fusões entre o Pão de Açúcar e o Ponto Frio, assim como entre a Perdigão e a Sadia, deixam a sociedade brasileira apreensiva, pois estes poderão ser os mais novos casos de descumprimento da função preventiva do Estado para a promoção da concorrência nos mercados**

Seguramente, estas novas fusões, caso venham a se concretizar, contribuirão, com o aumento do grau de concentração nesses mercados, para levar a economia a uma situação Pareto-inferior, fazendo com que a sociedade se afaste ainda mais da fronteira Pareto-ótima.

**Intervenção excessiva do Estado no mecanismo de mercado**

A forma mais comum de o governo interferir nos mercados é através da cobrança de tributos. É óbvio que a arrecadação oriunda da cobrança de impostos e taxas por serviços públicos é a principal fonte de financiamento da máquina governamental em qualquer sistema econômico de livre iniciativa. No entanto, a cobrança de impostos, principalmente os indiretos<sup>14</sup> incidindo sobre a produção e o consumo, altera a posição de equilíbrio de mercado, criando uma distorção entre o preço pago pelos consumidores e o preço recebido pelos produtores<sup>15</sup>. Em consequência, e independentemente se os impostos incidem sobre as unidades produtoras ou sobre as unidades consumidoras, o impacto final é aumentar o preço pago pelos consumidores, reduzir o preço recebido pelos produtores e diminuir os negócios e as transações na economia, com perdas para toda a sociedade.

É importante lembrar que a carga tributária de um país cria uma série de distorções nos mercados (preços que não refletem os verdadeiros custos para a sociedade e podem levar a economia a se afastar da fronteira Pareto-ótima) e traz, portanto, um custo para a sociedade. Este custo social (ou peso morto) é resultante da redução dos ganhos auferidos pela sociedade, em termos de excedentes do consumi-

<sup>14</sup> São aqueles que podem ser transferidos, em princípio, para o consumidor, tais como ICMS, IPI, entre outros.

<sup>15</sup> Vale lembrar que em uma economia de livre mercado, sem interferência do governo (sem impostos), não haveria tal distorção, pois o preço pago pelos consumidores seria exatamente igual ao preço recebido pelos produtores.



dor e do produto<sup>16</sup>. Neste sentido, pode-se perceber que quanto maior for a participação intervencionista do Estado na economia, maior terá que ser o tamanho do governo e, por conseguinte, maiores serão os níveis de tributos e taxas necessários para financiar toda a sua estrutura adiposa e hipertrofiada. Minimizar o tamanho e o peso do governo significa, portanto, diminuir a carga tributária sobre as unidades econômicas, minimizando, em consequência, os seus impactos negativos sobre a sociedade.

O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) (2009) estimou que o valor de tributos arrecadados em 2008 foi de R\$ 1,056 trilhão, o que representou 36,54% do PIB brasileiro. Para o ano de 2009, o Instituto estima que, entre os dias 1º de janeiro e 27 de maio do referido ano, os brasileiros já terão pago mais de 400 bilhões de reais em tributos, o que é equivalente a mais de 40% da renda da sociedade brasileira. É como se o brasileiro trabalhasse até o dia 27 de maio só para pagar os tributos exigidos pelo governo. Não é à toa que o Brasil figura entre os países com maior carga tributária do mundo. Vale lembrar que essa sobrecarga tributária restringe o crescimento econômico e atinge mais fortemente as pessoas com menor renda, que são exatamente aquelas que menos condições teriam de arcar com os tributos.

A corrente heterodoxa de pensamento econômico, também desacreditada no país, tem sugerido que processos inflacionários ou deflacionários podem ser corrigidos com políticas de preços máximo ou mínimo, a depender do caso. O exemplo brasileiro de controle inflacionário por meio de políticas de controle de preços (tabelamentos ao preço máximo) ou mesmo através de congelamentos de preços, nos vários planos que se sucederam ao Plano Cruzado, deixa claro que o efeito final dessas políticas é o aparecimento de uma série de distorções nos preços relativos da economia, sem nenhum efeito duradouro sobre o processo inflacionário, exceto no curtíssimo prazo, onde as pressões inflacionárias são represadas. Todos que

vivenciaram aquela época se lembram claramente dos efeitos danosos dessas medidas sobre o funcionamento da economia, principalmente sobre o setor produtivo brasileiro. Naquele cenário absurdo, a sociedade ficou estarecida ao observar que um liquidificador de brinquedo custava mais do que um verdadeiro, assim como se quedou desnordeada com o constante desabastecimento de produtos nos mercados, o que ensejou uma generalizada desordem pública com a cobrança de ágios.

Com efeito, não se pode esquecer ainda de outro distúrbio social – o déficit habitacional brasileiro – em razão do grau elevado de intervenção do Estado no *modus operandi* do mercado. De fato, grande parte do déficit habitacional brasileiro é devido à excessiva intervenção do Estado no mecanismo de mercado. A intervenção governamental tanto se dá através do controle de preços (aluguéis), quanto por meio de uma legislação do inquilinato tendenciosa, que privilegia mais a posse do que o direito de propriedade. A lei do inquilinato, ao proteger demasiadamente os inquilinos e permitir uma série de recursos que prolongam qualquer processo de despejo, acaba por reduzir a oferta de imóveis já existentes, no curto prazo, e não incentiva a expansão da oferta futura de imóveis novos.

A indústria da construção civil tem apontado certos entraves burocráticos nos processos de aprovação de projetos, tanto nos níveis governamentais quanto no sistema financeiro (principalmente a Caixa Econômica Federal), como principais obstáculos para que o setor possa cumprir o objetivo de viabilizar a construção de um milhão de moradias para pessoas que ganham até dez salários mínimos (programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal). A excessiva burocracia retarda a análise dos projetos, impõe padrões construtivos incompatíveis com a renda do adquirente da habitação e criam verdadeiras barreiras em termos de normas de zoneamento urbanístico.

Da mesma forma, a intervenção governamental, por meio da contenção de reajustes, que visa ao controle de aluguéis abaixo do nível de equilíbrio de mercado, cria mais problemas de moradia do que resolve os já existentes. De fato, tal controle reduz

<sup>16</sup> O excedente do consumidor é a diferença entre o valor que os consumidores estariam dispostos a pagar e o valor que eles efetivamente pagam no mercado. Por outro lado, o excedente do produtor é a diferença entre o valor que os produtores efetivamente recebem no mercado e o valor que eles estariam dispostos a receber.

a oferta de imóveis, tanto no curto prazo quanto no longo prazo, e cria um excesso de demanda por imóveis, que tende a aumentar os aluguéis praticados pelo mercado, e acaba por favorecer a expansão de submoradias em favelas já existentes, bem como incentivando a proliferação de novas favelas nas periferias das grandes cidades.

Sabe-se que é justamente nesse processo de formação das habitações precárias – a chamada favelização – que se dissemina o crime, gerando custos ao Estado, tanto na política preventiva quanto na repressiva. Nas últimas décadas, as favelas têm concentrado as maiores ocorrências de crimes praticados mediante violência, atrelados, sobretudo, ao tráfico de entorpecentes, e que acabam exercendo uma força centrípeta sobre outras práticas ilícitas violentas àqueles relacionados.

Isso se deve ao fato de que o tráfico pôde sair da clandestinidade que precisava conservar nas outras áreas urbanas da cidade para ter visibilidade e desdobramento facilitado nas favelas, pois o sistema político-institucional de proteção nesses locais é muito mais frágil e, em muitos casos, inoperante. Assim é que as favelas surgem na cena pública como mais um problema social.

Comprovados estão mais uma vez os prejuízos concretos que o Estado provoca quando intervém exageradamente no domínio econômico. O resultado de tudo isso é a desvalorização imobiliária decorrente dos fenômenos de favelização periférica, violência urbana, crescimento desordenado, entre outros.

### **Irresponsabilidade civil do Estado e insegurança pública**

O Artigo 37, §6º, da Constituição Federal, estabelece que o Estado, nos casos em que a sua conduta – omissiva ou comissiva – provoque danos aos administrados, deverá, efetivamente, repará-los. Cumpre transcrever tal dispositivo: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]”. O dever que o governo tem de

indenizar aqueles prejudicados, tanto por sua ação quanto pela omissão, reside no fato de que deve assumir o ônus de não ter cumprido os seus deveres institucionais (mediatos e imediatos).

No caso dos atos comissivos do Estado, a sua responsabilidade civil é objetiva, porquanto independe da comprovação de culpa, bastando que haja o nexo de causalidade entre o dano experimentado pelo administrado e a conduta estatal. A grande dificuldade de se aplicar a responsabilidade civil do Estado está no plano dos atos omissivos. Na omissão específica do Estado, que se dá quando este tem o conhecimento da ocorrência do fato ou ato que deve evitar, mas nada faz para reverter a situação, há também responsabilidade objetiva (que prescinde de culpa), enquanto a omissão genérica, consistente nos casos em que o poder público apenas se omite quando há previsão legal de sua ação, de modo meramente abstrato, impõe-se a responsabilidade subjetiva, ou seja, o lesado deverá comprovar a culpa do Estado.

Feitas essas observações preliminares, é preciso registrar que, em vez de interferir em demasia na iniciativa privada e gerar tantos efeitos adversos na sociedade, deveria o Estado se concentrar na execução das suas tarefas básicas, principalmente na prestação dos serviços públicos essenciais relacionados à área de segurança pública. Isso porque o desleixo do Estado, sobretudo nesta seara, traz danos, muitas vezes, irreparáveis à sociedade, os quais, como dito acima, ensejam a responsabilidade civil do Estado, gasto este que poderia ser revertido em outras áreas de interesse social, caso o governo fosse eficiente no seu *múnus* público.

Convém transcrever o atual entendimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal acerca da responsabilidade civil do Estado, no caso de omissão específica do seu dever de prestar segurança pública, substanciado no seguinte julgamento (BRASIL, 2009c):

“O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto em suspensão de tutela antecipada para manter decisão interlocutória proferida por desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambu-

co, que concedera parcialmente pedido formulado em ação de indenização por perdas e danos morais e materiais para determinar que o mencionado Estado-membro pagasse todas as despesas necessárias à realização de cirurgia de implante de Marcapasso Diafragmático Muscular - MDM no agravante, com o profissional por este requerido. Na espécie, o agravante, que teria ficado tetraplégico em decorrência de assalto ocorrido em via

pública, ajuizara a ação indenizatória, em que objetiva a responsabilização do Estado de Pernambuco pelo custo decorrente da referida cirurgia, “que devolverá ao autor a condição de respirar sem a dependência do respirador mecânico”. Entendeu-se que restaria configurada uma grave omissão, permanente e reiterada, por parte do Estado de Pernambuco, por intermédio de suas corporações militares, notadamente por parte da polícia militar, em prestar o adequado serviço de policiamento ostensivo, nos locais notoriamente passíveis de práticas criminosas violentas, o que também ocorreria em diversos outros Estados da Federação. Em razão disso, o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das conseqüências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço. Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade. Além disso, aduziu-se que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao

**[...] a sociedade brasileira tem clamado por penas mais duras para os criminosos, pela introdução de procedimentos processuais mais racionais, bem como por práticas administrativas que agilizem a própria justiça, para efetivamente punir mais rápida e eficientemente os infratores**

último. Concluiu-se que a realidade da vida tão pulsante na espécie imporia o provimento do recurso, a fim de reconhecer ao agravante, que inclusive poderia correr risco de morte, o direito de buscar autonomia existencial, desvinculando-se de um respirador artificial que o mantém ligado a um leito hospitalar depois de meses em estado de coma, implementando-se, com isso, o direito à busca da felicidade, que é um consectário do princípio da dignidade da pessoa humana [...]”.

O descaso com que o Estado brasileiro tem tratado as questões de segu-

rança pública tem chamado a atenção da imprensa e da sociedade em geral. De fato, a sociedade brasileira tem clamado por penas mais duras para os criminosos, pela introdução de procedimentos processuais mais racionais, bem como por práticas administrativas que agilizem a própria justiça, para efetivamente punir mais rápida e eficientemente os infratores. Além da implementação dessas medidas, o Estado deveria também contemplar o aumento no número de juízes e servidores; viabilizar a construção de novos complexos prisionais e a melhoria dos já existentes<sup>17</sup>; consolidar a modernização e a informatização do Judiciário e das delegacias com a criação de um sistema nacional de informações judiciais e policiais; entre outras.

É importante registrar que há uma grande quantidade de casos no Brasil em que o criminoso condenado e preso por crimes hediondos sai, com “salvo conduto” dado pelo próprio Estado – amparado e beneficiado pela lei de progressão penal vigente no país –, para matar e cometer outros crimes, muitas

<sup>17</sup> De acordo com Espírito-Santo e Carrera-Fernandez (2008), o Brasil tem a segunda maior população carcerária das Américas, ficando atrás apenas dos EUA, com 740 presos para cada 100 mil habitantes. De acordo com o senso penitenciário brasileiro de 2003, existem cerca de 182 presos para cada 100 mil habitantes, ou seja, existe um preso para cada 550 brasileiros. Deve-se ressaltar que o estado da federação com o maior número de detentos é o de São Paulo, com cerca de 123.932 presidiários, o que representa mais de 40% de toda a população carcerária brasileira. A taxa de presidiários por 100 mil habitantes nesse estado, a qual se situa em torno de 335, é quase o dobro da taxa registrada no país. Hoje, o Brasil tem 422 mil presos e são necessárias mais 185 mil novas vagas. Na maioria das cadeias públicas do país, para que os presos possam dormir, é necessário um revezamento, ou seja, para que uma parte dos presos possa deitar, a outra parte tem necessariamente que ficar em pé. A saída para a superlotação da Penitenciária de Florianópolis, em Santa Catarina, foi colocar os presos em contêineres com vigilância reforçada (SISTEMA..., 2009).

vezes mais graves do que aquele pelo qual o indivíduo foi condenado. Neste sentido, é necessário que o Estado (através do Poder Legislativo) estabeleça leis que garantam regras mais rígidas para a liberdade condicional de apenados, além do que possa rever a alteração da lei que concede a progressão de regime para criminosos que cometem crimes hediondos. Essas simples medidas, por si só, já evitariam muitos crimes bárbaros cometidos neste país. No entanto, a maior permanência de criminosos nos presídios requer um maior comprometimento do Estado, no sentido de expandir o número de presídios e criar novas vagas no sistema prisional brasileiro.

Hoje, com o aumento simultâneo da criminalidade e da gradeação nas residências, são os cidadãos que acabam ficando presos em suas casas, enquanto os criminosos ficam soltos nas ruas, exercendo um poder paralelo ao Estado, cada vez mais forte e organizado. De fato, a absoluta falta de estrutura do sistema prisional brasileiro, que é incapaz de ressocializar o preso, acaba por soltar presos condenados, além de deixar em liberdade réus reconhecidamente perigosos, simplesmente porque não há vagas no sistema prisional para aqueles que ainda não foram julgados. Os inúmeros benefícios da Lei Penal brasileira também contribuem para a soltura, ainda que em liberdade provisória, de muitos bandidos perigosos, os quais voltam a cometer novos crimes. Todos estes fatos contribuem para estabelecer um clima generalizado de insegurança pública.

No Brasil, o aprisionamento, embora dificulte a ação dos bandidos, está longe de impedir a atividade criminosa. Exemplo característico são os bandidos no Rio de Janeiro que, de dentro das penitenciárias cariocas, especialmente as de Bangu, comandam quadrilhas formadas e articuladas para roubar, traficar e extorquir cidadãos em todo o país, com ameaças, por telefone celular, de sequestro a suas famílias. Parte dessas extorsões ocorria mediante compra de créditos para celulares, o que permitia a continuidade dessa atividade criminosa de dentro dos presídios. Recentemente na Bahia, o traficante conhecido por “Perna” comandava de dentro da Penitenciária Lemos Brito inúmeros assaltos

a bancos e o tráfico de drogas em vários outros estados brasileiros. Assim como estes exemplos, inúmeros outros casos, que aparecem diariamente nos noticiários locais e nacionais, deixam a sociedade perplexa e expõem a fragilidade do sistema carcerário brasileiro<sup>18</sup>.

Deve-se ressaltar que o crescimento da criminalidade impede o desenvolvimento normal das atividades econômicas, não apenas pelo volume de recursos econômicos gastos em segurança pública e privada, mas também pela redução da eficiência da economia. Além do mais, a expansão da criminalidade cria um fluxo migratório de recursos e agentes para a atividade econômica ilegal<sup>19</sup>, os quais poderiam ser utilizados no setor legal da economia, com ganhos para toda a sociedade, afinal é apenas no setor legal da economia que o próprio Estado consegue arrecadar seus tributos para financiar suas despesas. Além do mais, a criminalidade provoca uma redução na qualidade de vida da sociedade, principalmente pelos danos morais e perdas de vidas que ela induz. Estudos mostram que a perda total de renda gerada pela criminalidade nas principais capitais brasileiras pode variar de 3% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) do município. Em alguns países, os custos associados com a criminalidade podem ser superiores a 10% do PIB (RANDON; ANDRADE, 2003)<sup>20</sup>.

Concentrando-se mais nas suas tarefas básicas, o poder público poderia ser mais eficiente, e traria, sobretudo, menos dispêndio ao tesouro nacional, haja vista que, ao causar distúrbios sociais, como o alastramento do crime, gera mais despesa, *exempli gratia*, com a carceragem de presos. *Mister se*

<sup>18</sup> De acordo com o Relator da CPI do sistema carcerário da Câmara dos Deputados, “... ou a sociedade brasileira cuida dos seus presos, ou então vamos continuar pagando em vidas, em impostos desviados e em patrimônio” (SISTEMA..., 2009).

<sup>19</sup> Consoante com Becker (1968), o crime é uma atividade econômica, porém ilegal, assim como qualquer outra atividade do setor legal da economia. O criminoso, por sua vez, é um empresário, no sentido lato da palavra, que mobiliza recursos produtivos, assume riscos e objetiva lucros neste setor ilegal, como em qualquer outra atividade econômica tradicional.

<sup>20</sup> Segundo Randon e Andrade (2003), estudos realizados na América Latina mostram que as perdas decorrentes da criminalidade em países como o México, por exemplo, equivale a 1,1% do PIB nacional. Já na Colômbia, que é considerado o país da América do Sul mais problemático na área de segurança pública, o dispêndio governamental em segurança e justiça atingiu 5% do PIB em 1997. Em situação ainda mais dramática encontra-se El Salvador, com perdas decorrentes da criminalidade que chegaram a 13% do PIB em 1995.

faz proceder a uma simples comparação, a título de arremate: um preso custa para o Estado, em média, R\$ 1.000 (ESPÍRITO-SANTO; CARRERA-FERNANDEZ, 2008)<sup>21</sup>, enquanto um aluno de escola pública gera uma despesa em torno de R\$ 279 (INEP, 2009).

Portanto, além de vontade política e de significativos investimentos no sistema prisional e no aparato jurídico-policial, o que é realmente necessário para resolver a problemática da criminalidade no país são políticas socioeconômicas que priorizem o cidadão. Afinal de contas, custa mais para o Estado remediar, ao aprisionar um criminoso, do que prevenir, investindo mais no cidadão, por exemplo, em educação, que é uma variável que, comprovadamente, reduz significativamente a criminalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou o papel do Estado em um sistema econômico de livre iniciativa e analisou a “relevância secundária” que tem sido conferida pelo ordenamento jurídico pátrio ao direito de propriedade e à liberdade. À luz da legislação brasileira, este trabalho detectou uma constante, e indevida, invasão estatal na autonomia privada e chamou a atenção para as fragilizadas garantias do Estado aos direitos constitucionais e a omissão do poder público nas funções típicas de governo, que acabam por subverter a ordem social.

O excesso de intervenção estatal no domínio econômico tem sido oferecido sob a justificativa de que iria conter a desordem, dando, contudo, ensejo a uma crise na dicotomia entre o direito público e o direito privado, e gerando efeitos que têm causado agonizantes distúrbios sociais, ao invés de pacificação.

É verdade que a divisão clássica do direito público e do direito privado tem cedido espaço a

um novo sistema conjuntural, onde matérias civílicas se publicizam e questões políticas se privatizam. Isso, todavia, não pode jamais se tornar uma condição de regra, mas sim de exceção, sob pena de desnaturar as estruturas peculiares de cada ramo do Direito.

A interferência governamental deve ocorrer dentro dos limites de sua atuação política e institucional, eis que toda medida excessiva se mostra desnecessária. É preciso, *ex positis*, repensar em um modelo de intervenção estatal, mais responsável, mais comedido e atento às consequências que pode gerar, a fim de que não subverta o sistema de livre iniciativa em um repugnante modelo tipicamente corporativista. Em outras palavras, é necessário um Estado de Direito que assegure os interesses sociais, mas que seja pautado também nos princípios de direitos individuais, de governo limitado e representativo, de respeito à propriedade privada, aos contratos e à livre iniciativa.

É com suficiente conhecimento dessas importantes questões que a sociedade brasileira será capaz de estabelecer o correto papel do Estado na economia e solucionar os problemas enfrentados pelo setor produtivo brasileiro, gerando assim melhores condições de vida para os seus cidadãos – ávidos por maiores garantias efetivas e menos restrições de direitos.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO Jr., A. F.; FAJNZYLBBER, P. Crime e economia: um estudo das Microrregiões Mineiras. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 31, n. especial, p. 630-659, nov. 2000.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v.76, n. 1, p.169-217, 1968.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 647340 / SC ; Recurso Especial 2004/0055991-9. Relator: Ministro João Otávio de Noronha . Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Data do Julgamento 06/04/2006. *DJ*, 29 maio 2006 p. 208. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1637810/recurso-especial-resp-647340>>. Acesso em: 2 jun. 2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 160.222-RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. *DJ* de 1 set. 1995. Brasília: STF 2009b Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2004-nov-26/associado\\_abc\\_direito\\_defesa\\_decide\\_gilmar\\_mendes?pagina=6](http://www.conjur.com.br/2004-nov-26/associado_abc_direito_defesa_decide_gilmar_mendes?pagina=6)>. Acesso em: 2 jun. 2009.

<sup>21</sup> De acordo com Espírito-Santo e Carrera-Fernandez (2008), o levantamento feito pela Superintendência de Assuntos Penais, com base em planilhas de custos para os presidiários do Estado da Bahia, constatou que o custo mensal com cada preso é da ordem de R\$ 801,18. Conforme o portal g1.globo.com (Sistema..., 2009), cada preso no Brasil custa R\$ 1.600 por mês aos cofres públicos, o que é bem mais do que ganha mensalmente um agente prisional em Goiás (que é R\$ 700), que precisa comprar as algemas e a munição com os próprios recursos, porque o Estado não as fornece.

## LIMITES DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SISTEMA ECONÔMICO DA LIVRE INICIATIVA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STA 223 AgR/PE. Rel. orig. Min. Ellen Gracie; Rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.4.2008. Plenário, *Informativo* 502 do STF. Brasília: STF, 2009c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%2029>>. Acesso em: 2 jun. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RR nº 462.888/1998, 5ª turma do TST. Relator: André Luís Moraes de Oliveira. Brasília: TST 2009d. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2003-set-26/leia\\_primeiro\\_acordao\\_tst\\_discriminacao\\_idade](http://www.conjur.com.br/2003-set-26/leia_primeiro_acordao_tst_discriminacao_idade)>. Acesso em: 2 jun. 2009.

CARRERA-FERNANDEZ, José. *Curso básico de microeconomia*. 3. ed. Salvador: EDUFBA, 2009.

ESPÍRITO-SANTO, Ana Priscila; CARRERA-FERNANDEZ, José. Criminalidade sob a ótica do presidiário: o caso da Penitenciária Lemos Brito, na Bahia. *Revista Desenhahia*, Salvador, v.5, n. 9, p. 233 - 258, 2008.

INEP. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO - IBPT. Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/home/#>>. Acesso em: 3 jun. 2009.

RANDON, V. V.; ANDRADE, M. V. Custo da criminalidade em Belo Horizonte. *Economia* - ANPEC, Niterói, v. 4, n. 2, p.223-259, jul./dez. 2003

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Sétima Câmara Cível. *Apelação Cível* nº 70023972441. Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em 28/08/2008. Porto Alegre: TJRS, 2009. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/51617261>>. Acesso em: 2 jun. 2009.

SISTEMA Penitenciário Vive um "Apagão Carcerário". Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,MUL537366-5598,00.html>>. Acesso em: 8 jun. 2009.

# Ambiguidades no governo Lula: o que se fez do legado do MARE?

Leonardo Barbosa e Silva<sup>A</sup>

## Resumo

É possível afirmar que o governo Lula é uma simples continuidade do governo anterior? Neste caminho aberto pela questão, este artigo se dispõe a fazer um balanço do governo Lula. Interessa, fundamentalmente, perceber se a agenda reformadora dos anos 1990, consolidada no governo FHC e dirigida na dimensão administrativa pelo Mare (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), foi mantida, aprofundada ou recuada. Para tanto, utilizar-se-á dois caminhos argumentativos: a) o primeiro dará conta da possível adesão de uma nova agenda dentro da Secretaria de Gestão (Seges); b) o segundo perceberá, nas diversas iniciativas do governo, se o sentido de suas políticas públicas reforça ou rompe com a lógica inaugurada no governo anterior. Concluir-se-á que o balanço aponta para a ambiguidade, com movimentos de conservação e ruptura da lógica pretérita.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado. Governo Lula. Neoliberalismo. Gerencialismo. Mare.

## Abstract

*Is it possible to affirm that Lula's government is just a continuity of the previous one? This article intends to make a balance of Lula's government with the route opened up by this question. Its fundamental interest is in understanding if the reforming agenda of the 1990s, consolidated in Fernando Henrique Cardoso's government and with its administrative dimension directed by the Ministry of Federal Administration and State Reform (Mare) was maintained, investigated further or regressed. Two argumentative paths were therefore used: a) the first will account for possible adherence to a new agenda within the Department of Management (Seges); b) the second will note if the meaning of their public policies reinforces or breaks with the logic started in previous government in various current government initiatives. It is concluded that the balance points towards ambiguity, with conservation movements and a break from past logic.*

**Keywords:** State reform. Lula's government. Neo-liberalism. Management Culture. Ministry of Federal Administration and State Reform (Mare).

## INTRODUÇÃO

É possível afirmar que o governo Lula é uma simples continuidade do governo anterior? Esta questão não pode ser respondida de maneira simples, tampouco atravessada por paixões que tragam diagnósticos apriorísticos. Para tentar colaborar com a sua resolução, este artigo se dispõe a fazer um balanço do governo Lula naquilo que concerne ao universo das políticas públicas vinculadas à reforma do Estado. Dito de outra forma, nos interessa fundamentalmente perceber se a agenda reformadora dos anos 1990, consolidada

no governo FHC e dirigida na dimensão administrativa pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), foi mantida, aprofundada ou recuada.

Para tanto, utilizaremos dois caminhos argumentativos: a) o primeiro dará conta da possível adesão de uma nova agenda dentro da Secretaria de Gestão (Seges); b) o segundo perceberá, nas diversas iniciativas do governo, se o sentido de suas políticas públicas reforça ou rompe com a lógica inaugurada com a reforma do Estado no governo do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

A partir de então, será possível concluir preliminarmente que existia um movimento geral de conservação. Ele se expressava, por um lado, pelo

<sup>A</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp); professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). barbosaesilva.leonardo@gmail.com

fato de a Seges produzir uma série de resistências internas para levar a diante o Gestão Pública para um Brasil de Todos (GPBT), programa para as políticas de gestão com conteúdo razoavelmente crítico em relação ao seu antecessor (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado). Deste modo, estancou o movimento de mudança. E, por outro lado, as políticas empreendidas desde 2003 trataram de reforçar as figuras jurídicas e respeitar os marcos institucionais vigentes. Assim, as agências reguladoras, as organizações sociais, os contratos de gestão, os controles por resultados etc., foram preservados em sua essência.

Cabe-nos ainda, somar a essas conclusões preliminares uma última. Em vários momentos foram empreendidas, também, políticas dissonantes. Elas aparecem no recuo das terceirizações, na contratação do funcionalismo, na politização das agências reguladoras, na paralisação das privatizações etc. Portanto, chegamos a um diagnóstico que aponta para a ambiguidade, para o convívio de políticas de lógicas distintas ou opostas, ainda que se possa pensar a predominância de uma delas. Esse diagnóstico, específico para o ambiente da gestão pública, não nos permite pensar o governo Lula como mera continuidade.

## OS CONFLITOS NA SEGES SOBRE O GPBT

Como se sabe, desde 1999, a reforma do aparelho do Estado não conta com um Ministério para sua execução. O MARE foi desativado e convertido na Secretaria de Gestão (Seges), órgão componente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A conversão foi justificada pelos tuca nos através do argumento de que a reforma já tinha cumprido seu papel, sobretudo na dimensão institucional-legal. E restaria, portanto, as transformações de longo prazo, mas lentas e graduais, não demandantes de uma estrutura ministerial para tanto.

A estrutura foi mantida depois da posse de Luiz Inácio Lula da Silva. Isso pode produzir duas suspeitas: a) dada a noção recorrente nos programas de governo de que a questão administrativa é chave

para o desenvolvimento, seria importante manter a Seges sob o guarda-chuva do MPOG; b) todavia, um ministério que se desdobra em tantas dimensões e de tamanha importância pode relegar a questão administrativa, basta que a secundarize ou simplesmente não consiga a devida coordenação.

Se observarmos a envergadura do GPBT – documento-guia da política administrativa do governo Lula, lançado em 2003 e com um conteúdo razoavelmente crítico em relação ao Plano Diretor do MARE –, seremos levados a confirmar a primeira suspeita. Suas intenções passavam por recuperar o déficit estatal e colaborar com o desenvolvimento do país a partir da sintonia fina com o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Nesse sentido, a Seges seria uma personagem destacada. Entretanto, se a observação abandona o texto e se desloca para sua implementação, veremos razão na segunda suspeita. Martins (2005) caminha nesta direção, ao alegar que a fragmentação das políticas foi mantida na gestão recente. Para o caso petista, o MPOG concentrava suas forças no tema orçamento, drenando as atenções numa pasta multitemática. Somam-se a isso a ausência de um plano de gestão para o PPA, as divergências entre secretarias do mesmo ministério e a resistência de transformar a Seges em uma secretaria com poderes ministeriais. Uma série de outras motivações completa o quadro erguido pelo autor, mas essas nos bastam para perceber o descompasso entre o GPBT e a sua efetivação.

O próprio autor, Humberto Falcão Martins, primeiro secretário de gestão do governo Lula, revela em sua carta demissionária de fevereiro de 2004 uma sucessão de fatos que reforçam a suspeita de que a questão administrativa não recebera destaque. Ele relata que em janeiro de 2004, portanto, quando completara um ano de governo Lula, o MPOG já havia ordenado a “desconstrução” do GPBT. O recuo em relação à Medida Provisória 163, que levaria a Seges para a Casa Civil, seria mais um agravante na impossibilidade de levar um projeto da amplitude desejada. Assim, finalizando a carta, Martins (2004) escreve ao Ministro do Planejamento que

Em que pese minha admiração pessoal e mais alto respeito profissional por Vossa Excelência,



estou convicto de que a atual situação do Ministério do Planejamento não permite que uma proposta abrangente e integrada de política de gestão possa ser apresentada ao Presidente da República.

A Seges atravessou duas mudanças de secretário<sup>1</sup> durante o mandato em questão. Mudanças desta natureza implicam tempos de adaptação, quebras na velocidade e possíveis alterações de prioridades. Essa mudança foi confirmada pelo atual secretário adjunto da Secretaria de Gestão em 2005, Alexandre Kalil Pires, em entrevista coletada para a pesquisa de doutorado. Relata Pires que o GPBT estava muito bem estruturado do ponto de vista acadêmico e metodológico e exigia uma grande reunião de estudos externos para ser empreendido. Dada a ausência de recursos – não quantificados pelo entrevistado –, a Seges secundarizou a fatia mais ambiciosa do plano, sem perder suas orientações gerais. Todavia, é possível perceber que as orientações gerais também foram lateralizadas, a despeito do que afirma o secretário.

### **BALANÇO E NATUREZA DAS POLÍTICAS: CONSOLIDAÇÃO E RECUSOS**

Durante os quatro anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a questão administrativa não alcançou igual importância àquela conferida ao primeiro mandato tucano. Compete pensar que uma radical transformação que rompesse com os postulados da Nova Administração Pública – orientada pelos procedimentos empresariais – dificilmente ocorreria em silêncio, nos bastidores do Poder Executivo, sobretudo porque envolveria a quebra de instituições importantes para a regulação dos mercados ou para o *mainstream* da gestão pública. Logo, o relativo silêncio é uma evidência da continuidade

confirmada em boa medida pelas linhas seguintes. Cabe ainda lembrar que o GPBT, carregado de contrapontos em relação à reforma do MARE, naufragou ainda no primeiro ano, deixando ações pretensivas detidas exclusivamente nas páginas do programa.

### **Ferramentas gerenciais da Nova Administração Pública**

Todos os balanços de gestão e atividades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) utilizados pelo trabalho (Brasil, 2004, 2005, 2006) demonstram a tentativa de a Secretaria de Gestão (Seges) de alinhar as instituições herdadas dos mandatos tucanos ao GPBT. No fundo isso implicaria a substituição de conteúdos, metas e valores, com o sentido de recuperar o Estado em seu déficit institucional. Mas, em alguma medida, o simples alinhamento significaria, ao mesmo tempo, a preservação da carcaça institucional. Na relação mutuamente determinante entre forma e conteúdo, seguramente a sobrevida dada à forma contaminaria o conteúdo.

Mas os balanços nos levam a pensar que ocorreu muito menos do que se propagandeava, isto é, nem mesmo o conteúdo de parte das instituições foi substituído, como se pode perceber no uso frequente de ferramentas do gerencialismo como: controle por resultado, foco no cidadão, descentralização, qualidade, desburocratização, agências executivas, organizações sociais, contratualização, lógica da adesão, além de outras.

### **Qualidade e desburocratização**

As políticas de gestão da Seges agem em várias frentes. Naquilo que se denomina de gestão do conhecimento, a Secretaria faz uso da ideia de “aprendizado contínuo”, compatível aos tipos de administração pública de inspiração gerencial tal como relatado por Ferlie e outros (1999), numa

<sup>1</sup> Humberto Falcão Martins (2003-2004), Luís Hiroshi Sakamoto (2004) e Valter Correia da Silva (2004-2006).

versão “mais humanística” e preocupada com a cultura organizacional. Para tanto se inicia o cadastro das experiências bem sucedidas de gestão pública em um banco de dados batizado de BEBS (Banco de Experiências Bem Sucedidas), bem como a informatização do governo, na forma de governo eletrônico.

Essas iniciativas, assim como outras, recebem apoio – inclusive financeiro – de instituições internacionais (BID, BIRD, FMI, OCDE

e CLAD) que permitem ao governo brasileiro um diálogo e um intercâmbio acerca das soluções gerenciais. A ideia de intercâmbio pode ou não ser precisa para retratar o que verdadeiramente ocorre. Em relação ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) é possível que se entenda a instituição como um espaço de confluência de ideias e projetos razoavelmente afinados com a Nova Administração Pública (NAP). O CLAD é uma organização intergovernamental, criada em 1972 pelo México, Peru e Venezuela, por sugestão da ONU, com o foco na modernização da administração pública como fator de desenvolvimento econômico e social.

No entanto, as demais instituições têm relações que não são meramente de parceria e cooperação. Há um conteúdo imperativo diluído nas resoluções, nos boletins e nas recomendações. O próprio MPOG reconhece não intencionalmente isso, quando em seu balanço de atividades de 2003 declara que “Tanto quanto o BIRD, o FMI tem conferido importância crescente à gestão pública como critério de análise situacional dos países membros” (BRASIL, 2004, p. 76). No caso do BID, os recursos liberados para as transformações na administração pública são feitos mediante a assinatura de acordos nos quais o país membro captador assegura o compromisso com os princípios modernos da NAP. Esse é ilustrado pelo Prodev (Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do desenvolvimento no Brasil), que objetiva realizar estudos para se implementar uma gestão por resultados,

cujo volume de recursos chega a US\$ 500 mil para execução em 18 meses. O BID, tanto quanto o FMI e o BIRD, reconhece que a modernização da administração pública é uma importante ferramenta no desenvolvimento social e econômico, sem,

no entanto, conectá-la com nenhuma forma de distribuição de renda e riqueza, ou a recuperação da capacidade de investimento estatal, tal como pode ser ilustrado pelo Reforming Public Institutions and Strengthening Governance – a World Bank Strategy (WORLDBANK, 2000). A aproximação maior da Seges com essas instituições revela o ingresso definitivo da administração pública brasileira no universo da NAP.

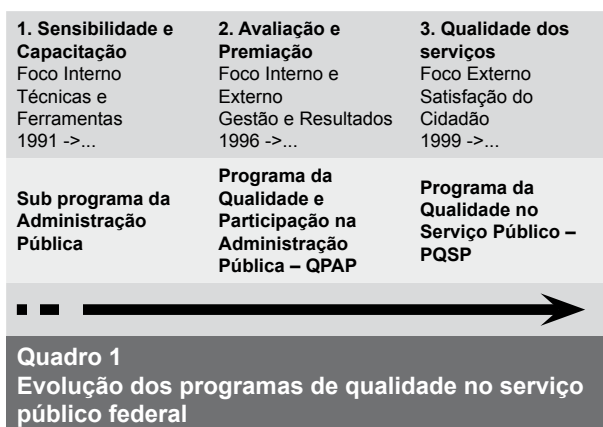
Sobre o processo de modernização da administração, destacam-se dois programas atuantes em níveis diferentes: o PMPEF e o PNAGE. O primeiro trata-se do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), inaugurado em 2000, no âmbito do PPA 2000-2003. O outro, o PNAGE (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), tem como objetivo uniformizar a modernização dos estados. Deve-se levar em conta que ambos foram inaugurados na gestão do PSDB e que o sentido de modernização está referido à aproximação dos procedimentos públicos aos privados.

Sobre o processo de modernização da administração, destacam-se dois programas atuantes em níveis diferentes: o PMPEF e o PNAGE. O primeiro trata-se do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF), inaugurado em 2000, no âmbito do PPA 2000-2003. O outro, o PNAGE (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), tem como objetivo uniformizar a modernização dos estados. Deve-se levar em conta que ambos foram inaugurados na gestão do PSDB e que o sentido de modernização está referido à aproximação dos procedimentos públicos aos privados.

Especificamente sobre a questão da qualidade, deve-se destacar a manutenção do Programa de Qualidade do Serviço Público (PQSP), criado em 1999 e inspirado nos programas de qualidade total. Seu objetivo é difundir as modernas práticas e princípios administrativos. O programa consiste na celebração de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos, atuando na mobilização e sensibilização das organizações. Quanto aos cidadãos, o objetivo é estimulá-los a se tornarem participantes das atividades públicas, desempenhando o papel de avaliadores dos serviços e das ações do Estado (BRASIL, 2006).

A história deste programa remete-nos ao governo Collor. Seu antepassado, o Programa Brasileiro de

**Especificamente sobre a questão da qualidade, deve-se destacar a manutenção do Programa de Qualidade do Serviço Público (PQSP), criado em 1999 e inspirado nos programas de qualidade total**



Fonte: MPOG.

Qualidade e Produtividade (PBQP), foi criado em 1991 e carregava como objetivo deslocar o foco das organizações públicas para o cidadão e implementar a desburocratização. Ao utilizarmos um quadro extraído da página da internet do MPOG, veremos que há uma linha ininterrupta entre esses programas, percebida na divisão da história recente dos programas de qualidade em três fases.

No ano de 2005, através do Decreto-Lei nº 5.378, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), uma fusão dos antigos Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) e Programa Nacional de Desburocratização. Um programa que sintetizava a busca pela qualidade e desburocratização – simplificação e desregulamentação de processos, sendo declaradamente público, focado em resultado e federativo. Ele está imbuído da missão de difundir a gestão por resultado para além do Poder Executivo federal através de parcerias voluntárias com outros poderes e entidades e em outros níveis de poder público, até mesmo transferindo a coordenação dos projetos para a própria região em que ele é implementado. A título de exemplo, podem-se listar as parcerias que já se utilizam do modelo Gespública para transformar suas gestões, são elas: a USP, o Conselho Federal de Economia, as prefeituras municipais de Sorocaba e Salvador (entre outras), o Banco Central, o Exército, a área de saneamento no Ministério das Cidades, o Ministério da Saúde (os dois últimos contando com um comitê ou núcleo setorial do programa), o governo do estado da Bahia,

Tribunais Regionais do Trabalho de vários estados etc<sup>2</sup>. Foram mais de 100 oficinas realizadas em municípios brasileiros com o objetivo de propagar o programa e estimular a adesão.

A cidade de Sorocaba, particularmente, desenvolveu um projeto piloto de modernização administrativa tendo o Gespública como referencial, e as transformações são relatadas no próprio sítio do Ministério do Planejamento da seguinte forma:

O município de Sorocaba, de cerca de 600 mil habitantes, no interior paulista, está implantando práticas modernas de gestão que vão tornar mais fácil a vida da população local. Entre os principais benefícios oferecidos ao cidadão estão: monitoramento do centro da cidade por vídeo, abertura de empresa em 24 horas, aprovação de plantas de arquitetura pela internet e a liberação de documentos assinados digitalmente. Nas atividades internas da prefeitura todos os sistemas estarão interligados e o acesso à informação passará a ser em tempo real (BRASIL, 2006).

Pelo Gespública foram produzidas guias de simplificação, realizados oficinas e encontros, premiadas iniciativas de qualidade na gestão pública, de tecnologia de informação etc. De maneira geral, o programa conecta-se ao Megaobjetivo 3 do Plano Plurianual 2004-2007, que aponta para a promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia e ao Desafio número 28 do mesmo plano, no qual se pode encontrar o objetivo de uma nova gestão pública, ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.

Diante do exposto, é possível notar que o governo Lula está comprometido com a manutenção das políticas de modernização da gestão pública componentes da agenda dos anos 1990. A lógica e os princípios foram mantidos e as instituições promotoras aperfeiçoadas, sem que qualquer guinada na trajetória recente fosse estabelecida. Deste modo, aquilo que se denomina de Nova Administração Pública ou gerencialismo conseguiu

<sup>2</sup> cf na página do Gespública [http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/index\\_noticia.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/index_noticia.htm)

se assentar no atual governo a despeito das esperanças mudancistas.

### Alguns recuos na agenda dos anos 1990

Como se pôde perceber, a reforma administrativa de 1995 deixou uma herança institucional para o governo petista que foi, de algum modo, consolidada. Entretanto, vários são os pontos de recuo na agenda dos anos 1990.

#### O funcionalismo

As mudanças nas políticas de recursos humanos mereceram destaque no governo Fernando Henrique Cardoso, fundamentalmente porque a revisão das condições de trabalho colaborava no equacionamento das contas públicas. Não por outro motivo se observou a perda de uma série de mecanismos legais de proteção social, o avanço da precarização do trabalho representada pela terceirização e a perda maior do sentido público da atividade do servidor. A terceirização é um problema particular a ser enfrentado. Estima-se que 30% dos trabalhadores no serviço público sejam terceirizados; somente na Caixa Econômica Federal o número se coloca entre 18 e 20 mil funcionários nesta condição (FRANCISCO, 2005).

Como se sabe (BARBOSA e SILVA, 2006), a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e sua legislação complementar abriram importantes janelas para a redução do quadro de servidores. A quebra

da estabilidade e as novas condições especiais para a demissão (baixo desempenho, excesso de quadros e de despesas) promoveram uma redução de 108.368 cargos no contingente de servidores civis

no Poder Executivo, conforme demonstra a Tabela 1. Isso corresponde a uma redução de 19%. Já seria um número em si significativa-

tivo, mas ele transborda sua relevância quando se lembra que o MARE reconhecia que o problema não era a quantidade, mas a alocação do servidor (BRASIL, 1995).

Diante da redução intencional do quantitativo de servidores públicos federais, torna-se relevante o fato de que em 2003 foram criados 18.994 cargos<sup>3</sup> e autorizados concursos para o preenchimento de 24.808 vagas ociosas ou abertas por aposentadorias (BRASIL, 2004). Já em 2004, o governo federal autorizou o provimento de 12.466 cargos (BRASIL, 2005), em sua maioria para o Ministério da Justiça (25,35%), o Ministério da Previdência Social (12,43%), o Ministério da Defesa (8,90%), a Presidência da República (8,66%), o Ministério da Fazenda (8,24%) e o Ministério da Educação (7%). Destaque deve ser dado à reversão das terceirizações, incluindo as Agências, visto que os terceirizados e temporários foram substituídos por efetivos graças à Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

Os concursos públicos represados na gestão do PSDB traziam certo pânico para o setor, em função da necessidade de recomposição derivada das aposentadorias, afastamentos e óbitos. Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) o drama pode ser sentido na elevação do trabalho dos professores efetivos e na contração volumosa de substitutos. Esse cenário não sofreu uma alteração considerável dado que um número ainda elevado de concursos é necessário, mas pode-se dizer que a tendência foi revertida. Isso quer dizer que, além de recuarmos na precarização e na defasem de pessoal, não mais observamos o discurso que faz o funcionalismo

**Tabela 1**  
Evolução do quantitativo de servidores civis

Ano	Civis no Poder Executivo
1994	583.020
1995	567.689
1996	545.656
1997	531.725
1998	520.165
1999	497.125
2000	486.912
2001	458.743
2002	459.321

Fonte: MARE apud ABRUCIO & COSTA, 1999 e MARCONI, 2003.

<sup>3</sup> Agentes penitenciários federais (Ministério da Justiça), delegados, peritos etc. (Polícia Federal), especialistas em recursos hídricos e geoprocessamento (Agência Nacional das Águas), auditores, analistas e técnicos do INSS, entre outros.

responsável pelo déficit público, tampouco uma política de ajuste centrada no seu enxugamento.

Alexandre Kalil, em entrevista para este trabalho, confirmou que a busca pela contenção de gastos sobre o volume de recursos destinados ao funcionalismo acabou, em boa medida, em razão dos resultados auferidos pela reforma da Previdência. Isso quer dizer que o peso do funcionalismo nas contas públicas estava diretamente relacionado às condições oferecidas pela aposentadoria no setor público. Creio que o alto funcionário se equivoca ao restringir a dimensão fiscal concernente ao servidor à questão previdenciária. As transformações presentes na Emenda Constitucional nº 19/98 revelam a determinação do MARE em não só reduzir o peso orçamentário, mas trazer para o serviço público a ação negativa e punitiva da insegurança do mercado de trabalho privado. Por isso, o abandono do ajuste sobre o funcionalismo deve ser visto como um recuo na agenda dos anos 1990 e não como passo natural após termos supostamente sanado o peso fiscal do funcionalismo. Esta leitura pode ser confirmada pelo texto do GPBT, no qual se identifica como ponto de partida dos estudos e da política da Seges o déficit institucional.

#### As agências executivas e reguladoras

Em relação às agências, especialmente as reguladoras, pois se efetivaram em maior número, houve uma mudança sutil, mas importante. Mudança essa que alterou em alguns momentos o humor do mercado beneficiado pelas privatizações dos anos 1990. Sabe-se da autonomia desejada pelos reformadores para tais autarquias, objetivando órgãos insulados em relação aos programas políticos de governos eleitos ou alterações bruscas nos dirigentes do Executivo resultantes de processos eleitorais. Sabe-se também (BARBOSA e SILVA, 2006) que elas representam importantes pontos de ação das grandes empresas para a regulação de seus mercados e para a definição de seus lucros e investimentos. Seus presidentes são indicados pelo representante do governo federal e possuem mandatos superiores ao de seu indicador. A autonomia

aparece logo após a indicação. Na gestão tucana, as Agências eram presididas por pessoas de notório saber e envolvimento com o mercado a ser regulado. No governo Lula, os indicados tinham origem sindical e eram do círculo restrito da confiança presidencial. Isso indica um nível de politização dos cargos que: a) não respeita, *a priori*, as noções de mérito técnico; b) não rompe com a existência das agências, nem mesmo com seus princípios gerais; c) mas quebra em parte a relação de completa tranquilidade que os setores privados regulados tinham com os órgãos em questão.

Adere-se a isso o fato de o governo ter lançado em 2004 o Projeto de Lei nº 3337<sup>4</sup> para tornar mais claras as regras das Agências Reguladoras. Em síntese, o projeto previa a extensão dos contratos de gestão a todas as agências, a vinculação do mandato do presidente da agência ao mandato do presidente da República, criação de mandatos fixos para a presidência da agência, a criação do cargo de ouvidor e a transferência do poder de convocação de licitações para os ministérios aos quais elas se vinculam.

É possível perceber no Projeto de Lei nº 3337/2004 a ambiguidade que marca o governo, visto que de um lado rompe com parte da lógica anterior, de outro mantém a figura institucional com sua função original. Com efeito, as figuras institucionais, como o contrato de gestão, não só foram mantidas como ampliaram sua cobertura sobre as demais agências. O próprio ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, confirmou ao jornal Folha de São Paulo (Lei que deverá reger agências recebe críticas, 2004, p. 6) que “o contrato de gestão, por si mesmo, é um avanço, de planejamento, de controle, um avanço técnico”, disse. “O problema é avaliar se há uma interferência na independência das agências. A nossa avaliação é que não há”.

A reação do mercado, especificamente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), no mesmo artigo citado foi imediata e no sentido de exigir que as agências tenham maior liberdade em relação ao governo para evitar que sejam

<sup>4</sup> Ainda esperando aprovação nas duas casas do Congresso Nacional.

contaminadas pela política. Isso porque as agências perderiam liberdade em função dos contratos de gestão e da vinculação dos seus mandatos ao do chefe do Poder Executivo.

O deputado federal José Carlos Aleluia, do Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia, reforça essa ideia quando alerta que

Creio que estamos assistindo a um processo de captura das agências reguladoras, um processo que reflete o perpétuo incômodo do governo do PT com a adoção de práticas administrativas pautadas pela imparcialidade e pelo rigor técnico. Devemos estar todos atentos: não podemos permitir que as agências sejam vitimadas pelo anacrônico projeto político petista. (ALELUIA, 2005).

Mas o contraponto aparece na fala do Deputado Carlito Merss, do Partido dos Trabalhadores (PT) catarinense, ao afirmar que “há uma questão ideológica aí: PSDB e PFL transformaram as agências em escritórios de representação das empresas privatizadas. Nós não vemos assim” (MERRS, 2005, p. 8).

Apesar da polarização entre governo e oposição, ambos partem da necessidade da agência como garantidora de marcos regulatórios fundamentais para o investimento. Essa necessidade é questionável em virtude de que o investimento depende de condições que não são intrinsecamente aquelas respondidas pelo insulamento de agências. Sua despolíticação significa muito mais a destruição da capacidade de o Estado formular políticas públicas e, nessa medida, a ampliação da ação livre do mercado, do que propriamente a constituição de um cenário propício para o desenvolvimento desejável, tal como atesta Lessa (2006).

As privatizações

A natureza ambígua dessas políticas administrativas se expressa também em áreas afins, apesar de fora do alcance da Seges, como é o caso das

privatizações. Durante o primeiro mandato, o governo Fernando Henrique Cardoso privatizou, de acordo com o BNDES, 22 estatais. Até 2002, mais de duas dezenas de leilões para venda ou concessões federais ou estaduais foram feitos.

Nenhuma delas foi revista, nenhuma agência reguladora desativada, nenhum processo aberto para apurar as ilicitudes das vendas. Mas o processo foi em parte interrompido no governo Lula, exceções feitas ao Banco do Estado do Maranhão, vendido em janeiro de 2004 ao Bradesco, e ao Banco do Estado do Ceará, no ano seguinte.

O argumento que entende a interrupção como resultante do esgotamento do leque de estatais interessantes ao mercado é frágil. Havia no horizonte tucano o desejo de tornar privados o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, e ele não desapareceu (Alckmin abandona liberalismo e acaba “encolhendo” no 2º turno, 2006).

Na verdade, o número de estatais é maior do que se imagina. São ainda 132 estatais, conforme atestam a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)) e a Tabela 2. Uma observação rápida nos permite perceber que uma parcela considerável dessas estatais é subsidiária do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, da Petrobras ou da Casa da Moeda. Mas não sua maioria. São 18 empresas do grupo Eletrobrás, membros de um setor econômico rentável e estratégico. São 15 do setor de transporte, aí inclusa a Infraero. Além delas, Radiobrás, Correios, Embrapa, Serpro, assim como outras no sistema financeiro, de saúde, bélico, nuclear etc. Por uma perspectiva liberal, haveria ainda tanto gordura para queimar (estatais interessantes ao mercado para serem vendidas) quanto haveria sustentação parlamentar (dada a ampla base de apoio que conta o governo).

Ainda pela mesma perspectiva, as dívidas públicas estaduais e federal, que ainda continuam altas apesar da mudança de parte de seu perfil, poderiam ser abatidas pela alienação do patrimônio público. Nesses termos, continuam presentes as condições

**Na verdade, o número de estatais é maior do que se imagina. São ainda 132 estatais, conforme atestam a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Tabela 2**  
Evolução do número de estatais (posição em setembro de 2004)

Ano	Nº de empresas
2004 (setembro)	132
2003	130
2002	106
2001	105
2000	103
1999	96
1998	93
1997	127
1996	136
1995	138
1994	145
1993	155
1992	160
1991	174
1990	186
1989	202
1988	258
1987	255
1986	254
1985	252

Fonte: MPOG/SE/DEST

para que se reeditasse o Programa Nacional de Desestatização da década passada. Assim, o que é relevante é que o processo que teria condições de se desenrolar por anos foi paralisado, representando um recuo claro. Não se trata de um recuo esperado pela esquerda, mas é considerável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram escolhidos, como é sabido, dois caminhos argumentativos para justificar a ideia de que o governo Lula apresenta, sobre o legado da reforma do Estado, uma posição ambígua. No primeiro ficou claro que a Secretaria de Gestão assistiu a conflitos internos determinantes do abandono ou da lateralização do documento-guia da nova reforma (GPBT). Este documento continha leituras contrapostas àquelas consagradas pelo Plano Diretor do MARE. No outro, evidencia-se o convívio de políticas contraditórias: algumas revigoram

os pilares na Nova Administração Pública e carregam para dentro do Estado os procedimentos privados; outras fazem recuar as terceirizações, abrem concursos (nesses casos ampliam o gasto público e desafiam o ajuste fiscal), minam a independência das agências reguladoras e, por fim, paralisam as privatizações.

A ambiguidade impede-nos, portanto, de caracterizar o governo Lula como uma mera continuidade, mas, ao mesmo tempo, proibi-nos de pensá-lo como representante de uma ruptura em relação à agenda de reformas inaugurada nos anos 1990. Não há um equilíbrio entre os dois polos da ambiguidade, que poderiam expressar forças sociais igualmente representadas no interior do governo. Mas uma abordagem sobre como esses polos ocupam espaço na máquina governamental e como são coordenados pela Presidência da República, exigiria outro trabalho. No limite, ficamos aqui com a constatação de que se trata de um governo cuja marca de sua personalidade é a ambiguidade, pelo menos no que tange a dimensão da reforma do Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo. *Revista Pesquisa*, São Paulo, n. 12, p. 153-170, 1999.
- Alckmin abandona liberalismo e acaba "encolhendo" no 2º turno. Disponível em: <<http://www.agenciartamajior.com.br>>. Acesso em: 19 dez. 2006.
- ALELUIA, José Carlos. Agência encurralada. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 26 out. 2005. Caderno Opinião, p. A3.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 3-23.
- BARBOSA e SILVA, L. Uma reforma contra o funcionalismo. *Perspectivas Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 27, p. 39-54, 2005.
- \_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a reforma administrativa do governo FHC: a Emenda Constitucional nº19 de 1998. In: SEMANA ACADÊMICA, 3., 2006. Uberlândia, 2006.

- BARBOSA e SILVA. *O Governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa*. 2008. 218 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.
- BARBOSA e SILVA, Leonardo; SÓRIA-SILVA, Sidartha. Para uma anatomia do governo Lula: a tese do condomínio de interesses. In: CONGRESSO DAALACIP, 3., 2006. Campinas, 2006.
- BARRETO, Helena Motta Salles. *Crise e reforma do Estado brasileiro*. Juiz de Fora: UFJF, 2000.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado., 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Gestão pública de um Brasil para Todos – plano de gestão do governo Lula*. Brasília: MP/SEGES, 2003.
- \_\_\_\_\_. MP: relatório de atividades 2003 Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. MP: relatório de atividades 2004. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias\\_2006/060908\\_sorocaba.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias_2006/060908_sorocaba.htm)>.
- BRASIL. Presidência da República. *Discurso de Despedida do Senado Federal – filosofia e diretrizes de governo*. Brasília, 1994.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A emergência de uma reforma. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jan. 1996. Caderno Mais!, p. 9.
- \_\_\_\_\_. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-2, 8out. 1999.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap. 1999.
- CHEIBUD, Zairo B. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*. Brasília: ENAP, 1999.
- COSTA, Lúcia Cortez da. O Estado brasileiro em discussão: análise do plano diretor da reforma do aparelho do Estado. *Revista História Regional*, v. 3, ano 1, verão 1998.
- FERLIE, Ewan et al.. *A nova administração pública em ação*. Brasília: ENAP; UnB, 1999.
- FRANCISCO, Luiz. Funcionários terceirizados devem ser substituídos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 15 jul. 2005. Caderno Dinheiro, p. B4.
- Lei que deverá reger agências recebe críticas. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 02 set. 2004. Caderno Dinheiro.
- LESSA, Carlos. Importância das agências para garantir investimentos é questionada. Disponível em: <<http://www.agenciartamaior.com.br>>. Acesso em: 19 jul. 2006.
- MARCONI, Nelson. Perfil da burocracia federal (1995-2002). In: ABRÚCIO, F.; LOUREIRO, M R. *Estado numa Era de reformas*. Brasília: MP, SEGES, 2002. Parte 1.
- MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão. 2003. Tese (Doutorado)- GV, Rio de Janeiro, 2003a.
- \_\_\_\_\_. O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003 Panamá. [Anais...]: Panamá: CLAD, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Carta de demissão. Brasília, 09 de fevereiro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Políticas de gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA IBEROAMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 4., 2005. Lisboa. [Anais...]: Lisboa, 2005.
- MERRS, Carlito. Escândalo do “mensalão” / Choque de poderes. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 23 set. 2005. Caderno Brasil, p. A8.
- WORLD BANK. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance A World Bank Strategy*. Washington. 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2004.



# Estado gerencial: a necessidade da concretude da eficiência, eficácia e efetividade em prol da coletividade

Ana Maria Menezes Ferreira<sup>A</sup>

Lídia Boaventura Pimenta<sup>B</sup>

Luiz Carlos dos Santos<sup>C</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo identificar se o Estado, dito gerencial, vem atendendo às expectativas do povo, diante dos novos cenários de uma sociedade em constante transformação, que exige agilidade, eficiência, eficácia, efetividade do poder público na prestação de serviços à coletividade, em nível de excelência. A tipologia metodológica adotada quanto aos objetivos do estudo enquadra-se como exploratória, de natureza teórica, valendo-se de pesquisas – bibliográfica documental e eletrônica, numa abordagem quantitativa e qualitativa. Os resultados da investigação sinalizam para urgentes providências dos poderes e esferas públicas na perspectiva do atendimento aos cidadãos com qualidade, rapidez e respeito aos direitos característicos de um Estado Democrático Social. Infere-se, enquanto conclusão da pesquisa, não ser bastante que o Estado trilh os princípios da transparência, publicidade, moralidade, legalidade; mais que isso, os poderes públicos devem perquirir resultados/metras que favoreçam a melhoria de qualidade de vida do povo, minorando as disparidades econômico-sociais.

**Palavras-chave:** Estado gerencial. Marcos regulatórios. Resultados. Melhoria de serviços. Redução de disparidades.

## Abstract

*This article's objective is to identify if the State, said to be managerial, has been answering the people's expectations, faced with the new setting of a society which is undergoing constant transformation and demands the public power's agility, efficiency and effectiveness when providing high quality services to the community. The methodological typology adopted regarding the study's objectives can be defined as exploratory, of a theoretical nature, using paper and electronic bibliographic research in a quantitative and qualitative approach. The investigational results signal towards urgent measures from the powers and public spheres, from the point of view of providing quality and quick assistance to citizens and with respect to the characteristic rights of a Social Democratic State. It is not enough that the State follows the principles of transparency, publicity, morality and legality is inferred as a conclusion of this research; much more than this, the public powers should investigate the results/goals that favour an improvement in people's quality of life, reducing social and economic disparities.*

**Keywords:** Managerial State. Regulatory markers. Results. Improved services. Reducing disparities.

## INTRODUÇÃO

É natural esperar do Estado, num cenário de Direito Democrático Social, políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas da coletividade. Educação, Saúde, Segurança, Previdência, enfim, serviços essenciais devem estar na agenda dos dirigentes das três esferas (União, estados e municípios) e também dos presidentes dos poderes Legislativos e do Judiciário; afinal,

<sup>A</sup> Doutora em Administração Pública e mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora titular e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR) – mestrado profissional – da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). amenezes@uneb.br ana\_mmenezes@hotmail.com

<sup>B</sup> Doutora e mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia; chefe de gabinete da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pesquisadora vinculada à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento do PGDR da Uneb. lpimenta@uneb.br

<sup>C</sup> Doutor em Ciências Empresariais pela Universidade do Museu Social Argentino e em Public Administration pela Cambridge International University (CIU); mestre em Educação pela Université du Québec; professor titular e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR) – mestrado profissional – da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). lsantos@uneb.br

além da função precípua de legislar e fiscalizar o Executivo (Legislativo), bem como o da aplicação da lei e sua interpretação aos casos concretos (Judiciário), não somente o Executivo presta serviços aos cidadãos, àqueles que recolhem tributos necessários à manutenção e investimentos da coisa pública, mas também os dois outros mencionados poderes.

No estudo da administração pública, o objetivo final é melhorar as práticas administrativas do governo, para, assim, melhor servir aos interesses públicos, aos ideais e às necessidades do povo. Fundamentalmente, o Estado existe para realizar o bem comum. Assim, e corroborando Pereira (2008), o Estado pode ser aceito como um *locus* no qual o cidadão exerce a cidadania; nessa dimensão, todo e qualquer esforço de reforma deve ter como fulcro melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social da cidadania. Ou seja, administração pública deve cuidar da promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral libertário. Para tanto, o Estado deve atuar de maneira célere, efetiva, para propiciar os direitos dos cidadãos, os quais, no Brasil, estão consagrados na Carta Magna de 1988, em plena vigência.

Diante do exposto, a pergunta central que permeará todo o estudo é identificar se o Estado, dito gerencial, vem atendendo às expectativas do povo, diante dos novos cenários de uma sociedade em constante transformação.

De uma maneira macro, pode-se dividir no tempo o Estado em paternalista, burocrático e gerencial. Porém, para circunscrever-se à temática em epígrafe, bem como a questão norteadora do trabalho, o estudo focalizará a fase/era gerencial, de modo a investigar se o Estado denominado “gerencial” está em consonância com os pressupostos epistemológicos caracterizadores da gerencialidade, cujo objetivo precípua consiste na apresentação de resultados quando da prestação dos serviços públicos à sociedade; muito embora, em alguns momentos tenha que proceder a comparação com as fases paternalista e/ou burocrática, a fim de melhor aclarar a explicitação do assunto.

## ESTADO GERENCIAL: PROLEGÔMENOS, PRESSUPOSTOS E HISTORICIDADE

Tomando-se como referencial teórico Habermas (1996), nenhum preconceito ou discriminação deve privar aos grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualmente. A dialética entre igualdade jurídica e desigualdade real fundamenta a tarefa do Estado social que consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a todos, em condições de igualdade de oportunidades, tirarem proveito dos direitos cívicos igualmente distribuídos.

Entende-se que são nas lutas pelo reconhecimento de identidades, de defesa contra opressão, marginalização e exclusão que a sociedade se articula e busca por meio de práticas democráticas a luta política e as interpretações de interesses coletivos, seja em meio à comunidade do povo ou no âmbito de uma cultura majoritária. Para Habermas (1996), a sociedade civil é um complexo institucional composto de conexões não governamentais e não econômicas e associações voluntárias que ancoram as estruturas comunicativas da esfera pública.

Registre-se que os direitos civis na categorização de Marshall (1992) são aqueles que sustentam a liberdade individual – a liberdade pessoal, a liberdade de expressão, de opinião e de credo, o direito da propriedade e a fazer contratos e o direito da justiça. Como os direitos políticos, os direitos civis são direitos “negativos” no sentido de que o Estado deveria respeitá-los e protegê-los, visando garantir a autonomia dos indivíduos privados contra os abusos do próprio Estado. No caso dos direitos sociais, o Estado intervém para o gozo dos direitos civis e políticos. Portanto, são direitos positivos que afetam os indivíduos de maneira diferenciada ainda que estejam disponíveis para todos.

Na percepção de Marshall (1992), a realização dos direitos sociais depende de um Estado dotado de infraestrutura administrativa, a fim de promover políticas sociais que garantam o acesso universal a um mínimo de bem-estar e segurança material, assegurando o exercício da cidadania.

Dos estudos empreendidos na teoria deste autor e de outros tais como: Norberto Bobbio (1997); Ruy Barbosa (2001); José Matias Pereira (2008); Frederico Lustosa da Costa (2008); Villas-Boas (2003); Serge Atachabahian (2004); Fernando Rezende (2001); Jürgen Habermas (1996); Luiz Carlos Bresser Pereira (1997); Sylvie Trosa (2001); Douglas Gerson Braga (1998), dentre outros, buscou-se enfatizar os aspectos da universalidade da cidadania, territorialização da cidadania, individualização da cidadania e nacionalização da cidadania.

Já para Arato e Cohen (1989), o conceito de cidadania deve ser reconstruído para designar o nível institucional do mundo da vida. Assim, o conceito incluiria todas as formas institucionais e associativas que requerem intervenção comunicativa para a sua reprodução e que se apóiam primordialmente em processos de integração social para coordenar ações dentro de seus limites.

Convém ressaltar que o ponto primordial da discussão por que o Estado e a sociedade mudam, provavelmente reside na diferença para com as décadas de 70 e 80 do século passado – ainda que, às vezes, movidas por razões ideológicas, a ideologia não constitui sua principal alavanca, mas as transformações profundas na sociedade. Nessa dimensão, infere-se o que se segue: o Estado não podia ficar indiferente ao fenômeno da globalização e das tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs); e o Estado não podia ficar indiferente à evolução dos usuários que não queriam somente serviços meramente cortesões, mas também serviços adaptados a seus problemas, mais do que soluções gerais válidas para todo o mundo; o Estado não podia ficar indiferente a seus servidores, para os quais a ausência de capacidade de iniciativa, a lentidão dos circuitos hierárquicos e de gestão tornam-se cada vez mais difíceis de serem toleradas; o Estado, em vários países, foi pressionado pela opinião pública a prestar contas. Não as contas tradicionais, composta por longos relatórios autojustificativos, estilo tecnocrata, mas

**[...] a grande tarefa política da década de 1990 e do início deste século está sendo a reforma ou reconstrução do Estado**

sim prestar contas dos serviços ofertados aos cidadãos, informando com quais custos e com que eficácia (positiva ou negativa para os cidadãos), estabelecer mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação efetivada (BRESSER PEREIRA, 1996).

Então, a grande tarefa política da década de 1990 e do início deste século está sendo a reforma ou reconstrução do Estado. Observou-se que dos anos 30 aos anos 60 do século XX, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e, de certo modo, social. Constatou-se, notadamente depois da Segunda Guerra Mundial, um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade (BRESSER PEREIRA, 1997). Todavia, a partir da década de 70 do século passado, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

Em decorrência, a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram as respostas à crise – reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos de 1990, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado enxuto, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza – a necessidade da reconstrução do Estado, objetivando realizar não somente suas tarefas clássicas de garantir a propriedade e os contratos, mas, sobretudo, um papel garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Na percepção de Bresser Pereira (1997), para que a reforma do Estado pudesse garantir suas tarefas clássicas e dar concretude aos direitos sociais com competitividade, quatro problemas deveriam

ser trabalhados: problema econômico-político (a delimitação do tamanho do Estado, implicando em privatização, publicização e terceirização); redefinição do papel regulador do Estado (que diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado); econômico-administrativo (a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, visando a superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social, superação da burocracia); aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (incluindo-se a legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses).

Na perspectiva rumo a uma administração pública “eficiente”, iniciada na última década do século XX — o escopo da reforma era permitir que a administração pública se tornasse mais eficiente, oferecendo ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade. Em outras palavras, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis — constatou-se a adoção do lema “redução de custos”, combinada com a revisão e o aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão.

Ressalte-se, também, a ênfase na descentralização dos pontos de vista operacional e político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais, bem como estabelecendo a descentralização administrativa por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos locais, transformados em gerentes crescentemente autônomos. Contudo, as mencionadas iniciativas ainda não foram bem assimiladas por grande parte de políticos, economistas, sociólogos e pela ampla maioria da população (FERREIRA, 1996).

A título de detalhamento das proposições supramencionadas, programas, projetos e medidas foram adotados e outras ficaram apenas no

campo da concepção, tais como: adoção nos órgãos centrais do Estado de maior capacidade de formulação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente por meio de criação de novas carreiras e fortalecimento das existentes; revisão de estruturas e competências dos órgãos e entidades da administração federal, objetivando a redução de níveis hierárquicos, a adoção de desenhos organizacionais mais leves e flexíveis e a descentralização de competências para estados e municípios; estimulação do planejamento estratégico em todos os órgãos e entidades, compreendendo a definição de visão, missão, objetivos e metas, conjugando a implantação de indicadores de desempenho e de processos contínuos de melhoria de gestão; descentralização e melhoria do desempenho gerencial da prestação de serviços públicos na área social, por meio de implantação de “organizações sociais”.

Tais organizações são associações sem fins lucrativos, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, localizadas fora da estrutura da administração pública, as quais celebram parceria entre o Estado e a sociedade, regulada por um contrato de gestão, pelo qual o primeiro exercerá o controle estratégico, posição plenamente justificada desde que invista recursos orçamentários e financeiros, o que deverá demandar resultados de acordo com os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas.

Acresçam-se outras, também de igual importância, a exemplo de: fortalecimento da capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objeto de privatização de empresas estatais, mediante criação de “agências regulatórias”, especialmente nas atividades exploradas por concessão estatal; melhoramento do desempenho da prestação de serviços públicos típicos de Estado, em atividades como arrecadação, segurança e previdência social, mediante implantação de “agências executivas”, com maior autonomia administrativa e controle com ênfase nos resultados alcançados, mediante contrato de gestão; profissionalização do servidor, com educação permanente, avaliação de desempenho e participação

em programas de melhoria contínua dos processos de trabalho; racionalização e readequação do perfil e a distribuição do quadro de servidores; modernização da legislação do servidor, revendo privilégios, propondo ao Legislativo emendas à própria Constituição, contemplando, particularmente, o estabelecimento de restrições às aposentadorias precoces e revisão de benefícios descabidos, fixados na legislação vigente; controle de custos via implantação de sistemas gerenciais; revisão da legislação que disciplina as compras e contratações, visando à obtenção de preços melhores e técnica, assim como à agilização de procedimentos requeridos e aplicação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), objetivando a melhoria da gestão, de modo a possibilitar a disseminação do trânsito de documentos por meio eletrônico e o acesso com rapidez, por exemplo.

### **EFETIVAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL: O QUE FALTA?**

É inegável que muitos pressupostos do dito “Estado gerencial” foram implantados, alguns se encontram em fase de implementação e outros, de suma importância, faltando, por parte dos poderes públicos, imediata adoção.

Dentre os pontos da reforma, pode-se elencar: algumas relevantes privatizações, outras desnecessárias e com preço muito abaixo de mercado; ampliação do quadro de servidores públicos, democratizando as oportunidades de acesso ao serviço estatal (porque provido na esfera da União por concurso, que em muitos órgãos da administração direta e indireta estavam em estado de sucateamento da máquina administrativa, todavia, sem ressonância na maioria dos estados e municípios, que vêm adotando a prática do preenchimento via Regime Especial de Direito Administrativo [REDA], numa clara subversão da ordem – em vez de exceção passou a constituir-se em regra). A Constituição brasileira é taxativa, as exceções somente são admissíveis em situações de emergência e dentro do que a Carta Magna de 1988 dispunha.

Ainda concernente aos avanços, citam-se: lei de improbidade administrativa, lei de licitações e de contratos (Lei Federal 8.666/93 e suas alterações e, no âmbito do Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 9.433/2005, muito mais futurista em relação à lei federal, porque verticaliza procedimentos sobre convênios e a modalidade pregão – presencial ou eletrônico); eliminação, em parte, do nepotismo no serviço público, tendo em vista que o referencial é tão-somente o dirigente máximo do poder, da esfera ou de órgãos da administração direta, indireta (fundações ou autarquias), empresa pública ou sociedade de economia mista; implantação da reforma previdenciária, ainda que discriminando servidores da ativa e inativos, dentre outras.

Mas há muito a avançar. Por exemplo, no campo dos direitos sociais, permanecem as disparidades, quer econômicas, quer sociais, bem como aquelas vinculadas a gênero, etnia, culturais, literárias e artísticas. As regiões Norte e Nordeste do Brasil não têm o mesmo tratamento das regiões Sul e Sudeste, ou são tratadas, em muitos casos, igualmente, quando suas condições são desiguais. O princípio da igualdade jurídica substantiva ou material ainda não se efetivou; neste sentido, até o presente momento o Congresso Nacional não deliberou sobre reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas em processos seletivos, visando o acesso à educação superior em instituições públicas, tampouco a questão dos percentuais destinados aos afrodescendentes, índios e portadores de necessidades especiais.

Assinale-se que, em razão da inércia dos poderes Executivo e Legislativo, algumas universidades, a exemplo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), desde 2002 implantaram cotas ou reservas de vagas lastreadas na autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial, conferidas pela Carta Magna, mas que necessitam, segundo alguns juristas, de lei que as regulamentem.

Incentivos à produção científica e tecnológica para o desenvolvimento de pesquisas nas universidades do Norte/Nordeste e Centro-Oeste do

país é uma premente necessidade. Não se pode, linearmente, aplicar os mesmos indicadores de desempenho de regiões mais avançadas às instituições instaladas naquelas menos desenvolvidas, sob pena de estar tratando desiguais igualmente. Alguma política compensatória há de ser implementada, evidentemente em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, até que as academias situadas nas regiões menos desenvolvidas possam chegar ao patamar daquelas sediadas no Sul/Sudeste brasileiro.

Cabe enfatizar, em boa hora, a Lei nº 11.473/2009, do Estado da Bahia, que permite a participação de docentes e servidores técnico-administrativos em programas e projetos de cunho social, bem como consultoria, de caráter eventual, sem que se constituam duplicidade de pagamento, já que as ações a serem desenvolvidas não afetarão os encargos da docência, arrolados no Plano Individual de Trabalho (PIT).

Porém, as áreas administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial dos poderes e esferas estatais necessitam, com urgência, de marcos regulatórios consentâneos com os paradigmas da administração pública gerencial, visando à celeridade, eficiência, eficácia, efetividade, em suma, à satisfação dos cidadãos.

A título de exemplificação, vários são os artigos da Carta Magna promulgada em 1988, considerada por muitos como um avanço no campo dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, reque-rendo, pois, do Congresso Nacional e do Poder Executivo regulamentação para tornarem efetivos os direitos dos cidadãos. Ah! É de bom alvitre lembrar que não foram concretizadas as reformas – política, do Judiciário, tributária e muitas outras, tão propaladas e defendidas por partidos políticos que hoje estão no poder.

Cabe enfatizar a carga excessiva de passos burocráticos em diversos procedimentos administrativos, financeiros, orçamentários, patrimoniais, judiciários, policiais, entre outros. Como conceber e aceitar do Poder Judiciário a exigência de autenticação de documentos? Afinal, o servidor não tem fé pública? Este, a partir de um documento original, não poderia registrar na cópia deste “confere com o original”?

E as leis que disciplinam a execução orçamentária e financeira na administração pública com mais de 40 anos de vigência, a exemplo da Lei Federal nº 4.320/64; do Decreto-Lei nº 200/67 e de tantos outros institutos legais e/ou normativos? A execução orçamentário-financeira não poderia ser mais ágil sob normas atualizadas? Os prazos da Lei Federal 8.666/93 não poderiam ser reduzidos de forma a tornar a máquina estatal mais célere?

Registre-se que estados e municípios devem regular as relações estatais com organizações não-governamentais de apoio a exemplo de fundações, institutos, associações e demais congêneres, principalmente junto às universidades, centros de pesquisa, centros universitários e faculdades isoladas mantidas pelo setor público, para fomentar o ensino, pesquisa e extensão, a exemplo do que fora realizado no plano da União, por considerar que essas entidades são parceiras do poder público, desde que as ações contratadas ou conveniadas guardem nexos com a finalidade descrita nos seus estatutos (entidades), e sejam compatíveis com os estatutos e regimentos das academias.

Enfim, há muito que acelerar em termos de desburocratização, sem, contudo, desprezar os princípios do direito público, em especial do direito administrativo. Deve-se ter sempre como bússola o Estado gerencial que exige legalidade em seus atos, porém com eficiência voltada a resultados, de maneira tal que os cidadãos sintam-se satisfeitos nos seus direitos.

A burocracia exacerbada deve ser imediatamente banida; as TICs estão à disposição do Estado, tornando as relações, os processos em tempo real. Tomando-se como exemplo o processo de aquisição de bens ou o fornecimento/prestação de serviços, em plena sociedade contemporânea, a sensação é que nada foi mudado para transformar a realidade, conforme o caminho crítico abaixo descrito:

- a. o pedido da aquisição do bem ou da prestação do serviço é encaminhado ao dirigente;
- b. caso o dirigente concorde com a aquisição, o valor da respectiva despesa é incluído na

- programação orçamentária e financeira do exercício;
- c. segue para o rito da licitação, na modalidade mais adequada ao pleito, incluindo-se aí prazos legais, inclusive de recursos;
  - d. elaboração do contrato;
  - e. publicação do extrato do contrato no Diário Oficial;
  - f. emissão do empenho;
  - g. pré-liquidação;
  - h. liquidação;
  - i. pagamento;
  - j. inclusão do pagamento pela Secretaria da Fazenda, no caso específico do Estado da Bahia;
  - k. autorização pelo dirigente da administração pública ou seu representante legal no Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (SICOF) adotado no referido estado;
  - l. Confirmação do pagamento pela gerência financeira da administração estatal;
  - m. geração da Ordem Bancária Eletrônica (OBE),
  - n. e prazo de 48 horas para que o crédito esteja disponibilizado na conta do fornecedor, contratado ou prestador de serviço.

A pergunta que decorre dessa "diocese" é: num Estado gerencial, tal processualística tem cabimento? Por que não rever o marco regulatório concernente à execução orçamentário-financeira, instituído em 1964, de maneira a facilitar a vida do cidadão? Frise-se que para efetivar a aquisição de bens, mercadorias ou serviço há de se combinar dois institutos legais – Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Federal 8.666/93 no âmbito da União, além de uma variedade de Decretos, Portarias e Instruções Normativas.

O Judiciário brasileiro é uma instituição com problemas sérios e que necessitam ser resolvidos, caso o país pretenda tornar-se uma economia moderna e uma democracia plena. A efetividade da política econômica depende do desempenho do Judiciário. Afinal, ele deve proteger a propriedade e os direitos contratuais, reduzindo a instabilidade da política econômica, coibindo a

expropriação pelo Estado; Judiciário forte, independente, imparcial, ágil e previsível estimula o investimento, a eficiência e o progresso tecnológico. Se o Legislativo não age, então o Judiciário poderá contribuir rumo à concretização dos direitos sociais inseridos na Carta Magna de 1988, ancorados nos princípios constitucionais, aplicando-se as fontes do direito ao caso concreto, até que o Poder Legislativo exerça a sua função primordial: legislar, regulamentar o que está pendente.

Conforme Costa (2008), não obstante alguns avanços persistentes e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, esse processo de transformação sempre deixou em segundo plano a questão democrática e a teleologia das reformas e da própria máquina pública.

Ressalte-se que mesmo no campo da transparência, o Estado precisa avançar. Os demonstrativos, balanços, dentre outros expedientes, devem ser claros, simples para toda a população; não somente a uma parcela de tecnocratas. Acrescente-se que as políticas estatais devem ser essencialmente públicas, e não políticas governamentais, concebidas em gabinetes fechados. A sociedade deve participar ativamente, principalmente nos Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), no Planejamento Estratégico, no Plano Diretor Urbano, dentre outros deveres da coletividade.

## CONCLUSÃO

Retomando-se a pergunta central deste artigo: identificar se o Estado, dito gerencial, vem atendendo as expectativas do povo, diante dos novos cenários de uma sociedade em constante transformação. Chega-se à conclusão que, desde a última década do século passado, alguns passos foram

### **O Judiciário brasileiro é uma instituição com problemas sérios e que necessitam ser resolvidos, caso o país pretenda tornar-se uma economia moderna e uma democracia plena**

dados, mas longe de se afirmar que as expectativas de uma sociedade em contínua mudança foram atendidas. A burocracia está arraigada, necessitando de saltos quantitativos e qualitativos para tornar o Estado ágil.

A igualdade jurídica material, por outro lado, deve ser perquirida, objetivando, pelo menos, minorar as disparidades/desigualdades de toda natureza, para que o Estado Social Democrático de Direito se efetive. Essa tarefa exige regime de colaboração – Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade, juntos, buscando instrumentos legais justos que atendam aos reclamos da coletividade, porque, segundo Bobbio (1997 apud Villas-Boas, 2003, p. 2) “A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor, não são um ser, mas um dever-ser”. Nessa dimensão, buscando-se Barbosa (2001), “[...] Tratar com desigualdade a iguais ou a desiguais com igualdade, seria desigualmente flagrante, e não igualdade social”.

Segundo Pereira (2008), a modernização da administração pública, num sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa atingir os seus diversos objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população; elevar a transparência e combater a corrupção; promover a valorização do servidor público; desburocratizar processos e procedimentos. Portanto, quanto ao objetivo deste estudo — evidenciar a necessidade de o Estado promover, junto ao Poder Legislativo, a criação e regulamentação de institutos legais e normativos, compatíveis com os paradigmas da sociedade contemporânea, a qual exige agilidade, eficiência, eficácia, efetividade do poder público na prestação de serviços à coletividade — depreende-se que ainda há muito por fazer para que se chegue a caracterizar o Estado numa dimensão gerencial, tendo em vista os saltos a serem empreendidos, notadamente nos aspectos sociais, propiciando a igualdade entendida como equalização dos diferentes. Este deve ser o

lema, um ideal permanente e perene dos homens vivendo em sociedade.

Corroborando Atchabahian (2004), o Brasil para tornar-se uma nação rica e de todos deve trilhar o caminho da democratização das oportunidades, onde todos os cidadãos tenham possibilidades de competir equanimemente. O Estado gerencial tem na sua gênese essa missão. Então, que sejam implementadas políticas públicas voltadas aos cidadãos; que a gestão do conhecimento seja posta de forma a possibilitar o desenvolvimento regional e local, a fim de minorar as discrepâncias socioeconômicas.

Afinal, o setor público, diferentemente do setor privado, não escolhe os seus clientes, mas necessita melhorar os seus sistemas de planejamento para identificar de forma clara as demandas e necessidades de cada segmento da população.

Finalmente, assinale-se que longe de esgotar a matéria tão ampla, este artigo apenas trouxe à baila reflexões sobre a necessidade do aperfeiçoamento da máquina estatal, revelando pontos/aspectos que precisam ser trabalhados numa perspectiva de modernização do Estado, da gestão pública, controle social, transparência, desburocratização, elaboração de marcos regulatórios compatíveis com a sociedade contemporânea e em perfeita sintonia com os problemas socioeconômico-ambientais nas definições das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ARATO, Andrew; COHEN, Jean. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1989.
- ATCHABAHIAN, Serge. *Princípio da igualdade e ações afirmativas*. São Paulo: RCS, 2004.
- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BRAGA, Douglas Gerson. *Gestão pública: conflitos, eficiência e democracia*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v. 120, jan./abr. 1996.



BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, DF, v. 1, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: EdUNESP; Brasília: ENAP, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 791-828, set./out. 2008.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor público. *Revista do Serviço Público*. Brasília, DF, ano 47, n. 3, set./dez. 1996.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1996.

MARSHALL, Tomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

PEREIRA, José Matias. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: RENAVAL; Brasília: ENAP, 2001.

VILLAS-BOAS, Renata Malta. *Ações afirmativas e o princípio da igualdade*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.



# Reforma do Estado e serviço público: a negociação coletiva em debate

Edvaldo Pitanga<sup>A</sup>

Pedro Armengol<sup>B</sup>

Vanusa Lopes<sup>C</sup>

## Resumo

O presente artigo buscou discutir a negociação coletiva como instrumento necessário e imprescindível à democratização das relações de trabalho no setor público e os efeitos na sociedade. Para isso, fez-se necessário identificar e analisar as reformas ocorridas no Brasil ao longo do século XX: 1930, no governo Getúlio Vargas, implantou-se a administração burocrática; no governo JK, criação da Comissão de Simplificação Burocrática e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos; em 1967 o Decreto-Lei 200; nos anos 1970, criação da Secretaria da Modernização (Semor); em 1980, a criação do Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização, e por último, em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Tais reformas do Estado e da Administração Pública brasileira nos levaram a concluir que os trabalhadores do serviço público e, conseqüentemente, o serviço público de qualidade não foram prioridades para o nosso Estado. Um desdobramento desta falta de prioridade por parte do Estado é a visão negativa que a sociedade brasileira tem, tanto do trabalhador quanto do serviço público.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado. Administração Pública brasileira. Serviço público. Relações de trabalho. Negociação coletiva.

## Abstract

*This paper seeks to discuss collective bargaining as a necessary and indispensable instrument for democratizing labour relations in the public sector and its effects on society. It was therefore necessary to identify and analyse the reforms that took place in Brazil during the 20th century: Getúlio Vargas' government introduced bureaucratic administration in 1930; The Bureaucratic Simplification and Studies and Administrative Projects Commissions were created in Juscelino Kubitschek's government; Decree-Law 200 in 1967; creation of the Department of Modernization (Semor) in the 1970s; creation of the Ministry for Debureaucratization and National Debureaucratization Programme in 1980 and, lastly, the Ministry of Federal Administration and State Reform (MARE) was created and Directive State Apparatus Reform Plan (PDRAE) launched in 1995. These State and Brazilian Public Administration reforms lead us to conclude that public service workers and, consequently, a quality public service were not State priorities. A breakdown of this lack of State priority provides the negative vision that Brazilian society has both of workers and the public service.*

**Keywords:** State Reform. Brazilian Public Administration. Public service. Labour relations. Collective bargaining.

## INTRODUÇÃO

Hoje é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 58)

Ao longo do século XX, várias foram as iniciativas ou tentativas de promover reformas administrativas

<sup>A</sup> Coordenador geral do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público no Estado da Bahia (Sintsef-BA); secretário de relações internacionais da Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef) e membro do Conselho Gestor da Agenda do Trabalho Decente da Bahia e analista tributário da Receita Federal do Brasil. edpitanga@gmail.com

<sup>B</sup> Pedagogo, especialista em Supervisão Escolar pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); secretário de finanças da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal e Diretor da Central Única dos Trabalhadores (CUT Nacional). pedro.armengol@uol.com.br

<sup>C</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano e mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs). vanpitanga@gmail.com

no Estado, visando sua modernização ou sua adequação às exigências momentâneas.

Nos anos 1930, durante o governo Vargas e conduzido por Mauricio Nabuco e Luiz Simões Lopes, surge o modelo de administração burocrática e, com ele, a criação das primeiras carreiras burocráticas e o concurso público como forma de ingresso no serviço público.

Durante o governo JK foram criadas a Comissão de Simplificação Burocrática, para elaborar projetos voltados para reformas globais e a descentralização de serviços, e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, para realizar estudos para simplificação dos procedimentos administrativos e reformas ministeriais.

Em 1967, buscando uma melhor operacionalização administrativa por meio da descentralização funcional, o Decreto-Lei 200 transferiu as atividades para as autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas. Instituiu-se o planejamento e o orçamento, a desconcentração e descentralização, a sistematização, o controle e a coordenação, como princípios da racionalidade administrativa. Nesse momento ocorre a expansão da administração indireta, que objetivava uma maior flexibilidade nas atividades econômicas do Estado.

Nos anos 1970 foi criada a Secretaria da Modernização (Semor), que implantou novas técnicas de gestão, em particular na administração de recursos humanos. Nos anos 1980 foi criado o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização que, aos moldes do governo JK, tinha como objetivo a melhoria e simplificação dos processos administrativos, a promoção da eficiência, a descentralização da autoridade, entre outras.

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Essa reforma, que “[...] estacionou nos limites da propalada desconstrução neoliberal do Estado” [...] (NOGUEIRA, 2005, p.53), identificava retrocessos provocados pela Constituição de 1988 por “[...] promover um engessamento do aparelho estatal,

ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado [...]” (BRASIL, 1995, p. 21) e por abandonar o “[...] caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica” (BRASIL, 1995, p. 21). O PDRAE cita como exemplo desse abandono a estabilidade dos trabalhadores civis e a aposentadoria integral “[...] sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor [...]” (BRASIL, 1995, p. 22), que compreende como privilégios e ingerência patrimonialista.

A reforma administrativa brasileira levada a efeito nesse período, tem suas raízes no modelo doutrinário da “nova gerência pública” (new public management), criado a partir das premissas do neoliberalismo, inspirado no economista inglês John Williamson, que relacionou as políticas que o governo dos EUA preconizava para a crise econômica dos países da América Latina, também conhecido como Consenso de Washington.

Segundo essas premissas, o funcionamento da economia deve ser entregue às leis de mercado. Seus defensores pregam que a presença estatal na economia inibe o setor privado e freia o desenvolvimento. Portanto, para contornar essa situação as seguintes medidas deveriam ser adotadas:

- a. abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros;
- b. amplas privatizações;
- c. redução de subsídios e gastos sociais por parte dos governos;
- d. desregulamentação do mercado de trabalho, para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas e dos governos.

Em resumo, o Estado teria que ser reestruturado para se tornar mais ágil, menor e custar menos, independentemente do impacto social negativo que isso viria a causar.

As experiências de reformas do Estado no Brasil, ou suas tentativas, tornam evidente uma similaridade

entre elas: foram realizadas buscando uma adaptação do Estado ao estágio de acumulação capitalista ao se limitar ao âmbito da gestão e do aparato administrativo, deixando de lado outras dimensões como a ético-política e a construção de um Estado democrático, que combine desenvolvimento com justiça social.

Precisamos reformar as reformas levadas a cabo, adicionando elementos até agora não considerados, introduzindo atores até agora ignorados, colocando em evidência parâmetros e critérios até agora esquecidos.

Uma nova abordagem da reforma do Estado e da Administração Pública que inclua a negociação coletiva no setor público como instrumento necessário e imprescindível à democratização das relações de trabalho e à construção de um Estado democrático. É disso que trataremos neste artigo.

## SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE X EMPREGO PÚBLICO

A Emenda Constitucional 19, de 1998, introduziu o princípio da eficiência na Administração Pública. Note-se que foi considerada somente para a gestão pública e não para a prestação dos serviços públicos prestados à sociedade ou para a relação do Estado com os seus trabalhadores.

Ao observarmos o contingente de trabalhadores da máquina pública brasileira constatamos ser insuficiente para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Vejamos a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizada em março de 2009, conforme Tabela 1.

Em resumo, pode-se afirmar que os dados apontados nesta comparação internacional revelam que a participação do emprego público no Brasil é pequena, tanto se comparada com os países desenvolvidos, como também se comparada a países latino-americanos. **Portanto, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado “inchado” por um suposto excesso de funcionários públicos** (grifo nosso). (BRASIL, 2009, p. 6).

**Tabela 1**  
Emprego público (\*) em relação ao total de ocupados (em %) – 2005

Alemanha (**)	14,7
Austrália	14,4
Bélgica	19,5
Canadá	16,3
Dinamarca	39,2
França (**)	24,9
Estados Unidos	14,8
Finlândia	23,4
Venezuela (***)	16,6
Argentina (***)	16,2
Uruguai (***)	16,3
Panamá (***)	17,8
<b>Brasil</b>	<b>12,5</b>

Fonte: OCDE e PNAD, no caso brasileiro (2006).

(\*) no sentido mais amplo, ou seja, inclui administração direta, administração indireta e

estatais de todo tipo.

(\*\*) nos casos da França e da Alemanha, dados de 1995 e 2000.

(\*\*\*) Fonte: CEPAL, dados de 2006.

Ainda na mesma pesquisa, conforme Tabela 2, verificamos que a região Sudeste concentra quase a metade dos trabalhadores do setor, sem, contudo, apresentar qualidade superior às demais regiões.

No atual contexto de crise, em especial, é justamente o momento para se discutir o papel que pode assumir o emprego público na sociedade brasileira. Em primeiro lugar – e dado que os indicadores não revelam “inchaço” do Estado brasileiro, quer seja sob o ponto de vista de sua comparação com o tamanho da população ou com relação ao mercado de trabalho nacional -, existe espaço para a criação de ocupações emergenciais no setor público brasileiro [...]. (BRASIL, 2009, p. 16).

**Tabela 2**  
Ocupados no Setor Público - 2007

Região	Abs.	%
Centro-Oeste	922.896	9,08
Nordeste	2.691.932	26,47
Norte	883.638	8,69
Sudeste	4.179.463	41,10
Sul	1.490.751	14,66
Brasil	10.168.680	100,00

Fonte: Elaboração própria do IPEA a partir da PNAD (2007).

Este estudo do IPEA também revela que o emprego público no Brasil, em comparação ao ano de 2000 (12,7%), encontra-se praticamente estagnado em relação ao crescimento da população.

Por outro lado, não basta simplesmente expandir o emprego público, é necessário que esta expansão venha acompanhada de uma verdadeira política de recursos humanos que leve em conta a demanda da sociedade pelos serviços públicos e vinculada às políticas públicas traçadas para esse atendimento. Isso significa a valorização dos serviços públicos e dos trabalhadores do setor.

Para que isso aconteça precisamos retomar o conceito de que todas as atividades do setor público são típicas de Estado, e, não somente algumas como pregava o neoliberalismo. Portanto, deverá estar submetida a esta lógica a instituição de planos de carreiras, cargos e salários; a política salarial; a Previdência; a estabilidade como garantia do exercício da função pública; e a paridade de remuneração entre ativos e aposentados, entre outras.

A afirmativa anterior apresenta a dimensão do amplo processo negocial a ser estabelecido. Processo esse que exige o controle social sobre a qualidade dos serviços públicos, a quem as relações de trabalho no Estado estão indissociavelmente ligadas. Portanto, é imprescindível a criação de uma instância consultiva e, principalmente, moderadora dos conflitos existentes nessas relações, integrada pela sociedade civil organizada, pelos gestores públicos e pelos representantes das entidades sindicais.

## RELAÇÕES DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA

Do Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império e Brasil República aos dias atuais, a história da administração pública brasileira é marcada pela excessiva centralização do poder nas mãos do Executivo.

**[...] estudo do IPEA também revela que o emprego público no Brasil, em comparação ao ano de 2000 (12,7%), encontra-se praticamente estagnado em relação ao crescimento da população.**

Se no Brasil Colônia os cargos públicos eram propriedade do Rei – que os distribuía de acordo com sua vontade e seus interesses –, no Brasil Império a administração pública tinha como uma das suas

principais funções a defesa e sustentação da Corte.

A proclamação da República em 1888 não traz nenhuma modificação nessa estrutura. O preenchimento do cargo público se dava por meio dos acordos

políticos, “o que gerava uma total submissão aos interesses da oligarquia dominante” (ARMENGOL, 2008, p. 10).

Historicamente, a não separação entre o que é público e o que é privado no Brasil, surge com o processo de formação da administração pública brasileira, uma vez que os cargos públicos eram comprados da coroa portuguesa.

A partir da industrialização no Brasil, com a crise enfrentada pela burguesia agrária, esta procurou manter seu poder na esfera política, garantindo que seus membros fossem nomeados para exercer a direção nos órgãos públicos. A transferência da tradição patriarcal para a esfera do serviço público imprimiu e consolidou, ao longo dos cinco séculos, essa característica no serviço público brasileiro, que é a não distinção entre o público e privado.

A conformação de tais relações ensejou para o serviço público a prática do clientelismo e do patrimonialismo e, não raras vezes, do nepotismo. Com a introdução de tais práticas, ao contrário de serem perseguidos parâmetros de racionalidade e impessoalidade na gestão do que é de caráter público estatal, paulatinamente foi sendo enraizada e aprofundada a prevalência de interesses privados sobre os interesses públicos. De forma que, em vez de se aproximar das demandas sociais, o serviço público estava voltado para atender os interesses particulares.

O serviço público nasce marcado, assim, pela distância entre trabalhadores do setor público e sociedade. As relações de trabalho serão marcadas pela unilateralidade, uma vez que é o governo

quem define as relações e condições de trabalho. Embora integrem o conjunto dos trabalhadores, os que fazem parte do setor público não dispõem dos direitos que a maioria dos trabalhadores tem assegurado em Lei, situação que perdurou até a Constituição de 1988. Porém, as inovações constitucionais não abrangem o direito à negociação coletiva e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo a incompletude de direitos uma das marcas diferenciais de suas relações de trabalho (COSTA, 2008, p. 219-220).

### **DE 1988 PRA CÁ... E DA “INCOMPLETUDE DE DIREITOS”**

O final da década de 1970 e os anos 1980 foram marcados pelas lutas pelo fim da ditadura militar e em prol da redemocratização do país. Na esteira dessas lutas os trabalhadores do setor público, até então alijados de qualquer forma de expressão de seus interesses e anseios comuns – bem como dos meios práticos de lutar por eles –, buscam o reconhecimento desses direitos.

A efervescência vivida pela classe trabalhadora brasileira, construindo a sua reorganização sindical e, principalmente, conquistando o status de atores sociais, até então negado pelo período de exceção, encontra os trabalhadores do setor público dispostos a cerrar fileiras.

Mesmo sem direito à organização sindical, diversos segmentos do serviço público, a partir das organizações existentes no seu meio – todas de caráter assistencial ou recreativo – mobilizam-se, fazem greve e forçam a Administração Pública a negociar e a atender suas reivindicações, inaugurando uma nova fase no relacionamento do Estado com seus trabalhadores e mostrando para os governos e a sociedade que é inevitável uma mudança nesse campo.

Se por um lado a Constituição de 1988 consagrou o direito dos trabalhadores do setor público a reunirem-se em sindicatos, e por consequência, o

direito a greve, por outro, o Direito Administrativo vigente não permitiu, e ainda não permite, a condição do servidor público como sujeito dotado de autonomia.

### **O direito à negociação pública, no setor público, é muito timidamente exercido e, quando o é, sofre restrições de toda sorte**

O servidor, diferentemente do setor privado não é um ser que tem vontade, que vende sua força de trabalho, que tem vontade, necessidade, interesses; ele apenas é o órgão da administração. Ele é um não ser nesse sentido

[...], ele não vai contratar direitos e obrigações, como na relação celetista contratual do setor privado (RANDS 2001, p. 311).

O trabalhador do serviço público, enquanto agente social, responsável pelos serviços públicos, ainda não se deu conta, na sua maioria, de seu papel. O Estado e a sociedade brasileira reafirmam constantemente um discurso de incapacidade advinda do próprio trabalhador.

Essa visão ideológica, que considera o servidor como se fosse apenas uma peça da grande máquina, se apóia na fragmentação do trabalho humano, produtora de um servidor alienado, incapaz de vincular o seu trabalho ao seu papel social, fazendo-o entender sua atividade como um meio, ao mesmo tempo, medíocre e seguro de sobreviver, porém, desinteressante e penoso (ARMENGOL, 2008, p. 11).

O direito à negociação pública, no setor público, é muito timidamente exercido e, quando o é, sofre restrições de toda sorte, em razão do fato de que para ter o resultado da negociação coletiva exigível juridicamente, deve esse ser transformado em ato administrativo válido, exarado pela autoridade competente – geralmente o Chefe do Executivo –, ou diretamente, por Decretos, Portarias e outros Atos. Ou indiretamente, por meio do envio de Projeto de Lei à Casa Legislativa, como exemplo, a concessão de reajuste salarial. Sofre restrições em razão, também, do entendimento cultural doutrinário e jurisprudencial dominante, no sentido de que a unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho no Serviço Público, pelo administrador, seria da natureza ontológica do mesmo.

Oriundo da Constituição de 1988, o Regime Jurídico Único (RJU) instituído pela Lei 8.112/90 – reivindicação do movimento sindical dos trabalhadores do serviço público federal – defendia estender a todos os mesmos direitos e deveres e, ainda, garantir uma relação de trabalho negocial. Sob essa influência, o Congresso aprovou a tese da negociação coletiva, e também derrubou o veto do governo Collor à matéria. Mas o Supremo Tribunal Federal (STF) a declarou inconstitucional. O resultado foi a vigência de um instrumento jurídico atrasado e autoritário, e que garantiu a unilateralidade da relação na função pública, submetendo os trabalhadores à vontade exclusiva do Estado.

Portanto, nosso modelo não permite o desenvolvimento de um sistema de relações maduro, em que as partes possam negociar em relativa igualdade de condições. O regime estatutário que domina a Administração Pública é avesso, por natureza, a qualquer grau de liberdade contratual, dado seu caráter impositivo, com total predominância da Administração Pública.

Compreende-se que a liberdade contratual deva sofrer limitações, haja vista as finalidades do serviço público, que é destinado aos interesses da coletividade e não aos interesses exclusivos dos trabalhadores do setor. No entanto, isto não significa que estes devam ser tratados como servos. E sim como cidadãos livres, sujeitos de direitos.

É necessário, portanto, que se estabeleça um sistema contratual, legalmente delineado, obedecendo aos princípios constitucionais, e com previsão de procedimentos negociais: do objeto e alcance da negociação; seus níveis de abrangência e de articulação; os efeitos jurídicos dos acordos em cada nível; os modos de solução dos impasses, bem como a definição da possibilidade e contornos da arbitragem e/ou mediação. Voltaremos a ele mais à frente.

## **A CONSTRUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO**

Em 2009, a Constituição brasileira alcança a sua maioria. E, passados esses 21 anos, algumas

interrogações acerca da relação do Estado com seus trabalhadores ainda não foram respondidas. Uma delas é a que diz respeito a esse extenso lapso de tempo da sua promulgação até hoje, sem que tenham sido regulamentados, em lei ordinária, alguns dispositivos constitucionais referentes às relações de trabalho.

Para responder a esta pergunta, e outras ainda pendentes, voltamos ao final da década de 1980 e aos anos 1990 para contextualizar o ambiente e a época em que se inicia a inflexão nas relações do Estado brasileiro com seus trabalhadores.

Assim é que, enquanto aqui os trabalhadores do setor público avançam em suas conquistas constitucionais, no planeta Terra a concepção neoliberal vai se consolidando e se tornando hegemônica.

A campanha presidencial de 1989, polarizada entre os candidatos Lula e Collor, evidencia propostas diametralmente opostas. De um lado – representada pelo candidato Lula – a proposição de um governo democrático-popular. De outro – representado pelo candidato Collor – uma proposta de inspiração francamente neoliberal, propondo o Estado mínimo e identificando nos trabalhadores do setor público as mazelas da gestão pública e do péssimo serviço público prestado à sociedade. Lembremos que o mote da campanha de Fernando Collor era ‘a caça aos marajás’. Vitoriosa essa segunda proposição, tem-se o início dos ataques ao Estado e aos seus trabalhadores.

Instala-se um clima de terror, via demissões e disponibilidades dos trabalhadores, desaparecendo o Estado dos agentes condutores das suas políticas públicas. Etapa essa interrompida pelo *impeachment* do presidente Collor, acusado de corrupção.

Após breve interregno com o governo Itamar Franco, tem início a segunda etapa da implantação do projeto neoliberal, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, que a conduz com maior competência. Nos oito anos de seu governo, o Estado e os serviços públicos sofreram alterações estruturais que até hoje permanecem – nominados de ‘entulhos da era FHC’.

No que diz respeito às relações de trabalho do setor público, pode-se elencar a retirada de 58



direitos consagrados em lei, a privatização e/ou extinção/fusão de órgãos públicos, todos em prejuízo da sociedade e dos trabalhadores do setor.

O que chama a atenção é o fato de que a incipiente organização sindical no setor público, que buscava modificar uma relação e um modelo de Estado preexistente, se vê obrigada a se contrapor a propostas de transição para outro Estado, defendido pelas classes dominantes.

“Nascemos num momento turbulento, na transição para o neoliberalismo. Pegamos oito anos de FHC, o auge dessa política, e estamos na derrocada desse pensamento. Chegamos à maturidade neste momento e somos chamados à discussão que extrapola nossa pauta original de reivindicações”. (Informação Verbal)<sup>1</sup>

Para o sucesso do projeto neoliberal no Brasil, passou-se ao largo qualquer proposta de democratização das relações de trabalho. Ao contrário, uma das premissas básicas do neoliberalismo é a fragmentação das representações das entidades dos trabalhadores. E o governo Fernando Henrique, buscando tornar mais mínimo um Estado que já não atendia às necessidades da sociedade, leva a efeito no seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a criação das “carreiras exclusivas de Estado” – surgindo os trabalhadores de primeira e segunda classe. Isto é, uma política de recursos humanos sem nenhuma vinculação com as necessidades da sociedade, e sim do mercado, elevando exponencialmente as terceirizações e a precarização do trabalho no setor público.

A resistência empreendida pelos setores combativos do movimento sindical, no espectro de atuação desses, capitaneados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef),

criou as condições necessárias para se discutir e se apresentar propostas para a refundação do Estado e para a universalização dos serviços públicos de qualidade para todos, tendo como pilar fundamental a democratização das relações de trabalho no setor público, sob o controle da sociedade. É o que trataremos a seguir.

**Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a Reforma Administrativa conduzida pelo ministro Bresser Pereira, a pretexto de modernizar a Administração Pública, se restringiu a eliminar as conquistas sociais dos trabalhadores e da população**

**NEGOCIAÇÃO COLETIVA: AS EXPERIÊNCIAS OCORRIDAS**

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sintonia com os preceitos neoliberais do governo Collor de Mello, considera inconstitucional a negociação coletiva no setor público e frustra a conquista dos trabalhadores inserida na Lei 8.112/90, conhecida como Regime Jurídico Único (RJU).

Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a Reforma Administrativa conduzida pelo ministro Bresser Pereira, a pretexto de modernizar a Administração Pública, se restringiu a eliminar as conquistas sociais dos trabalhadores e da população: com a retirada do texto constitucional dos direitos trabalhistas e a reforma do aparelho estatal, com a extinção e/ou fusão de órgãos públicos, também citados anteriormente.

Mesmo à luz do posicionamento do STF e da orientação política do governo, e fruto da luta das entidades sindicais do setor público, foram construídas experiências ricas e importantes de negociação no setor. A saber:

- a. Mesa de Negociação do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) – SP;
- b. Mesa Nacional de Negociação do Sistema Único de Saúde (SUS);
- c. Mesa de Negociação Permanente da Prefeitura de São Luiz (MA);
- d. Sistema de Negociação Permanente (Sinp) da Prefeitura de S. Paulo.

<sup>1</sup> Entrevista cedida por Edvaldo Andrade Pitanga.

## MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP) – GOVERNO FEDERAL

Criada em 2003, primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, por meio de Ato Legal, representa um avanço considerável nas relações de trabalho do Estado com seus trabalhadores. No protocolo para instituição da referida Mesa, na sua justificativa, abaixo reproduzida na íntegra, constata-se uma mudança radical na orientação política do Estado no que se refere à relação com seus trabalhadores:

### Justificativa

#### *Em respeito à cidadania*

Uma premissa deve servir de paradigma para os novos padrões de relações institucionais que a Administração Pública Federal inaugura com as organizações de classe dos servidores públicos por meio do presente ato: o reconhecimento de que a democratização das relações de trabalho, tanto no setor público como no privado, constitui verdadeiro pressuposto para a democratização do Estado, para o aprofundamento da democracia e para a garantia do exercício pleno de direitos de cidadania em nosso país.

Reconhecendo que a consecução desses objetivos incumbe ao conjunto da sociedade, cumpre ao governo federal e às entidades que representam os interesses gerais do funcionalismo, comprometidos com o caráter democrático da Administração Pública consagrado pela Constituição Federal de 1988, porém ainda não efetivado, liderarem o processo da construção de canais participativos, sistemáticos e resolutivos de interlocução permanente, como eixo central da democratização das relações de trabalho.

Considerando a natureza diversa do setor público no que se refere à consecução das finalidades administrativas, é fundamental ter claro que a transparência administrativa, o comprometimento e a participação dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito ao serviço público constituem elementos fundamentais e estruturais desse processo. Assim, a garantia e o respeito ao direito de organização dos trabalhadores do serviço público,

estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8112, de 1990, representa o reconhecimento das conquistas sociais obtidas na luta pelos interesses classistas e serão absolutamente respeitados.

Os interesses da cidadania na prestação de serviços públicos qualificados devem constituir referências obrigatórios nas discussões desse tema, seja por que tais interesses devem se constituir na razão de ser da Administração Pública e do próprio Estado, seja por coerência política, uma vez que almejamos a construção de um Estado garantidor do pleno exercício de cidadania ao conjunto da população. Um novo modelo de relações funcionais e de trabalho no setor público deve ser pensado a partir dos paradigmas da qualidade dos serviços, arrolados como interesses indisponíveis da sociedade. A consecução desses objetivos passa, necessariamente, por uma revisão profunda no processo de realização do trabalho e por melhorias substanciais das suas condições, inclusive salariais. Assim se impõe, entre os objetivos a serem alcançados pelas partes na MNNP, a construção de alternativas e formas para obter a melhoria das condições de trabalho, a recomposição do poder aquisitivo dos salários e o estabelecimento de uma política salarial permanente, capaz de evitar novas perdas, pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos servidores públicos e de qualificação dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, que tem no horizonte uma sociedade e um Estado capazes de assegurar direitos de cidadania a todos, materializados, sobretudo, na prestação de serviços públicos eficientes e qualificados à população, é que nos propomos a desenvolver uma nova concepção de relações democráticas de trabalho, que tenha como eixo central a instituição de um sistema democrático de tratamento de conflitos e apresentação de demandas relacionadas às questões do funcionalismo público.

Esse protocolo de intenções evoluiu para o regimento institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Selecionamos a seguir as cláusulas que interessam ao presente artigo.

## REGIMENTO INSTITUCIONAL DA MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP)

Implementa o Protocolo Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), celebrado entre a Administração Pública Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Civis.

[...]

### *Cláusula Primeira.*

O presente Regimento Institucional cuida da constituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), dos seus objetivos e finalidades, dos princípios constitucionais e preceitos democráticos sob os quais é regida, da sua estruturação funcional, das suas prerrogativas, do estímulo à instância negocial, do seu sistema decisório e das regras e procedimentos formais do processo negocial.

[...]

### **I. Constituição da MNNP**

[...]

### *Cláusula Segunda.*

A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) é constituída por duas bancadas, designadas pela Bancada Governamental e Bancada Sindical.

[...]

### **II. Objetivos e Finalidades**

[...]

### *Cláusula Terceira.*

Constituem objetivos e finalidades da MNNP:

1. Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até **que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente**; (grifo nosso)
2. **Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente**; (grifo nosso)

3. Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao governo federal;
4. Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa;
5. **Estabelecer** procedimentos e normas que ensejem **melhorias nos níveis de resolatividade e da qualidade dos serviços prestados à população**; (grifo nosso)
6. **Discutir temas gerais** e de assuntos de interesse da cidadania, **relacionados à democratização do Estado**, nos termos estabelecidos no “Protocolo para instituição formal da MNNP”. (grifo nosso).

[...]

## DAS EXPECTATIVAS E RESULTADOS À SITUAÇÃO ATUAL

A rigor, a simples aplicação dos preceitos e critérios contidos no protocolo e no regimento institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) significaria a institucionalização da negociação coletiva no setor público, antes mesmo de um novo e necessário arcabouço jurídico (Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Decretos etc.).

Esse formato perdurou até o ano de 2006, quando foi abandonado pelo governo, embora o processo negocial tenha tido continuidade, guardando similaridade com sua a proposta original.

Seria injusto não reconhecer que o esforço empreendido por ambas as partes produziu efeitos positivos.

De um lado, a combatividade e clareza das entidades sindicais na defesa dos interesses históricos dos trabalhadores do setor e da sociedade e, de outro, a administração central tentando colocar em prática as propostas democráticas do novo governo em um Estado enviesado pela sua concepção autoritária, embora achemos que em alguns momentos tenha sucumbido a ela.

O resultado visível dessa experiência é que, desde o ano de 2003, foram firmados 71 acordos

abrangendo diversas reivindicações dos trabalhadores, por exemplo, no que diz respeito à remuneração e reestruturação de carreiras. Em 2008, o processo negocial resultou na elaboração de quatro Medidas Provisórias (MP) – hoje transformadas em Lei – que, entre outras conquistas, instituiu uma política salarial até o ano de 2011, incorporou gratificações ao vencimento básico e aumentou a gratificação dos aposentados; sem, contudo, alcançar a paridade com os trabalhadores em atividade, reivindicação histórica do setor.

Chega-se a um questionamento crucial: se havia, ou há, por parte do governo e por parte dos trabalhadores, a boa vontade expressa nos preceitos que nortearam a construção do processo negocial, por que o resultado não satisfaz plenamente a ambos? Apontaremos o que consideramos como insuficiências e falhas a serem corrigidas:

- a. Os processos reais de negociação são bastante complexos e dinâmicos. Não existe uma sucessão rígida de etapas e procedimentos;
- b. No caso de impasse na negociação, não existe possibilidade de recursos a nenhuma instância, tornando a greve o único instrumento de luta. “Negociar a negociação” é a primeira tarefa da categoria. As consequências são danosas: greves prolongadas, poucas conquistas, impacto negativo na sociedade usuária dos serviços públicos, perdas de direitos etc.;
- c. Por não existir data-base, é permanente o processo de mobilização da categoria;
- d. Há um grande número de descumprimento dos acordos, por parte do governo;
- e. A maioria dos gestores não compreende a negociação coletiva como instrumento de gestão. Na prática, a Mesa só existiu no espaço da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento;
- f. Há uma pluralidade de representações dos trabalhadores, permitindo ao governo

escolher os “melhores” interlocutores, geralmente os mais propensos a aceitar propostas imediatistas, principalmente de caráter remuneratório e produtivista.

**É fundamental que o Estado e a sociedade reconheçam na negociação coletiva um instrumento poderoso para alterar radicalmente a administração pública brasileira**

**CONSTRUINDO A AGENDA DO FUTURO**

Para que se avance na mudança dessas relações, não basta que só uma das

partes – os trabalhadores – tenha claro essa necessidade. É fundamental que o Estado e a sociedade reconheçam na negociação coletiva um instrumento poderoso para alterar radicalmente a administração pública brasileira.

Vale afirmar que o instrumento da negociação coletiva de trabalho não pode ser visto apenas como uma necessidade de atender as demandas reivindicatórias dos trabalhadores do Estado, mas sim como um espaço democrático onde a administração, os trabalhadores e a sociedade possam acordar (ou não) metas e objetivos a serem atingidos.

Essa nova relação deverá necessariamente constituir um novo arcabouço político, jurídico, institucional, que reorganize e promova as condições para o desenvolvimento de um Estado eficiente e capaz de enfrentar os desafios sociais colocados para o Brasil.

Essa trajetória elatada foi fruto de proposições para a institucionalização da negociação coletiva no setor público. Muitas delas consensuadas entre as partes interessadas. Outras, não. E ainda há uma pendência: como acontecerá a participação da sociedade nesse processo?

**BASES CONCEITUAIS E PREMISSAS DE UM SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

Para elaborar uma proposta do Sistema de Negociação Coletiva, em julho de 2007, foi instalado um Grupo de Trabalho integrado pelo governo e por entidades sindicais nacionais representativas do setor público.

As bases conceituais e as premissas a seguir relacionadas compreendem a concepção da maioria das entidades sindicais que integram o Grupo de Trabalho.

### Bases Conceituais

A negociação coletiva nos serviços públicos será regulada por diretrizes básicas nacionais, observada a independência e autonomia dos poderes e dos entes da Federação, de acordo com os princípios constitucionais da administração pública, ou seja:

1. **A legalidade**, segundo a qual é necessário o escopo da lei a guarida às ações do administrador público;
2. **A moralidade**, por meio do qual se exige probidade administrativa;
3. **A impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público**, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei;
4. **Da eficiência**, pelo qual incumbe à gestão administrativa o dever da “boa administração”, conceito que inclui, além da obediência à lei e honestidade, a produtividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público;
5. **Participativo**, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo;
6. **Da publicidade**, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à administração pública;
7. **Da liberdade sindical**, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na administração pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.

**8. Na negociação coletiva nos serviços públicos** serão observados os preceitos democráticos como:

- a. A ética, a confiança recíproca, a boa-fé, a honestidade de propósitos e a flexibilidade para negociar;
- b. A obrigatoriedade de busca da negociação quando solicitado por qualquer das partes;
- c. A transparência em defesa do interesse público;
- d. O direito de acesso à informação;
- e. O direito ao afastamento de dirigentes sindicais para o exercício de mandato sindical;
- f. A legitimidade de representação, o respeito à vontade soberana da maioria dos representados e a adoção de procedimentos democráticos de deliberação;
- g. A independência do movimento sindical e da autonomia das partes para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

### Premissas

1. O reconhecimento do conflito como inerente às relações sociais;
2. A obrigatoriedade de negociar e a faculdade de acordo;
3. A necessidade de aplicação de metodologia participativa de tratamento de conflitos e de encaminhamento de demandas administrativas pertinentes às relações funcionais e de trabalho;
4. A observância aos princípios e as normas legais que informam e regem a administração pública;
5. O respeito às especificidades dos órgãos governamentais e das carreiras do serviço público;
6. O pleno exercício constitucional da atividade sindical;
7. A autonomia e a legitimidade de interesses dos partícipes;

8. A garantia de não constituição em co-gestão administrativa;
  9. O não repasse de responsabilidades administrativas a terceiros;
  10. A priorização das formas negociadas para solução de controvérsias e encaminhamento de demandas de interesse comum;
  11. O compromisso dos partícipes a envidar todos os esforços necessários ao fiel cumprimento das matérias acordadas;
  12. A participação das entidades sindicais nas instâncias de negociação proporcional ao índice de representatividade de cada entidade;
  13. A normatização dos procedimentos, prazo e vigência da negociação coletiva;
  14. A não limitação do processo de negociação aos momentos de crise;
  15. A negociação coletiva nos serviços públicos tem como principais objetivos:
    - a. Instituir metodologias participativas, de caráter permanente, com objetivo de promover o aprimoramento e a eficiência nos serviços públicos;
    - b. Dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que venham a interferir na eficácia desses serviços, segundo finalidades, princípios e condições previstas;
    - c. Contribuir para o desenvolvimento das relações funcionais e de trabalho, para com a democratização dos procedimentos gerenciais e administrativos, pertinentes à área de recursos humanos, bem como com o processo decisório nesta esfera de competência;
    - d. Promover a valorização, dignificação, motivação e qualificação profissional dos servidores;
    - e. Regulamentar, democraticamente, a participação organizada dos funcionários no tratamento dos conflitos, por intermédio da atuação direta das suas entidades de classe;
    - f. Instituir mecanismos de acompanhamento das suas ações pela sociedade;
    - g. Buscar soluções negociadas para os interesses manifestados pelas partes envolvidas;
    - h. Tratar da política salarial, inclusive a revisão geral anual, seguridade social, direitos coletivos, melhoria do serviço público, diretrizes gerais para planos de carreira e demais pontos acordados entre as partes;
    - i. Propor formas, indicar diretrizes, discutir e contribuir para a consecução das finalidades do serviço público, observados os princípios e garantias constitucionais;
    - j. Contribuir para a melhoria do desempenho profissional dos servidores e para o aperfeiçoamento dos níveis de resolutividade na realização dos serviços públicos;
    - k. A prática de condutas antissindiais constitui-se em mecanismo conflitante com a negociação coletiva nos serviços públicos e com o direito constitucional da liberdade de associação sindical.
- Entende-se por prática antissindical:
- a. Ato que tenha por objetivo impedir ou limitar a liberdade ou atividade sindical;
  - b. Impedir o exercício de direito à organização sindical;
  - c. Subordinar qualquer definição relativa à vida funcional do servidor à filiação ou não a uma entidade sindical ou ao desligamento desta;
  - d. Discriminar o servidor em razão de sua filiação a sindicato, participação em greve, atuação em entidade sindical ou em representação dos trabalhadores nos locais de trabalho;
  - e. Conceder tratamento econômico de favorecimento com caráter discriminatório em virtude de filiação ou atividade sindical;
  - f. Punir servidor, representante eleito ou dirigente de entidade de classe por manifestação de opinião, posicionamento, defesa de interesse ou explicitação de conflito no âmbito do sistema de negociação;

- g. Interferir nas organizações sindicais de trabalhadores;
- h. Induzir o servidor a requerer sua exclusão de processo instaurado por entidade sindical em defesa de direito individual;
- i. Violar o dever de boa-fé na negociação coletiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] a negociação coletiva, como instrumento de democratização das relações de trabalho, assume caráter estratégico na gestão do Estado. O trato democrático de interesses coletivos estimula pensamento, debate e construção acerca de prestação dos serviços públicos direcionando-a para a formação do Estado Democrático, presente e atuante face às demandas populares. Isso porque o tratamento dispensado à relação com os trabalhadores tem reflexo intrínseco na qualidade e na eficiência dos serviços prestados, de modo que a negociação acaba por se configurar em instrumento de gerenciamento de conflitos que interfere na realização dos serviços [...]. A participação social no processo negocial, por meios próprios, efetiva recurso de controle social sobre a função administrativa do Estado. (RELATÓRIO, 2009)

Essas afirmações estão em consonância com o conceito do Trabalho Decente – campanha mundial conduzida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da qual o estado da Bahia é pioneiro em adotá-la em nível subnacional – e com a campanha mundial pelos Serviços Públicos de Qualidade para Todos, da Internacional de Serviços Públicos (ISP). E, também, com os objetivos perseguidos pelo movimento sindical do setor público.

Se tornada realidade nos moldes em que propõe o movimento sindical, será a mais significativa Reforma do Estado e da Administração Pública brasileira nos últimos tempos, porque vai ao encontro da consolidação de um novo Estado, democrático e capaz de promover a universalização dos serviços públicos para a população brasileira.

O próximo passo é pressionar o Congresso a ratificar a Convenção 151 da OIT, que compromete o país signatário a institucionalizar a negociação coletiva no setor público. Ela foi enviada pelo governo brasileiro em fevereiro de 2008 e aprovada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em 06/08/2008. Já está pronta para ser votada e aprovada.

A partir da sua aprovação e por força do Pacto Federativo, também, estados e municípios estarão obrigados a inaugurar uma nova relação com seus trabalhadores e a sociedade. E não teremos mais “servidores públicos” – denominação hoje pejorativa e caricatural – e, sim, trabalhadores do serviço público.

Claro está que esta não é a poção mágica que irá promover a refundação do Estado. Mas abrirá portas para isso.

## REFERÊNCIAS

- ARMENGOL, Pedro. Trabalhador do serviço público e o século XXI: a importante missão em um Estado de adversidades. *Revista Memória Livre*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 10-11, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa e do Estado (PDRAE). Brasília, 1995. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/). Acesso em: ago. 2009.
- COSTA, Cândida. Nas malhas da instabilidade: os trabalhadores em um cenário de mudanças. São Luiz: EDUFMA, 2008.
- EMPREGO Público no Brasil: comparação internacional e evolução. Comunicado da Presidência - IPEA, Brasília, n. 19, 30 mar. 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 19 ago. 2009.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PITANGA, Edvaldo. Entrevista cedida e gravada com a autorização do autor, em Salvador-BA, agosto, 2009.
- RANDS, Maurício. Relações de trabalho na função pública. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Alves. Globalização, trabalho e desemprego. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.
- RELATÓRIO da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Jul/2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm). Acesso em: ago. 2009.





# As mutações do Estado e da administração pública engendrando mecanismos de gestão descentralizada

Luciano Chaves de Farias<sup>1</sup>

## Resumo

Para se compreender os atuais modelos de Estado e de Administração Pública é necessário conhecer os modelos antecessores, entendendo as ideologias predominantes e o contexto histórico em que se inseriram. O conhecimento desses antigos modelos e, principalmente, dos motivos que os fizeram fracassar deve servir como parâmetro e como fator de comparação, para que seja possível a constante evolução e a não repetição de erros anteriores. Considerando isso, este trabalho apresenta as mutações que sofreram o Estado e a Administração Pública até se chegar ao modelo atual, que se pauta numa atuação descentralizada, buscando inserir formas de gestão compartilhada com a sociedade.

**Palavras-chave:** Estado. Administração Pública. Gestão descentralizada. Participação social.

## Abstract

*In order to understand current State and Public Administration models it is necessary to discover the previous ones and be aware of the predominant ideologies and historic context in which they are inserted. Knowledge of these old models and, principally, the reasons that made them fail should serve as a parameter and factor for comparison, so that the constant evolution and non-repetition of previous errors is possible. While considering this, the article presents the alterations that the State and Public Administration underwent until arriving at the current model, which is regulated by a decentralized performance, seeking to insert management forms shared with society.*

**Keywords:** The State. Public Administration. Decentralized management. Social participation.

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

No atual estágio de escassez de recursos financeiros e diante de uma sociedade cada vez mais desejosa da ação positiva do Estado, surgem mecanismos como as privatizações, a quebra de monopólios na prestação de serviços públicos e as parcerias com instituições privadas. Esse é o novo modelo de Estado, que se restringe

apenas à função regulatória dos mercados e ao controle dos serviços e das atividades, coibindo os abusos. É o denominado doutrinariamente de Estado Neoliberal, Estado Regulador<sup>1</sup> ou Estado Subsidiário<sup>2</sup>, que veio a substituir o modelo intervencionista, denominado de Estado Social. Antes, porém, o modelo estatal adotado era baseado nos ideais do liberalismo.

<sup>1</sup> Mestrando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Direito Público pelo JusPODIVM/Unyahna; advogado; professor de Direito Administrativo da Faculdade Social da Bahia (FSBA); gerente de auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia; membro do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. lucianochaves@hotmail.com

<sup>1</sup> Sobre as características desse Estado Regulador, Justen Filho (2002, p. 16) observa que "é antes de tudo uma organização institucional que se relaciona às concepções do Estado de Direito. Essa figura pressupõe não apenas o monopólio do Direito por parte do Estado, mas também a submissão deste àquele. Para compreender o Estado Regulador é necessário reconhecer a supremacia da ordem jurídica sobre a atuação política".

<sup>2</sup> Terminologia preferida por alguns autores para denominar esse modelo de Estado baseado nos ideais do neoliberalismo, como, por exemplo, Di Pietro (2005, p. 33).

Com relação ao braço operacional do Estado, que é a Administração Pública, também pode-se verificar a ocorrência de uma série de mutações até se chegar ao modelo atual em que a participação da sociedade é condição indispensável para o alcance da sua eficiência e efetividade. A Administração Pública, que surgiu com bases paternalistas, patriarcais e patrimonialistas, evoluiu inicialmente para um modelo burocrático para depois alcançar a forma gerencial e, finalmente, apresentar um modelo com uma feição mais próxima da sociedade, diante da necessidade de sobrevivência.

Este artigo tem por intento apresentar uma breve explanação sobre as mutações ocorridas no Estado e na Administração Pública brasileira, abordando o atual estágio em que se encontram.

## AS MUTAÇÕES DO ESTADO

A análise das transformações ocorridas nos modelos estatais considerará como ponto de partida a compreensão do Estado como uma sociedade política permanente, como consagrou Nicolau Maquiavel em sua consagrada obra “O Príncipe”, de 1532. Para se entender o Estado Regulador, que se insere no contexto neoliberal<sup>3</sup> da atualidade, é fundamental conhecer as raízes dessa linha ideológica: o liberalismo. Portanto, serão comentadas cronologicamente as mutações ocorridas a partir do Estado Liberal.

### O Estado Liberal

Como forma de combate às estruturas e instituições que sufocaram o indivíduo nos regimes feudais

**Como forma de combate às estruturas e instituições que sufocaram o indivíduo nos regimes feudais e absolutistas, surgiu o Estado Liberal, preocupado em garantir a autonomia e a liberdade individuais na sua máxima extensão**

e absolutistas, surgiu o Estado Liberal, preocupado em garantir a autonomia e a liberdade individuais na sua máxima extensão. Para alcançar tal intento, a atuação interventora do Estado na sociedade deveria ser mínima, de maneira a restringir o mínimo possível a liberdade dos indivíduos.

Conforme os ideais liberais<sup>4</sup> propugnados por Adam Smith nos primórdios do século XIX, o Estado deveria apenas fornecer a base legal para que o mercado livre pudesse maximizar os benefícios aos homens. Uma “mão invisível” do mercado levaria naturalmente os indivíduos a promoverem o bem-estar coletivo. Para os liberais, o Estado deveria assumir o papel neutro, de legislador e árbitro, desenvolvendo apenas ações complementares ao mercado. De acordo com Behring e Boschetti (2007, p. 62), a intervenção estatal, no modelo liberal, deveria “restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.” O Estado era, então, considerado um “mal necessário”, como bem discorre Bobbio (1988, p. 37). Aliás, essa maneira de enxergar o Estado e a defesa de sua atuação mínima continua predominando nos pensamentos neoliberais.

Essa nova ordem liberal, entretanto, conseguiu garantir apenas uma igualdade formal (jurídica, positivada) entre os indivíduos. Na prática, esse modelo disseminou um regime de fortes desigualdades sociais<sup>5</sup>, marcado pela exploração impiedosa das classes trabalhadoras. Com supedâneo em Justen Oliveira (2007, p. 44), a concepção ideológica do liberalismo, que surgiu com reação à concentração de toda a iniciativa político-econômica

<sup>3</sup> Embora pensamento minoritário, impende registrar o entendimento de Oliveira (2007, p. 50-51), que defende a tese de não ser precisa “a identificação do Estado Regulador como emanção da doutrina neoliberal”. O referido autor baseia seu entendimento no fato de que o Estado contemporâneo assume outras importantes funções além da de regulação, por isso o Estado atual, além de Regulador, deve também ser denominado de Estado Financiador, Fomentador ou Desenvolvidor.

<sup>4</sup> A doutrina liberal, conforme escólio de Clève (2000, p. 36) “era tributária de uma idéia limitada e juridicamente controlada de Estado”. Esse jurista paranaense afirma que, pelos ideais liberais, o Estado devia unicamente zelar pela segurança das relações sociais e, para isso, devia se limitar a produzir leis, executá-las e censurar sua violação. O Estado Liberal, segundo Clève, seria “um Estado ‘gendarme’, por isso mesmo apelidado de ‘guarda noturno’ por Lassalle”.

<sup>5</sup> Cabe aqui abrir um parêntese para trazer à lume o conceito de darwinismo social, criado para definir o comportamento dos indivíduos durante os tempos de liberalismo. A teoria lançada por Charles Darwin (em *A origem das espécies*, em 1859) de que a luta pela vida e a seleção natural implicariam na extinção da espécie animal menos aperfeiçoada, foi adaptada para a seara humana. Conforme Hebert Spencer (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 60), a intervenção do Estado no “organismo social” seria contrária à evolução natural da sociedade, onde os menos aptos tenderiam a desaparecer.

em torno do Estado, “logo se transformou em conveniência das categorias sociais que emergiram como titulares do poder econômico”.

Assim, diante da pressão para modificações na estrutura da sociedade, duas alternativas principais se apresentavam como solução, de acordo com as lições de Santos (2000, p. 149), “a reforma ou a revolução”. Como cediço, prevaleceu, na Europa Ocidental, a via reformista. A reação pacífica do Estado aos conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma: o surgimento do Estado Social.

### O Estado Social

A implantação do modelo intervencionista de Estado se deu de maneira paulatina. O Estado mínimo, com suas reduzidas competências, foi passando, gradativamente, a assumir mais e mais funções. Utilizando-se das denominações de Clève (2000, p. 37), “o `Estado-árbitro` cede espaço para o `Estado de prestações`”. Não obstante esse contínuo processo de mudança que se deu à época, pode-se afirmar, com respaldo em Oliveira (2007, p. 45), “que a profunda recessão econômica mundial sobrevinda na década de 1930 e a eclosão da Segunda Guerra Mundial precipitaram a consolidação de um novo modelo econômico assumido pelo Estado”.

O Estado Social<sup>6</sup> surgiu com o fito de diminuir as desigualdades e injustiças sociais, permeando o cotidiano da vida social concreta por meio de uma ampla e contundente intervenção estatal na sociedade, principalmente na economia. O Estado Social possui uma concepção providencial – por esse motivo foi denominado pela doutrina francesa de Estado-Providência – que não deve ser confundida com uma concepção meramente protetora, típica

do Estado Moderno (o Estado-Protetor), reinante no período entre o século XIV e o século XVIII. O francês Pierre Rosanvallon capta com precisão essa diferença substancial entre o antanho Estado-Protetor e o Estado-Providência, mais conhecido como Estado Social. Para Rosanvallon (1992, p. 19):

O Estado-providência é, de facto, muito mais complexo que o Estado-protetor: não tem apenas a função de proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade); visa igualmente acções positivas (de redistribuição de rendimentos, de regulação das relações sociais, de direcção de certos serviços colectivos etc.).

De mero garantidor da autonomia e da liberdade individuais, o Estado Liberal se transforma, segundo Aranha (2000, p. 96), “em ator central responsável por guiar e implementar políticas públicas capazes de promover um desenvolvimento social mais justo e solidário, garantindo, além da mera igualdade formal, uma igualdade concreta e material.”

Sabe-se que para a implementação do modelo intervencionista foi necessário ampliar o aparato institucional, induzindo a gestão burocrática a se revestir de extremo formalismo legal para absorver a diversidade de serviços e atividades impostas ao Estado. O resultado inevitável foi a elevação dos custos da gestão burocrática, tornando-a lenta e ineficiente. As crescentes despesas já não eram mais suportadas pelo governo e contribuam ainda mais para o aumento do déficit público.

Então, a adoção desse modelo social (intervencionista) em substituição ao modelo liberal acarretou um crescimento desenfreado do Estado, assim como das áreas de intervenção deste na sociedade. Essa hipertrofia estatal resultou na crise do modelo social, composta, basicamente, de acordo com o sociólogo português Santos<sup>7</sup> (2000, p. 145), por duas dimensões: a “crise fiscal”, decorrente do

<sup>6</sup> Também denominado de *Estado do Bem-Estar Social (Welfare State)* pelas nações de tradição anglo-germânica, *Estado-Providência (État Providence)* na dicção francesa ou ainda *Estado de Serviço*, como acrescenta Clève (2000, p. 37). Portanto, quaisquer dessas denominações devem ser entendidas como sinônimas na designação de um modelo de Estado intervencionista.

<sup>7</sup> Em oportunidade anterior, manifestando-se também sobre esse Estado promotor do Bem-estar Social, Santos (1995, p. 61) já afirmava peremptoriamente que “a centralidade do Estado é exercida com grande dose de ineficiência”.

grande aumento das atribuições estatais, o que gerou um endividamento enorme para os cofres públicos; e a “hiperjuridicização da vida social”, pois o direito passou a ser utilizado como instrumento normatizador da intervenção estatal na sociedade, regulando os mais diversos campos da realidade social.

Comentando sobre essa crise do Estado-Providência, o francês Rosanvallon (1992, p. 33) atribui ao fato de a sociedade estar “cada vez mais segmentada, oligopolizada, balcanizada sob pressão da evolução das estruturas econômicas (segmentação de mercado do trabalho) e das estruturas de negociação social”. Nessas circunstâncias, não bastava mais apenas estar sob a tutela do Estado, como se este fosse o único recurso, era preciso oferecer uma maior autonomia à atuação da sociedade capitalista. Santos (2000, p. 155) sintetiza as causas da crise afirmando que “o Estado-Providência acabou sucumbindo pela dificuldade de prestar à população a assistência a que inicialmente se propusera e pelas pressões de mercado, carecedor de maior abertura, inclusive no âmbito internacional”.

### O Estado Subsidiário ou Neoliberal

É cediço que a década de 1980 foi marcada pelo crescente déficit público e pelo considerável aumento do endividamento externo, levando à impossibilidade de serem continuadas as políticas públicas que colocavam o Estado como o promotor direto do bem-estar social e do desenvolvimento econômico<sup>8</sup>. Paralelamente às transformações políticas, surgiu a necessidade de uma redefinição do modelo adotado de Estado.

Sobre a premência de um novo modelo estatal substituindo o modelo intervencionista, cabe trazer a lume opinião de Bresser Pereira (1996, p. 272), manifestada nos meados dos anos 1990, época da Reforma Gerencial do Estado:

### Essa crise do Estado do Bem-Estar Social abriu caminho para novas propostas e novos modelos de configuração e atuação do Estado na sociedade

configuração e atuação do Estado na sociedade. Assim, apresentou-se, mais fortemente a partir da segunda metade da década de 1990, o Estado Subsidiário<sup>9</sup>, um modelo que se concentra apenas no desenvolvimento de suas atividades exclusivas, atuando subsidiariamente à sociedade civil e à iniciativa privada no fomento das demais atividades não exclusivas do Estado.

Sobre essa mudança na forma de atuação do Estado, Grotti (2005, p. 187) historiou o seguinte:

Na quadra final do século passado as alterações efetuadas por conta da chamada *Reforma do Estado* levaram a um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista, e a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica, constituindo-se a privatização e a desregulação nos dois remédios mais importantes da receita neoliberal.

Em síntese, a crise institucional do Estado Social no final do século XX implicou a sua inadequação às mudanças no cenário nacional e mundial. Além das necessárias transformações estruturais concretizadas com o modelo neoliberal de Estado Regulador (Subsidiário), o resgate de uma democracia efetiva demanda o surgimento de um novo modelo de gestão voltado para a transparência e para participação dos cidadãos no processo político.

Antes de se abordar as características desse novo Estado Regulador, cabe abrir um parêntese

[...] já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* dos resultados.

Essa crise do Estado do Bem-Estar Social abriu caminho para novas propostas e novos modelos de

<sup>8</sup> Para Mishra (1995, p. 5), as razões para o declínio do Estado-Providência “foram mais materiais do que ideológicas”, evidenciando que a questão econômica foi crucial para o desencadeamento desse processo de crise.

<sup>9</sup> O caráter *subsidiário* do Estado contemporâneo indica que este deve se ocupar, cada vez mais, em ser *regulador* e promotor apenas dos serviços sociais básicos. Por isso, hodiernamente, também se ouve falar bastante em *Estado Regulador*, que pode ser considerado como uma faceta, ou como sinônimo, desse Estado Subsidiário. Entretanto, boa parte da doutrina prefere denominar esse atual modelo de *Estado Neoliberal*, uma vez que retoma alguns dos ideais do liberalismo de Adam Smith.

para registrar a formulação de um modelo intermediário, o Estado do Investimento Social, proposto por Anthony Giddens, um dos idealizadores da versão contemporânea da terceira via<sup>10</sup>. Partindo da crise do Estado de Bem-Estar Social, o referido autor questiona o seu caráter excessivamente coletivista, igualitário e protetor, e propõe uma nova forma de organização da economia, denominada de “economia mista”. Por meio dela, segundo Oliveira (2005, p. 584), “buscar-se-ia uma sinergia entre os setores público e privado, com a utilização do dinamismo dos mercados sem perder de vista o interesse público”.

Giddens (2000, p. 110) afirma que esse modelo de economia mista “envolve um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em níveis nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e o não econômico na vida da sociedade”. A intenção de Giddens (2000, p. 97) era elaborar uma nova social-democracia ou um liberalismo social, a partir da defesa de uma atitude positiva perante o livre-mercado, o individualismo e a globalização, e do descarte de um protecionismo econômico, cultural e social.

Os valores centrais da terceira via são: “igualdade”, “liberdade como autonomia”, “não há direito sem responsabilidades” e “não há autoridade sem democracia”. Para Giddens, o papel do governo não seria prover o direito, mas assegurar a busca do mérito. Pode-se afirmar que a terceira via preserva as premissas econômicas e morais do liberalismo, convertendo as recomendações neoliberais em políticas progressistas e, portanto, assimiláveis pela nova esquerda. Em resposta às críticas doutrinárias, Giddens afirma que a terceira via não se trata de uma continuação do neoliberalismo, mas uma filosofia política alternativa a ele, pois considera as consequências sociais das decisões baseadas no

mercado (GIDDENS apud PAULA, 2005, p. 72-73).

Retornando às características do Estado Regulador, sabe-se que do final do século passado em diante, operou-se uma nítida transformação no papel do Estado. Na visão de Barroso (2002, p. 116), “em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de planejamento, regulamentação e fiscalização das empresas concessionárias”. Freitas (1995, p. 36), acompanhando esse entendimento, afirma que o traço característico desse novo perfil da Administração Pública reside na redução da participação direta do Estado na execução de serviços públicos e “a ampliação da sua dimensão fiscalizadora”.

O festejado mestre de Coimbra José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 346), sobre essa transformação estatal, afirma que o “Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado Regulador de atividades econômicas essenciais”. E explica que a razão dessa mudança não assenta apenas em premissas ideológicas (menos Estado, melhor Estado), mas na verificação de que a multiplicação de muitas tarefas do Estado (serviços essenciais, investigação, emprego) faz apelo a recursos financeiros, saberes, competências, experiências técnicas e profissionais que se encontram fora do aparelho do Estado.

Comungando desse entendimento, Aragão (2002a, p. 68) assevera que, paralela e simultaneamente aos desafios colocados pela globalização, o Estado atual sofre a crise do financiamento das suas múltiplas funções. Para o autor, diante dessa crise, “há, como pensam os neoliberais, inevitabilidade de retração do Estado frente às necessidades sociais, ou, alternativamente, adotam-se novas estratégias de atuação compatíveis com a escassez de recursos”.

Ainda na seara desse novo modelo de Estado Regulador, Marques Neto (2002, p. 15) entende que com esse novo papel do Estado, “abandona-se o perfil autoritário em prol de uma maior interlocução do Poder Público com a sociedade”.

**Pode-se afirmar que a terceira via preserva as premissas econômicas e morais do liberalismo, convertendo as recomendações neoliberais em políticas progressistas**

<sup>10</sup> Giddens (2000, p. 36) define a terceira via como uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a Social-Democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que “é uma tentativa de transcrever tanto a Social-Democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo”. Vale dizer, é um modelo intermediário entre o Estado Social e o Estado Neoliberal.

Com supedâneo em Bucci (2006, p. 2), afirma-se que nesse modelo neoliberal e conservador as funções estatais “seriam apenas de gestão e regulação, indo além da mera ordenação do *laissez-faire* ideal, mas aquém de um Estado promocional que atuava como parceiro ativo de empreendimentos econômicos”.

Com base em todo o exposto, pode-se concluir que esse modelo regulador reserva ao Estado funções eminentemente voltadas ao planejamento, fomento, regulação e fiscalização. Utilizando-se das palavras de Guerra (2005, p. 26), a participação direta do Estado deve ser interrompida “naqueles setores que não se refiram a imperativos da segurança nacional, relevante interesse coletivo ou prestação de serviços públicos, mesmo que o desempenho estatal seja eficiente e, até mesmo, rentável”.

Em interessante artigo publicado na revista *Época* (NEVES, 2007), intitulado “Menos estatais e mais eficiência”, o articulista Ricardo Neves sugere que os governos deveriam dedicar-se a “uma ‘agenda básica’ cujas prioridades seriam: manter a estabilidade da moeda nacional, garantir a manutenção da ordem e da segurança pública, zelar pelo cumprimento da lei, cuidar da educação básica, da saúde e da assistência social”. E ainda conforme o referido consultor, se o “Estado se intrometer fora dessa agenda básica, qualquer boa intenção vai acabar se pervertendo”.

Nesse diapasão, cabe trazer à baila também as conclusões de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A administrativista entende que devem ficar a cargo do Estado as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia); e devem ser regidas pelo princípio da subsidiariedade as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado só deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ele for deficiente (DI PIETRO, 2005, p. 37).

**[...] se de um lado há a ideologia de desoneração do Estado, de outra banda há uma sociedade carente de serviços públicos de qualidade**

A partir dessas conclusões, Di Pietro (2005, p. 38) consigna uma pertinente advertência de que não se deve confundir o Estado Subsidiário com o Estado Mínimo, apesar de suas semelhanças, principalmente no tocante ao enxugamento da máquina estatal. Neste, o Estado (Mínimo) só exercia as atividades essenciais, deixando tudo o mais para a iniciativa privada (ideia de liberdade individual do Estado Liberal); naquele, o Estado (Subsidiário) exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição, além de exercer o incentivo à iniciativa privada, auxiliando-a pela atividade de fomento.

Mesmo não sendo o local apropriado para o debate, cabe registrar aqui que diante desse Estado Subsidiário, que nada mais é do que um fiel retrato do capitalismo neoliberal, vem surgindo uma certa tensão social, uma vez que, cada vez mais, a sociedade está, legitimamente, demandando dos governantes políticas públicas direcionadas às suas diversas necessidades. Então, se de um lado há a ideologia de desoneração do Estado, de outra banda há uma sociedade carente de serviços públicos de qualidade, disponíveis de forma contínua, universal, eficiente e eficaz.

Com efeito, a diminuição do tamanho da máquina estatal<sup>11</sup>, importando, dentre outras situações, a transferência de competências públicas para o setor privado, apresenta-se como uma realidade inexorável. Tal fato se mostra claro em relação à atividade administrativa de serviço público, sendo uma das técnicas mais incisivas de intervenção do Estado no domínio econômico e na ordem social. Entretanto,

<sup>11</sup> Sobre o tamanho do Estado, cabe colacionar uma interessante analogia feita por Mateus (2005, p. 26), com base em um artigo do Prof. Stephen Kanitz, no qual este professor dizia que os grandes animais são os que possuem maiores dificuldades para sobreviver, pois precisam de maior quantidade de alimentos e, no entanto, são mais lentos, ao passo que pequenos animais, mais velozes e com menores necessidades, têm sua perpetuação mais garantida. Mateus estabelece, então, com base nessas ideias trazidas por Kanitz, uma analogia com o Estado. Para ele, um Estado gigantesco, paternalista, presente em todas as atividades, inclusive na regulação da economia, certamente estará fadado a fracassar naquilo que deveria ser mais caro a ele, ou seja, na promoção do desenvolvimento social, na extirpação da pobreza e da marginalidade, procurando reduzir as desigualdades sociais e regionais, em busca do bem comum e, por extensão, da paz social.

o encargo de proteção dos interesses da coletividade, consubstanciado nesse processo de serviço público, permanece nas mãos do Estado por determinação do sistema constitucional brasileiro vigente (BITTENCOURT, 2006, p.13). Assim, a sociedade pode (e deve) continuar exigindo do Estado a prestação de serviços públicos de qualidade, independentemente das delegações e transferências de competências.

Conclui-se, desse modo, que, com essa crescente desoneração do Estado Regulador (Subsidiário), as parcerias com a iniciativa privada tornam-se fundamentais para o alcance dos objetivos almeçados por esse novo modelo estatal<sup>12</sup>.

Por fim, pode-se tranquilamente afirmar que, hodiernamente, as bases e as premissas fundamentais desse vigente modelo de Estado Subsidiário, Regulador ou Neoliberal estão sofrendo fortes impactos, desde o segundo semestre de 2008, com a instauração da crise econômica e financeira mundial<sup>13</sup>. Em suma, os efeitos retumbantes da crise fizeram com que os Estados (principalmente os EUA) interviessem direta e massivamente na economia, injetando capitais públicos em empresas privadas e até mesmo promovendo estatizações em determinadas instituições particulares<sup>14</sup>. Como visto, o apanágio do Estado Subsidiário (Neoliberal) é a ausência de intervenção direta na economia, restringindo sua atuação às atividades regulatórias e fiscalizatórias. Porém, em função da atual crise econômica, pode-se constatar que esse modelo pouco intervencionista não está podendo ser levado ao “pé da letra”, tendo em vista as constantes e necessárias

intervenções estatais nas economias, inclusive com significativos aportes de recursos públicos.

Diante desse cenário, cabem os retóricos questionamentos: como é possível o Estado Neoliberal, caracterizado pela atuação restrita e subsidiária, passar a intervir direta e significativamente na economia? Não seria um contra-senso? Está surgindo, então, um novo modelo de Estado? As respostas a essas perguntas não podem ser oferecidas com segurança e convicção no presente momento, mas servem para ensejar instigantes reflexões sobre o assunto.

## AS MUTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Prolegômenos

Com esse processo de redefinição do papel do Estado, abordado no item anterior, torna-se necessário redefinir também o papel da Administração Pública, entendida como a máquina que o faz funcionar, ou, conforme Bucci (2006, p. 2), “o **aparinho** que realiza e executa a atividade material no seu âmbito interno”. A Administração Pública é a face do Estado que atua no desempenho das atividades executivas, é o instrumento (aparelho) estatal responsável pela materialização dessas atividades. Em breve síntese, pode-se compreender a Administração Pública como o braço operacional do Estado.

A Administração Pública brasileira vem passando nas últimas duas décadas por um momento irreversível de reforma, em consonância com o movimento de globalização que vem tomando conta do mundo. Di Pietro (2005, p. 46-47) apresenta duas realidades que os administradores de todos os níveis de governo vêm enfrentando e que se configuram nas molas propulsoras da reforma do aparelhamento administrativo, com a conseqüente redução gradativa de seu aparato. São essas as realidades apontadas pela autora:

### **A Administração Pública brasileira vem passando nas últimas duas décadas por um momento irreversível de reforma**

<sup>12</sup> Aragão (2005, p. 4), respaldado pelas lições de Jorge Rodríguez Guerra, destaca que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) “podem também ser vistas sob a perspectiva da teoria dos ‘quase mercados’, nos quais o Estado continua financiando o serviço público, que, no entanto, não é mais prestado pela Administração Pública, mas sim por empresas privadas. Tudo isto porque, na ótica da ortodoxia neoliberal, os quase mercados podem ser considerados uma solução engenhosa para os problemas derivados das deficiências tanto do mercado, como do Estado”.

<sup>13</sup> Crise esta que, pelo desencadear e sucessão dos fatos, mostrou-se muito mais para um tsunami do que para uma “marolinha”, como declarou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em certa ocasião.

<sup>14</sup> Conforme foi noticiado nos grandes jornais de todo o mundo, em 10/07/2009, a General Motors (GM) passou a ser controlada, a partir daquela data, pelo governo dos EUA, que adquiriu 60,8% das ações da montadora.

- a. uma primeira realidade é a situação de crise, especialmente de crise financeira; e isso leva a uma constatação: a Constituição Federal atribui competências ao poder público que ele não tem condições de cumprir a contento; faltam verbas nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, segurança; isso para falar apenas nas atividades essenciais;
- b. a segunda realidade é a procura desesperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhes estão afetos.

Desse modo, a reforma do aparelhamento administrativo designa uma tendência praticamente universal de adotar uma administração descentralizada<sup>15</sup>, transformando a Administração Pública em um ente eficiente e eficaz, capaz de oferecer ao cidadão o bem-estar social a partir da prestação de serviços públicos de qualidade.

### A Reforma do Aparelho do Estado

No Brasil, foi de fundamental importância para a difusão dos ideais da reforma a institucionalização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE)<sup>16</sup> e aprovado em 21/09/1995. Como se vê, a questão alcançava tamanha importância no cenário político da época que foi até mesmo criado um ministério próprio para tratar dos assuntos relacionados com a reforma.

Esse próprio Plano Diretor estabelece a distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira “é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira”, enquanto a segunda “tem um escopo mais restrito: está orientada para

tornar a Administração Pública mais eficiente e voltada para a cidadania”. O Plano continha diretrizes básicas para as mudanças institucionais que deveriam ser efetuadas, primeiramente, no aparelhamento administrativo do Estado e, posteriormente, no próprio modelo estatal brasileiro, e deveria ser executado por meio de emendas constitucionais<sup>17</sup>.

Cabe advertir que apesar de o Plano focalizar suas intenções na formulação de um novo modelo de gestão para a Administração Pública federal, muitas de suas diretrizes e propostas deveriam também ser aplicadas no nível estadual e municipal.

Em resumo, pode-se afirmar que esse Plano Diretor de 1995 formalizou os intentos de modificação da burocracia pública brasileira. Tal documento dividiu as atividades estatais em dois segmentos: atividades exclusivas do Estado (como as de legislação, regulação, fiscalização, e de fomento e formulação das políticas públicas) e atividades não exclusivas do Estado (os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio).

Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi aberto, conforme Guimarães (2003, p. 67) “o caminho para a delimitação interna de funções e encargos no sistema social da política como forma de combater a sua hipertrofia, tida como responsável pela inoperância e ineficiência das organizações estatais em muitas sociedades contemporâneas”. O Plano previa a criação e expansão de espaços públicos não estatais, definidos como terceiro setor, ao lado dos setores do Estado e do mercado, por meio da qualificação de entidades privadas da sociedade civil como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que passariam a desenvolver, em parceria com o Estado, diversos projetos de implementação de políticas públicas nas áreas sociais, sanitárias, educacionais e culturais.

O Professor Paulo Modesto (1999, p. 2), analisando outros países que adotaram forma similar de reforma da Administração Pública, consegue identificar objetivos comuns pretendidos com tal

<sup>15</sup> De acordo com Poltronieri (2005, p. 16), a “filosofia que vem transformando o Direito Administrativo brasileiro, via reforma do Estado e da forma de administração, envolve uma concepção norte-americana de administração descentralizada”.

<sup>16</sup> O Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) foi instituído em 1995, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e foi capitaneado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

<sup>17</sup> Algumas dessas emendas constitucionais foram aprovadas, como, por exemplo, as emblemáticas Emendas Constitucionais n.ºs 19 e 20, de 04/06/1998 e 15/12/1998, respectivamente, que modificaram diversos pontos da estrutura da Administração Pública brasileira.



implementação e, em linhas gerais, estabelece uma divisão. São estes os objetivos:

- a. objetivo econômico: diminuir o déficit público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;
- b. objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;
- c. objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;
- d. objetivo gerencial: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais, e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Apesar de todo o esquadramento estratégico definido pelo supracitado Plano Diretor, as reformas idealizadas para o Estado ficaram órfãs com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)<sup>18</sup>. O fim do MARE e a oposição doutrinária a algumas das inovações (em especial às organizações sociais e aos contratos de gestão) acabaram, conforme entendimento de Di Pietro (2005, p. 53), “por deter a implantação e o avanço de muitos dos instrumentos previstos no Plano Diretor”.

Entretanto, a extinção do MARE com a consequente rejeição do Plano Diretor não significaram o abandono dos objetivos centrais das reformas. Ao revés, sendo de inspiração neoliberal e estando

inseridos no contexto da globalização e sob o comando de organismos internacionais, os objetivos continuam presentes, embora não mais declarados em documentos explícitos.

### **A Administração Pública Burocrática, Gerencial e Societal**

Em apertada síntese da anteriormente abordada Reforma do Aparelho do Estado, tem-se que o seu ponto fulcral é a transformação da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si mesmo e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão-cliente.<sup>19</sup> Daí, faz-se mister tecer comentários sobre esses modelos de administração pública.

A denominada administração pública burocrática foi concebida na segunda metade do século XIX, no contexto do Estado Liberal, em substituição à administração patriarcal e como forma de combater a corrupção, o nepotismo e o empreguismo. Sintomas esses tão arraigados à antiga administração patriarcal, paternalista e patrimonialista e que, certamente, ainda hoje, continuam sendo os grandes males da Administração Pública brasileira. De acordo com Di Pietro (2005, p. 49), a administração burocrática “se baseia nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo”. Os mecanismos de controle nesse tipo de administração são predominantemente formais e prévios, voltados, internamente, para a própria Administração, sem maiores preocupações com a eficiência na prestação dos serviços públicos aos seus clientes: o cidadão.

Já a administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX e, segundo Di Pietro (2005, p. 49) veio “como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial”. Nesse

<sup>18</sup> O MARE, instituído em 1995, foi extinto em 1998, ainda durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>19</sup> Sob essa perspectiva, a cidadania deixa de ser o conjunto da população pela qual o Estado republicanamente deve zelar pelo bem-estar, para ser vista como um cliente, uma meta, um resultado a ser alcançado. Por isso, em algumas proposições progressistas de reforma, ao substantivo “cidadão” é acrescentado o substantivo “cliente”, formando o cidadão-cliente (PAULA, 2005, p. 12).

modelo gerencial, a eficiência da administração pública e a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços tornam-se essenciais. Desse modo, o aparelhamento do Estado passa a ser orientado predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Pode-se dizer que a diferença fundamental entre os dois referidos modelos de administração pública reside na flexibilização de procedimentos e na alteração quanto à forma de controle, que deixa de ser formal e passa a ser finalístico, de resultados. Em suma, na administração gerencial busca-se: (I) definir com precisão as metas de cada órgão; (II) outorgar maior autonomia ao administrador na sua gestão para que sejam alcançados os objetivos contratados; e (III) instituir o controle finalístico ou de resultados. Além disso, esse modelo enseja uma maior participação do cidadão e das entidades privadas na administração pública.

Cabe registrar que a professora e pesquisadora Ana Paula Paes de Paula, ao examinar o caso brasileiro de reforma do aparelho do Estado, conclui que houve duas orientações políticas naquele período: a multicitada vertente gerencial e a vertente societal. Para Paula (2005, p. 18):

[...] a vertente gerencial se inspira no movimento internacional pela reforma do Estado e implementa a administração pública gerencial; e a vertente societal busca novas formas de organização e administração do Estado para constituir uma administração pública societal.

Desse modo, deve-se atentar também para esse novo modelo de administração pública, denominado por Ana Paula Paes de Paula de "societal". Tal modelo busca formas de organização e administração do Estado que incluam a participação da sociedade, procurando construir uma gestão pública social, uma gestão pública com cidadania. Essa vertente societal se inspira, principalmente,

nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo.

É fato notório que os modelos puramente gerenciais já não atendem aos anseios e necessidades da sociedade. O modelo de Administração centralizada e hierarquizada revela-se inadequado para enfrentar os desafios do Estado. As sociedades estão cada vez mais complexas e plurais,

com demandas em diversas áreas e segmentos. O Estado tende a perder a centralidade, a unidade e a exclusividade diante da variedade dos interesses privados. É premente a adoção de novos métodos de atuação, baseados na cultura do diálogo.

Portanto, com o avanço da pluralidade e complexidade, inclusive tecnológica, da sociedade, a Administração Pública necessita se fragmentar, ensejando a criação de órgãos e entidades independentes (agências reguladoras), além de buscar incentivar a participação popular na gestão pública. Essa descentralização material da Administração Pública é um caminho que se apresenta para garantir a satisfação dos diversificados interesses sociais. Nesse diapasão, o administrativista Aragão (2002b, p. 132), que denomina esse novo modelo de "Administração Pública pluricêntrica"<sup>20</sup>, entende que:

[...] o escopo da descentralização não é apenas o de aproximar a Administração dos cidadãos para que a atuação administrativa se dê, de um lado, de forma mais rápida e cômoda para estes, e de outro, mais consentânea com as necessidades, em virtude do maior conhecimento destas propiciado pela descentralização, mas também o de fracionar o poder do Estado evitando a sua concentração nas mesmas mãos.

Moreira Neto (*apud* Aragão, 2002b, p. 139) diz que a Reforma Administrativa implicou "um passo

<sup>20</sup> Com pensamento semelhante, Binembojm (2006, p. 250) assevera que está havendo uma tendência universal à metamorfose do modelo piramidal da Administração Pública, passando para uma configuração policêntrica.

racional na descentralização, com a finalidade de atender as diferentes necessidades de gestão da coisa pública segundo as suas características próprias e não em conformidade com um padrão rígido, formal e predeterminado”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro continua buscando novos instrumentos que garantam mais eficiência e qualidade aos serviços públicos disponíveis aos cidadãos-clientes. E, para alcançar esse mister, são fundamentais as parcerias com o setor privado. A Administração Pública contemporânea, para cumprir suas funções e atender aos valores e princípios constitucionais a ela impostos, deve atuar de forma coordenada e descentralizada, substituindo a tradicional hierarquia pela ideia de consensualidade, a administração unitária por gestões compartilhadas.

Com efeito, a transformação da gestão administrativa brasileira tem significado, inevitavelmente, uma modificação substancial da própria Administração Pública. Segundo Poltronieri (2005, p. 18), essa modificação é altamente positiva, uma vez que passa a determinar “maior transparência e controle indireto e social das atividades desenvolvidas pelo Estado, implantando uma crescente autonomia dos órgãos da Administração e dirigentes, descentralizando a prestação de serviços, sua regulação e fiscalização”.

É perceptível que a atuação da Administração Pública, tradicionalmente enclausurada no tecnicismo de suas decisões, tem sido, cada vez mais, permeada pela participação popular. De acordo com Perez (2004, p. 65), os institutos de participação popular na administração pública vão desde as diversas formas ampliadas de manifestação do direito de petição do administrado, passando pela criação de conselhos consultivos ou deliberativos, até instrumentos de maior complexidade jurídica como a *enquête* do direito francês, as audiências e consultas públicas, a delegação de competências tipicamente públicas para as Organizações Não

Governamentais (ONGs), que atuam em colaboração com a Administração, e o – cada vez mais utilizado – orçamento participativo.

Nessa seara, o Estado da Bahia tem se inserido no contexto desse novo modelo de Administração Pública. Desde os últimos exercícios da gestão anterior que a Bahia vem utilizando o instrumento do orçamento participativo. No governo anterior, o instrumento vinha sendo utilizado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Já o governo atual optou por utilizar o modelo participativo na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Sem dúvida, a utilização desses mecanismos de inserção da sociedade na gestão pública é bastante louvável. Entretanto, há ainda muito a evoluir no âmbito estadual para se chegar a uma plena administração pública societal. À guisa de exemplo, a criação, ampliação e fortalecimento dos conselhos gestores e o desenvolvimento dos institutos da consulta e da audiência pública são fundamentais para se atingir uma gestão efetivamente compartilhada com a sociedade.

Todas essas transformações<sup>21</sup> na gestão pública brasileira visam, em verdade, um precípuo objetivo: tornar mais eficiente a presença do Estado. A melhoria da gerência pública não é uma questão de somente estar em dia com o que ocorre na iniciativa privada. Significa mais, significa também abrir novos caminhos rumo à eficiência. O governo não pode querer ser uma empresa, mas pode se tornar empresarial, competitivo.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002a.

\_\_\_\_\_. Administração pública pluricêntrica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 227, p. 131-151, jan./mar. 2002b.

\_\_\_\_\_. As Parcerias Público-Privadas – PPPs no direito positivo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador n. 2, maio/jul. 2005.

<sup>21</sup> Renato Poltronieri (2005, p. 18) alerta que a “transformação da Administração Pública no Brasil é um processo ainda em aberto”. Para fortalecer esse entendimento, ele cita o caso da implantação das PPPs.

- ARANHA, Márcio Iorio. *Interpretação Constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BEHRING, Elaine Rosséti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BINEMBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. *Controle das concessões de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FREITAS, Juarez. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 182-231.
- GUERRA, Sérgio. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- GUIMARÃES, Guilherme Cintra. O direito administrativo e a reforma do aparelho do Estado: uma visão autopoietica. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. O Estado, as Agências e o Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002.
- MATEUS, Wilson Roberto. Parceria Público-Privada. O novo modelo gerencial do Estado. *Revista DCAP Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública*, n. 1, São Paulo, p. 3-28, jan. 2005.
- MISHRA, Ramesh. *O Estado-providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta, 1995.
- MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>>. Acesso em: 29 mar. 2008.
- OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria Público-Privada: aspectos de direito público econômico (Lei n.º 11.079/2004)*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 567-606.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- POLTRONIERI, Renato. *Parcerias Público-Privadas e a atuação administrativa*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-Providência*. 2. ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1992.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. Onze teses por ocasião de mais uma descoberta de Portugal: o Estado e os modos de produção de poder social. In: *Pela mão de Alice*. O Social e o Político na pós-modernidade. 4. ed. Porto: Afrontamento, 1995.



PROG  
VOCÊ CIDADÃO

AÇÃO NAS ESCOLAS  
DOCUMENTAÇÃO PARA MATRÍCULA ES

# Seção 2

## Gestão e Políticas Públicas Setoriais

Foto: Ivan Erick/Agocom



# O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal

Marcelo Viana Estevão de Moraes<sup>A</sup>

Tiago Falcão Silva<sup>B</sup>

Patrícia Vieira da Costa<sup>C</sup>

## Resumo

O trabalho contesta a tese do superdimensionamento da força de trabalho na máquina pública com base em dados quantitativos e qualitativos. Apresenta dados comparativos nacionais e internacionais que refutam a argumentação acerca do inchaço do quantitativo de servidores civis do Poder Executivo federal na ativa. Analisa a evolução do quantitativo à luz da política de gestão dessa força de trabalho, apontando as medidas tomadas para tentar aliar a quantidade adequada de servidores à sua devida qualificação, com prioridade para setores mais relevantes e carentes, como a educação. Nesse contexto, o estudo aborda a criação de novas carreiras, as iniciativas para profissionalizar a ocupação dos cargos e funções comissionadas, e ações de ajuste e racionalização da gestão de pessoas – substituição de mão de obra terceirizada irregular por servidores concursados e novas possibilidades de contratação temporária no setor público. Por fim, apresenta inovações propostas pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprimorar o funcionamento da máquina pública.

**Palavras-chave:** Gestão. Gestão pública. Gestão de pessoas no serviço público. Recursos humanos. Dimensionamento de mão de obra. Máquina pública.

## Abstract

*This paper challenges the theory of an oversized labour force in the public apparatus based on quantitative and qualitative data. It presents national and international comparative data which refutes arguments on an enlargement in the number of federal government civil servants employed. It analyses evolution of the number, in the light of management policy for this labour force, pointing out measures taken to try and associate the appropriate quantity of civil servants to their qualifications, giving priority to the most relevant and deprived sectors such as education. The study approaches the creation of new careers, initiatives to professionalize occupation of posts and commissioned roles and actions to adjust and rationalize human resources management in this context – substituting irregular third party labour by civil servants who have passed entrance exams and new possibilities for temporary contracts in the public sector. It finally presents innovations proposed by the Ministry of Planning, Budget and Management's Department of Management to improve the running of the public apparatus.*

**Keywords:** Management. Public management. Human resources management in public service. Human resources. Sizing the labour force. Public apparatus.

## INTRODUÇÃO

O aumento da população, o crescimento econômico e a sofisticação das relações sociais conduzem a demandas por serviços públicos em maior quantidade, com mais qualidade e crescente complexidade. Para fazer frente a essas demandas, o dimensionamento adequado da força de trabalho no setor público é condição necessária, mas não suficiente. Elas requerem que o Estado atente também para a qualificação de uma força de trabalho às

<sup>A</sup> Pós-graduado em Ciência Política e em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. marcelo.viana@planejamento.gov.br

<sup>B</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); graduado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e secretário-adjunto de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. tiago.falcao@planejamento.gov.br

<sup>C</sup> Mestra em Ciência Política; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gerente de Projeto na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. patricia.costa@planejamento.gov.br

Agradecimentos dos autores: à equipe do Departamento de Modernização Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial à gestora Simone Tognoli Galati Moneta, pela ajuda na coleta e tratamento de dados.

voltas com questões cada vez mais complicadas. O desafio é a construção de um Estado “inteligente”.

Este trabalho aborda tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos da força de trabalho. Em primeiro lugar, apresenta dados comparativos que refutam a tese do superdimensionamento do quantitativo de servidores civis do Poder Executivo federal na ativa.

Em seguida, analisa a política de gestão da força de trabalho, que tem por objetivo não só assegurar que a quantidade de servidores seja adequada, mas também devidamente qualificada. Percebe-se que o crescimento no governo Lula tem sido paulatino e acompanhado bem de perto a evolução da População Economicamente Ativa (PEA). É um crescimento seletivo e responsável, priorizando setores mais carentes e atendendo demandas inadiáveis para o projeto de desenvolvimento do país. Nesse sentido, mereceram destaque o reforço na área de educação e a criação de novas carreiras.

Em relação aos cargos e funções comissionadas, destaca-se sua evolução em termos quantitativos e as iniciativas para profissionalizar sua ocupação. O trabalho aborda também ações de ajuste e racionalização da gestão de pessoas, com a substituição de mão de obra terceirizada irregular por servidores concursados e com novas possibilidades de contratação temporária no setor público.

Por fim, são apresentadas algumas das recentes iniciativas da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprimorar o funcionamento da “máquina pública”.

## A EVOLUÇÃO RECENTE DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A tese do inchaço da “máquina pública” e da necessidade de redução do “tamanho do Estado” no Brasil merece uma análise mais aprofundada. É fato que os números absolutos impressionam. Sendo um país de dimensões continentais e com uma das cinco maiores populações do mundo, que

supera os 190 milhões de habitantes<sup>1</sup>, é natural que o Brasil conte com uma quantidade expressiva de servidores públicos.

Em novembro de 2008 havia 1.010.388 servidores ativos, civis e militares, no Poder Executivo<sup>2</sup>. Quando contabilizados apenas os servidores civis do Poder Executivo na ativa, chega-se a 538.797. Porém os números, por si sós, pouco informam. Ao colocá-los em perspectiva, como procuramos fazer a seguir, percebemos mais claramente seu significado.

### Comparações refutam a tese do inchaço

#### Comparações internacionais

A comparação internacional não aponta excesso na participação do emprego público no conjunto do emprego no Brasil, segundo artigo recentemente publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (PESSOA; MATTOS; BRITTO, 2009). Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), divulgados pelo Ministério do Trabalho, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os pesquisadores mostram que o emprego público no país representa cerca de 12% do total das pessoas ocupadas no mercado de trabalho.

De acordo com os pesquisadores, nos países da Europa Ocidental “o emprego público equivale a pelo menos 25% do total de ocupados”, com destaque para países escandinavos, onde cerca de uma em cada três pessoas que trabalham estão no serviço público. Na França, o emprego público chega a quase 28% do total. Nos Estados Unidos, aproximadamente 15%. Na América Latina, o Brasil não foge à curva, visto que no Uruguai o emprego

<sup>1</sup> <http://www.ibge.gov.br/home/>

<sup>2</sup> Trata-se do quantitativo de servidores federais ativos do Poder Executivo da administração direta, autarquias e fundações, bem como do Banco Central do Brasil, Ministério Público, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista dependentes (estes quatro últimos recebem recursos do Tesouro), constantes do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de dezembro de 2008, relativo a dados de novembro de 2008.



público representa 15% das pessoas ocupadas, no Paraguai 13%, no México 14%, na Costa Rica 14% e no Panamá 15%.

Os profissionais do IPEA destacam que, nos últimos dez anos, o emprego público no Brasil cresceu na mesma proporção que a população residente. E salientam não haver inchaço na esfera federal, tendo em vista que na última década a proporção do emprego público no âmbito federal caiu de cerca de 18% para perto de 15%. Na esfera estadual ele caiu de cerca de 44% para 35% e, no âmbito municipal, subiu de 38% para 50%, em especial em razão dos serviços de ensino fundamental e infantil e de saúde.

Outro estudo do IPEA fala da comparação mais utilizada internacionalmente, a da quantidade de servidores por habitante (GARCIA, 2008). Esse trabalho tampouco corrobora o mito do inchaço da máquina pública. De acordo com o IPEA, no ano 2000 o Brasil tinha 5,52 servidores por mil habitantes, como mostra a Tabela 1. Outros países de

estrutura federativa ou similar apresentavam, na mesma época, números superiores: na Alemanha, 6,10 servidores por mil habitantes; no México, 8,46 servidores por mil habitantes; nos Estados Unidos, 9,82 servidores por mil habitantes.

Na Coreia, que difunde a imagem de um Estado enxuto, a relação era de 11,75 por mil. Na Finlândia,

como seria de se esperar num país que oferece forte proteção social, a relação era ainda maior, de 24,24 por mil. Na Irlanda, mesmo após rigoroso processo de ajuste fiscal, a relação chegava a 54,86 por mil. Embora não haja dados comparativos disponíveis para anos mais recentes nos estudos do IPEA, é importante destacar que, no Brasil, a relação servidor/habitante caiu para 5,33 por mil em 2008<sup>3</sup>.

#### Comparações nacionais

Como já mencionamos anteriormente, em novembro de 2008 o Poder Executivo da União contava com 538.797 servidores civis na ativa. É certo que a trajetória de redução desse quantitativo, iniciada em 1990, foi interrompida em 2003, como mostra o Gráfico 1. Porém não houve crescimento explosivo desde então, visto que a quantidade de ativos de 2008 é semelhante à de 1997 (531.725) e consideravelmente inferior aos

**Tabela 1**  
Servidores públicos por habitante em países selecionados

Países selecionados	Servidores públicos adm. central <sup>1</sup>	População (2000) /1000 hab	Servidores /1000 hab.	Servidores /1000 hab. outros países/ Brasil
Alemanha	501.700	82.160	6,10	1,11
Áustria	169.003	8.110	20,84	3,78
Canadá	336.603	30.689	10,97	1,95
Coreia	563.682	47.962	11,75	2,09
Espanha	770.956	40.264	19,15	3,41
EUA	2.770.000	282.194	9,82	1,78
Finlândia	125.481	5.176	24,24	4,31
França	2.270.100	59.013	38,47	6,83
Hungria	277.894	10.211	27,22	4,83
Irlanda	207.926	3.790	54,86	9,74
México	835.007	98.658	8,46	1,53
<b>Brasil (2000)</b>	<b>964.798</b>	<b>172.540</b>	<b>5,52</b>	
<b>Brasil (2006)<sup>2</sup></b>	<b>997.739</b>	<b>187.850</b>	<b>5,32</b>	

Fontes: OCDE; IBGE; Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP)

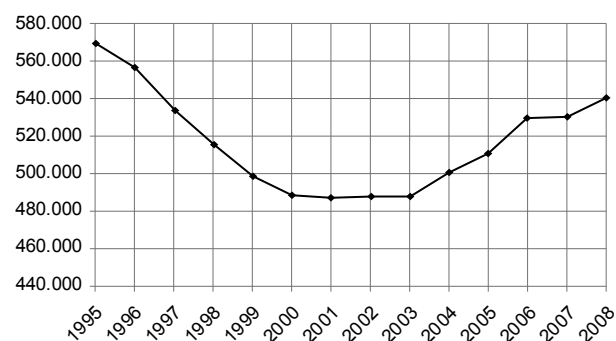
Elaboração: DISOC/IPEA

Notas: (1) Inclusive Forças Armadas

(2) Inclusive empregados de empresas públicas e de economia mista

TD 1319 IPEA jan 2008.

<sup>3</sup> Considerando o número de servidores de novembro de 2008.



**Gráfico 1**  
Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo federal – 1995-2008

705.548 de 1988. Ou seja, foram necessários cinco anos após a interrupção da trajetória de queda para se chegar a um patamar compatível ao de doze anos atrás.

Após um período inicial de redução no quantitativo de servidores ativos, o que parece estar relacionado ao ambiente econômico de crise e à contenção fiscal do final dos anos 1990, houve um período de relativa estabilidade, seguido de recuperação dos quantitativos em um contexto de retomada do crescimento econômico de 2004 a 2008.

Quando a comparação é feita com a trajetória do quantitativo de servidores do estado de São Paulo, o mais rico e mais populoso da Federação, conforme a Tabela 2 e Gráfico 2, observamos curvas muito semelhantes na última década. É importante ressaltar que a comparação se dá em torno

da trajetória. A comparação dos quantitativos globais (números absolutos) é inadequada, tendo em vista as diferentes competências assumidas pela União e pelo ente federado.

### **Também não se constata exagero no crescimento da quantidade de servidores civis em comparação com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil ao longo do tempo**

O crescimento do quantitativo de servidores do estado de São Paulo ficou na casa dos 12% de 1999 a 2008, com grande concentração entre 2003 e 2008. No mesmo período, o aumento do quantitativo de servidores federais foi da ordem de 4%, com destaque para o crescimento de 9,82% entre 2003 e 2008.

Também não se constata exagero no crescimento da quantidade de servidores civis em comparação com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil ao longo do tempo. Desde o início do atual governo, o crescimento da quantidade de servidores foi da ordem de 1,7% ao ano,

**Tabela 2**  
**Quantitativo de servidores do governo federal e do estado São Paulo – 1998-2008**

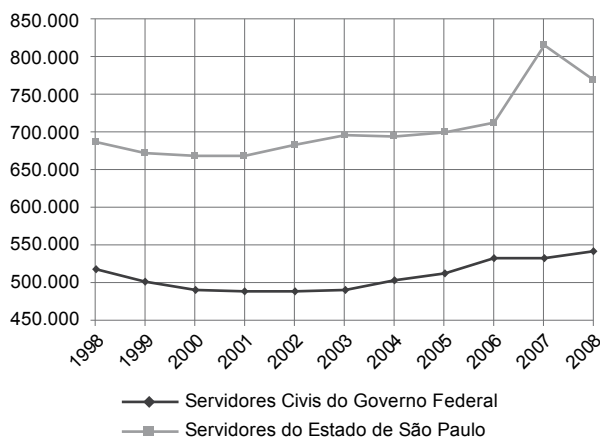
Ano	Governo federal			Governo estadual de São Paulo		
	Quantitativo de servidores civis do poder executivo - ativos <sup>1</sup>	Variação anual	%	Quantitativo de servidores ativos do poder executivo <sup>2</sup>	Variação anual	%
1998	513.720			683.490		
1999	497.125	(16.595)	-3,23	668.154	(15.336)	-2,24
2000	486.912	(26.808)	-5,39	663.802	(4.352)	-0,65
2001	485.303	(1.609)	-0,33	664.338	536	0,08
2002	485.741	438	0,09	678.558	14.220	2,14
2003	485.980	239	0,05	692.429	13.871	2,04
2004	499.138	13.158	2,71	691.243	(1.186)	-0,17
2005	508.963	9.825	1,97	695.952	4.709	0,68
2006	528.124	19.161	3,76	708.549	12.597	1,81
2007	528.420	296	0,06	810.720	102.171	14,42
2008 <sup>a</sup>	538.797	10.377	1,96	765.785	(44.935)	-5,54
<b>1999 - 2008</b>		<b>25.077</b>	<b>4,88</b>		<b>82.295</b>	<b>12,04</b>
<b>2003 - 2008</b>		<b>53.056</b>	<b>10,92</b>		<b>87.227</b>	<b>12,85</b>

Fonte: 1. Boletim Estatístico de Pessoal - Tabela 2.4; Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. (inclusive temporários).

a. Posição novembro 2008, Tabela 2.4.

2. Boletim Estatístico de Pessoal - Poder Executivo do Estado de São Paulo – Dezembro/2008. Tab. 6 Média Anual somatório de servidores com pagamento e sem pagamento, afastados, com acertos de pagamento, no período jan. a dez. dividido por 12.

Elaboração: SEGES/MP



**Gráfico 2**  
Evolução do quantitativo de servidores do governo federal e do estado de São Paulo – 1998-2008

ao passo que o crescimento da PEA foi da ordem de 1,8% ao ano<sup>4</sup>. Os números parecem ainda mais razoáveis tendo em vista que a população continuou aumentando durante a trajetória de queda do quantitativo de servidores civis do Executivo federal na ativa, iniciada no começo da década de 1990 e interrompida em 2003.

## A POLÍTICA DE GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO ATUAL GOVERNO

No início deste trabalho destacamos que, para ofertar serviços públicos com a qualidade que a população requer, a força de trabalho, além de adequadamente dimensionada, precisa ser devidamente qualificada. Desde 2003, a política de gestão da força de trabalho tem por norte a recomposição, priorizando setores mais carentes e atendendo demandas inadmissíveis para o projeto de desenvolvimento do país.

Do total de 43.044 vagas de concursos autorizadas no ano passado, 70% foram destinadas à área da educação. Porém, outras áreas que executam programas importantes e tinham déficit quantitativo e qualitativo de pessoal também foram contempladas.

<sup>4</sup> População Economicamente Ativa Urbana conforme o Ipeadata. <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR\\_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe\\_dados\\_m.htm%22%29&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_m.htm%22%29&Mod=M)>

Entre elas, merecem destaque a estruturação das agências reguladoras e do Sistema de Defesa da Concorrência; a ampliação dos programas sociais; o reforço aos órgãos de controle; o fortalecimento da Polícia Federal; e a ampliação dos quadros do ciclo de gestão.

O governo também está investindo em novas carreiras para substituir funcionários com baixas qualificação, remuneração e valorização – que vinham operando a máquina pública em algumas áreas críticas – por quadros técnicos qualificados, aumentando sua produtividade e melhorando a qualidade do gasto público.

A agenda de profissionalização no setor público prevê ainda destinar parte das funções comissionadas a servidores ocupantes de cargo efetivo, restringindo indicações políticas e induzindo a profissionalização em áreas essenciais do Estado.

Além disso, o governo assumiu o compromisso de substituir todos os trabalhadores terceirizados em situação irregular na administração direta até 2010. E, com a alteração na legislação sobre contratações temporárias, pôde conferir mais racionalidade à gestão de pessoas.

Essas iniciativas estão detalhadas abaixo.

## Recomposição da força de trabalho com atenção especial à educação

As autorizações de concursos têm por objetivo não só expandir e fortalecer a atividade dos órgãos beneficiados, mas também recuperar a força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasões e outras situações, como a dos trabalhadores terceirizados em situação irregular, que devem ser substituídos por servidores concursados.

Entre os anos de 2003 e 2007, a média anual de vagas autorizadas para concursos públicos permaneceu no patamar de 19 mil ao ano, com variações que foram de um máximo de 24.808, em 2003, até um piso de 12.312, em 2004, como mostra a Tabela 3. Em 2008, as autorizações de vagas mudaram de patamar e alcançaram 43.044. Essa mudança no ritmo de autorização de concursos decorre da prioridade dada pelo governo à educação em razão do

**Tabela 3**  
**Vagas autorizadas, ingresso, quantitativo de servidores civis e variação anual – 2003-2008**

Ano	Vagas autorizadas <sup>1</sup>	Ingresso de servidores efetivos <sup>2</sup>	Ingresso de servidores temporários <sup>2</sup>	Ingresso total	Quantitativo de servidores civis ativos <sup>3</sup>	Varição anual	%
1995	-	19.675	5.468	25.143	567.689	-	-
1996	3.883	9.927	8.773	18.700	554.736	(12.953)	-2,28%
1997	129	9.055	9.508	18.563	531.725	(23.011)	-4,15%
1998	3.523	7.815	7.677	15.492	513.720	(18.005)	-3,39%
1999	80	2.927	6.625	9.552	497.125	(16.595)	-3,23%
2000	424	1.524	9.765	11.289	486.912	(26.808)	-5,39%
2001	4.915	660	10.597	11.257	485.303	(1.609)	-0,33%
2002	13.028	30	4.334	4.364	485.741	438	0,09%
2003	24.808	7.220	13.648	20.868	485.980	239	0,05%
2004	12.312	16.121	11.707	27.828	499.138	13.158	2,71%
2005	22.612	12.453	15.131	27.584	508.963	9.825	1,97%
2006	21.753	22.112	11.478	33.590	528.124	19.161	3,76%
2007	14.267	11.939	12.523	24.462	528.420	296	0,06%
2008 <sup>a</sup>	43.044	18.210	18.216	36.426	538.797	10.377	1,96%
2009	4.227			-			

Fonte: 1. Portarias de autorização (servidores efetivos);

2. Boletim Estatístico de Pessoal - posição outubro de 2008 - Tabelas 4.3 e 4.6; 3. Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. (inclusive temporários), posição novembro 2008, Tabela 2.24.

Elaboração: SEGES/MP

lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foram abertas 30.284 vagas para o Ministério da Educação, representando 70% do total autorizado. São vagas para docentes, técnicos administrativos e analistas de ciência e tecnologia, que permitirão a abertura de novas instituições de educação profissional e universidades, além da expansão de instituições já existentes por meio da abertura de novos *campi* e unidades.

Cabe ressaltar que a relação entre vagas autorizadas e efetivo provimento ou ingresso no serviço público não é direta. No período do governo Lula (2003-2008) foram autorizadas 143.023 vagas para todas as áreas, mas só ingressaram, até novembro do ano passado, 88.055 novos servidores efetivos, como mostra a Tabela 4.

Adicionalmente, conforme já mencionamos, existe toda uma movimentação na força de trabalho que envolve aposentadorias, vacâncias, término de contratos. Os quantitativos globais de servidores demonstram esta movimentação. Mesmo com o ingresso de mais de 170 mil servidores efetivos e temporários no governo Lula, o quantitativo global de servidores civis alterou-se expressivamente menos no período, passando de 485.741 em dezembro 2002 para 538.797 em novembro de 2008. Uma variação de 53.056, crescimento de 11%, muito próxima da variação da População Economicamente Ativa no período.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2009 prevê autorizar concursos públicos até o patamar de 30.879 vagas, com forte presença, mais uma vez, da área de Seguridade Social, Educação e Esportes, com

**Tabela 4**  
**Vagas autorizadas, ingresso e variação total de servidores civis ativos no governo Lula**

	Vagas autorizadas <sup>1</sup>	Ingresso de servidores efetivos <sup>2</sup>	Quantitativo de servidores 2002 <sup>3</sup>	Quantitativo de servidores 2008 <sup>3</sup>	Varição 2002-2008	%
Gov. Lula	143.023	88.055	485.741	538.797	53.056	10,92%

Fonte: 1. Portarias de autorização (servidores efetivos); 2. Boletim Estatístico de Pessoal - posição novembro de 2008; 3. Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido.

Inclusive temporários.

Elaboração: SEGES/MP

20.228 vagas, e da substituição de terceirizados, com 19.423 vagas, das quais 13.778 destinadas a substituições na área de educação. Vale ressaltar que a LOA é meramente autorizativa e fixa um limite máximo que não será necessariamente executado.

### Novas carreiras e profissionalização

Dentro do contexto mencionado acima está ocorrendo um processo inovador de fortalecimento institucional das áreas em situação mais precária em termos de força de trabalho na Administração Pública Federal.

Foram criadas a carreira de analista de infraestrutura e os cargos isolados de especialista em infraestrutura. Adicionalmente, estão em tramitação propostas para a criação das carreiras de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Analista Executivo. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se leva em conta a crescente profissionalização e a forte inserção na máquina pública das carreiras da área de controle, o que vinha deixando executores com baixa qualificação em situação cada vez mais vulnerável.

No caso da infraestrutura, o objetivo é prover de profissionais altamente qualificados uma área prioritária para o desenvolvimento, por tratar de gargalos estruturais do crescimento. No ano passado, foi autorizada a contratação de 84 Especialistas em Infraestrutura e 516 Analistas de Infraestrutura. Os profissionais já recrutados foram alocados em

órgãos que desempenham atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Também é inegável a carência de quadros especializados na área social. Daí a proposta do governo para a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais<sup>5</sup>, atualmente em tramitação no Senado. O foco dos servidores da nova carreira estará nas atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social. O Projeto de Lei prevê a criação de 2.400 cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais.

Para fortalecer as áreas-meio dos ministérios, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da carreira de Analista Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados<sup>6</sup>. A finalidade é prover 2.190 cargos para profissionais qualificados na área.

### Cargos e funções comissionadas – evolução e profissionalização

Diferentemente do propalado, o sucesso na implementação de várias políticas públicas nos últimos anos ocorreu sem pressões significativas sobre o quantitativo de cargos e funções comissionadas, que teve crescimento discreto desde 2002, quando existiam 19.887 delas, conforme a Tabela 6. Em dezembro de 2008 esse número era de 21.715, um aumento de 9%

<sup>5</sup> Projeto de Lei 3.452/2008.

<sup>6</sup> Projeto de Lei 3.952/2008.

**Tabela 6**  
**Quantitativo dos cargos (NE, DAS) e funções (FG) existentes por ano – 2003-2008**

Ano	Evolução dos quantitativos de cargos e funções por cargo/função, segundo o ano								Posições apuradas em 31/12 de cada ano				
	NES	DAS-6	DAS-5	DAS-4	DAS-3	DAS-2	DAS-1	Total DAS	FGR-1	FGR-2	FG R-3	Total FGR	Total
2002	56	179	789	2.411	3.439	6.012	7.057	19.887	8.588	6.246	6.579	21.413	41.356
2003	63	191	878	2.604	3.522	5.048	7.029	19.272	7.179	6.451	5.692	19.322	38.657
2004	63	204	987	2.984	3.946	5.867	7.353	21.341	7.981	6.616	5.615	20.212	41.616
2005	63	203	997	3.004	3.925	5.819	7.362	21.310	8.034	6.616	5.614	20.264	41.637
2006	63	208	1.002	3.082	3.944	5.725	7.126	21.087	7.550	6.225	5.614	19.389	40.539
2007	64	212	1.030	3.163	4.065	5.945	7.221	21.636	8.094	5.553	5.747	19.394	41.094
2008	64	214	1.040	3.184	4.086	5.961	7.230	21.715	15.060	11.781	11.322	38.163	59.942

12/02/2009

Origem dos dados: Atos Oficiais E SIORG

Elaboração: CIORG / DMI / SEGES / MP

em um período de quase seis anos, equivalente ao aumento no número de servidores civis.

O governo federal entende que o estabelecimento de uma agenda que articule os grandes processos da Administração Pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados, deve ser aliado à profissionalização. A filiação política é natural nos níveis de direção e assessoramento estratégicos, responsáveis pela condução do governo em consonância com o programa referendado pela eleição. Funções de direção intermediária e de caráter tático-operacional e funções profissionais operacionais têm que ser profissionalizadas. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública, com estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública.

Dentro do quadro de relativa estabilidade dos cargos comissionados mostrado acima, o governo federal vem buscando reduzir a quantidade de funções de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de aumentar a capacidade técnica do Estado. Esse processo foi iniciado com a edição do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem ocupados por servidores públicos efetivos.

A Tabela 7 demonstra o cumprimento do Decreto. Em outubro de 2008, mais de 71% dos cargos comissionados eram ocupados por servidores com vínculo. Mesmo nos cargos mais elevados, o percentual de servidores com vínculo é expressivo,

aproximando-se de 60% no caso do DAS 6 e superando esta marca nos DAS 5 e 4.

Ainda no campo da profissionalização no serviço público, em 2008 o governo enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)<sup>7</sup>. Atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, as FCPE destinar-se-ão ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito e competências, implicando em capacitação como um dos requisitos para sua ocupação.

Também merece destaque o envio ao Congresso Nacional dos Projetos de Lei que dispõem sobre a criação de funções comissionadas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)<sup>8</sup>. O governo já implementou funções similares no INSS, com bons resultados.

### Substituição de terceirizados irregulares

Apesar das restrições relativas ao quantitativo de servidores na década de 1990 e no início dos anos 2000, com a contenção de concursos, foi preciso, de algum modo, atender à demanda por serviços. Sendo assim, cada órgão procurou suas soluções para recompor a força de trabalho. Uma delas foi o uso de mão de obra terceirizada em situações não previstas na legislação.

<sup>7</sup> Projeto de Lei 3.429/2008.

<sup>8</sup> Projeto de Lei 3.675/2008 e Projeto de Lei 3.944/2008, respectivamente.

Tabela 7 Percentual de ocupação de cargos em comissão por situação de vínculo em outubro de 2008															
Órgão	Quant/S IT.	DAS-6		DAS-5		DAS-4		DAS-3		DAS-2		DAS-1		Total das	
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
		31/10/2008													
Total	Aprovado	214		1.040		3.184		4.086		5.961		7.230		21.715	
	Com vínculo	125	58,4	652	62,7	2.107	66,2	3.013	73,7	4.438	74,5	5.177	71,6	15.512	71,4
	Sem vínculo	81	37,9	325	31,3	921	28,9	881	21,6	1.266	21,2	1.729	23,9	5.203	24,0
	Vago	8	3,7	63	6,1	156	4,9	192	4,7	247	4,1	324	4,5	1.000	4,6

Fonte: SIORG

O pessoal terceirizado, porém, só deve trabalhar em atividades de apoio à administração, como vigilância, conservação ou suporte de informática. Para acabar com o recurso à terceirização em situações vedadas por lei, a União celebrou com o Ministério Público do Trabalho, em novembro de 2007, um Termo de Conciliação Judicial. Ele prevê que a substituição dos terceirizados em situação irregular na administração direta por concursados aconteça em três etapas: 30% até 31 de julho de 2009; outros 30% até o final de 2009; e os restantes 40% até o final de 2010. Até março de 2009, já havia sido autorizada a realização de concursos para substituir o equivalente a 40,15% do total de 12.633 terceirizados informado pelos Ministérios e Órgãos da Presidência da República como em situação irregular na Administração Direta.

### **Alteração da lei que regulamenta as contratações temporárias**

Os trabalhadores terceirizados eram, em muitos casos, contratados para auxiliar na implantação de novos órgãos, de novos programas, ou simplesmente para enfrentar situações inesperadas. Isso não será mais necessário porque, em 2008, foi feita uma modificação na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que regulamenta a contratação temporária na administração pública.

Antes da modificação a lei já permitia, por exemplo, a contratação de profissionais por tempo determinado para os recenseamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dispensando a incorporação permanente de funcionários que, findas as pesquisas, ficariam ociosos e pesariam inutilmente sobre a folha de pagamento.

Agora a lei permite a contratação de temporários em situações análogas, quando da criação de órgãos ou entidades ou da definição de novas atribuições para aquelas já existentes, para fazer frente à necessidade de profissionais em quantidade e

com qualificações características de processos de implantação ou de transição. Também foram autorizadas as contratações temporárias quando há aumento transitório no volume de trabalho para elevar os padrões de serviço prestados à população.

Essas mudanças, dentre outras feitas na legislação em 2008, ajudam a evitar a manutenção permanente de um efetivo dimensionado para um volume temporariamente maior de trabalho, e

permitem resolver passivos decorrentes do acúmulo de demandas não atendidas e de projetos não analisados. Afastam a necessidade de manter em definitivo uma força de trabalho superdimensionada, com o conseqüente desperdício de recursos públicos. Além disso, a contratação de temporários reduz custos de transação em relação ao uso da mão de obra terceirizada em razão da eliminação dos intermediários.

Note-se que as contratações temporárias exigem que a administração pública observe, no processo de seleção, princípios nem sempre adotados em situações de terceirização, como transparência, publicidade e impessoalidade. Cumpre lembrar ainda que o objetivo das contratações temporárias não é contornar a necessidade de concurso para ingresso no serviço público, até porque elas requerem a realização de processo seletivo amplamente divulgado, com provas escritas, porém têm prazo de contratação e remuneração previamente fixados.

### **AGENDA SEGES**

Consciente de que a recomposição e profissionalização da força de trabalho só fazem sentido em contexto de transformação do Estado, a SEGES também atua em várias outras frentes para melhorar a eficiência, efetividade e eficácia da máquina pública, propondo, desenvolvendo e implementando soluções de gestão que aumentem a capacidade de governo e facilitem a prestação de serviços ao cidadão. Abaixo, apresentamos uma parte dessa agenda.

**[...] o objetivo das contratações temporárias não é contornar a necessidade de concurso para ingresso no serviço público, até porque elas requerem a realização de processo seletivo amplamente divulgado, com provas escritas**

## GesPública

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) foi criado para melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos ao cidadão e aumentar a competitividade do país. O Programa envolve múltiplas ações em nível federal, estadual e municipal. Uma delas é o Prêmio Nacional da Gestão Pública, instituído para reconhecer os esforços das organizações públicas em atingir desempenho institucional de ponta por meio de inovação, redução de gastos, qualidade dos serviços e satisfação do usuário. Os órgãos que competem pelo Prêmio recebem informações sobre melhores práticas e uma avaliação completa de sua gestão, com a ajuda de especialistas no ramo. As organizações que recebem o Prêmio têm suas práticas divulgadas como padrão de excelência para o setor público.

Em 1998, quando foi criado, o Prêmio era concedido apenas ao Poder Executivo federal. Desde então, espalhou-se para outros poderes e níveis de governo, com uma rede de cooperação que envolve esforços conjuntos de organizações públicas e privadas, servidores públicos e outros cidadãos de todo o país. O GesPública também ajuda órgãos públicos provendo metodologia com o objetivo de medir o nível de satisfação dos consumidores, promovendo autoavaliação e melhora contínuas, além de simplificação e padronização de procedimentos e normas.

O Programa também encoraja a criação de centros de atendimento integrado ao cidadão. Esses centros unem agências federais, estaduais e municipais, disponibilizando diversos tipos de serviços públicos em um mesmo local. Já existem 150 centros em 24 estados, com altos índices de aprovação pela população.

Atualmente o GesPública está divulgando sua nova estratégia, que contempla a ampliação e o fortalecimento da rede de colaboração entre todos os interessados em contribuir para o tema, por meio do novo Portal da Gestão Pública, da implantação de núcleos em todos os estados, da assinatura de termos de compromisso com previsão de resultados explícitos e da criação de uma biblioteca virtual e de um repositório de boas práticas, dentre outras iniciativas.

No mês de abril, será realizado o 1º Fórum Nacional da Gestão Pública, para divulgar essa nova estratégia e no qual representantes de diversas organizações formalizarão sua adesão aos princípios da Carta de Brasília da Gestão Pública, firmada entre o Ministério do Planejamento e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad), em 2008.

## Carta de Brasília

Em 2008 foi assinada a Carta de Brasília sobre Gestão Pública, documento que estabelece um pacto entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Consad em favor da melhoria da gestão pública no país. Este documento substancia uma agenda estratégica que estabelece diretrizes objetivas para a modernização da gestão pública, voltadas à capacitação da força de trabalho, definição de critérios para a ocupação de cargos públicos, simplificação de processos de trabalho, articulação e coordenação de esforços intra e entre governos, uso da tecnologia, dentre outros pontos relevantes. O pacto referido acima está sendo implementado neste ano de 2009, mediante ações integradas entre os três níveis de governo e mobilização da sociedade civil em apoio a essa agenda.

## Simplificação do atendimento e aumento da produtividade

A proposta de Decreto de Simplificação do Atendimento Prestado ao Cidadão, encaminhada para consulta pública em fevereiro de 2009, tem por objetivo melhorar o desempenho da Administração e simplificar os serviços dos órgãos federais nas áreas de atendimento ao cidadão, por meio da redução das exigências de apresentação de documentos.

A proposta ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos oficiais e impede os órgãos e entidades do Poder Executivo de exigir do cidadão informações que já são do seu conhecimento e que integrem base de dados oficiais. Além disso, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, que



terá informações sobre o padrão do atendimento, prioridades, tempo de espera, prazo para cumprimento de serviços, mecanismos de comunicação, entre outros itens.

Outra proposta colocada em consulta pública foi o Anteprojeto de Lei de Contratualização de Desempenho. Seu intuito é aperfeiçoar o desempenho institucional na esfera pública federal, regulamentando os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, relativos a contratos de desempenho e aproveitamento das economias geradas com despesas correntes pelos próprios órgãos e entidades.

Os contratos de desempenho formalizam o compromisso de unidades da administração pública direta ou indireta com seus órgãos supervisores para o cumprimento de metas de desempenho. O foco é o resultado em si. As metas fixadas devem ser compatíveis com as orientações de governo e as políticas públicas prioritárias. Além de incentivar a gestão por resultados, o contrato de desempenho promove a prestação de contas dos gestores e a transparência em relação aos resultados obtidos, o que facilita o controle social.

Em havendo bons resultados no cumprimento das metas, os órgãos poderão gozar de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e até mesmo pagar bônus a seus servidores, caso haja previsão no contrato de desempenho. Por outro lado, caso as metas pactuadas sejam descumpridas em decorrência de má gestão, culpa ou dolo, o contrato poderá ser rescindido e os administradores responsabilizados.

Já a economia com despesas correntes (recursos orçamentários de custeio não executados pelo órgão ou entidade) tem como foco o aumento da produtividade via projetos de inovação que possibilitem a redução de gastos (com manutenção predial, transporte, diárias, passagens, compra de materiais, consultoria e terceirização, entre outros), liberando recursos para investimentos para a população. Os servidores em exercício nos órgãos em que houver economia também poderão ser contemplados com premiação.

O desenvolvimento de ambas as propostas foi coordenado pela Secretaria de Gestão, que espera

agora contar com a participação da sociedade, por meio do instrumento democrático da consulta pública<sup>9</sup>, para aprimorá-las.

### **Simplificação do comércio exterior**

Ainda no que se refere à simplificação de processos e desburocratização, merece destaque a iniciativa de facilitação de comércio exterior, uma das principais reivindicações do setor exportador brasileiro. Seu objetivo é reduzir barreiras e custos de transação por meio da simplificação e da desburocratização de procedimentos relacionados ao comércio exterior, contribuindo para melhorar a competitividade do país, atrair investimentos produtivos e gerar novos e melhores empregos. O foco do trabalho é simplificar, facilitar, modernizar e racionalizar as operações de comércio exterior com a preocupação específica de melhorar a coordenação das atividades dos diferentes órgãos e entidades do governo federal que atuam na área.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior está desenvolvendo esse trabalho por meio da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e com participação direta de 35 órgãos de governo intervenientes no comércio exterior. A SEGES apóia tecnicamente a iniciativa, especialmente no que se refere ao direcionamento das ações de mapeamento e análise dos principais processos relativos ao comércio exterior em zonas primárias – portos, aeroportos e fronteiras.

### **Agenda federativa**

Dentre as diversas ações de cooperação internacional no âmbito da SEGES, ganham destaque aquelas voltadas ao fortalecimento institucional e à melhoria da gestão de estados e municípios: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito

<sup>9</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/consulta\\_publica/consulta\\_andamento.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_andamento.htm)

Federal (PNAGE), o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex), o projeto Brasil Municípios e o Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE).

O PNAGE busca aumentar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos estados e do Distrito Federal, a fim de proporcionar maior eficiência do gasto público e de incentivar o compartilhamento de soluções de modernização entre as administrações estaduais. Já o Promoex tem por finalidade fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto Brasil Municípios – cooperação técnica entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil – tem como finalidade contribuir para o aumento da efetividade das políticas, programas e projetos formulados e/ou implementados em municípios, por meio da melhoria da capacidade institucional das administrações municipais. Suas ações são voltadas principalmente a municípios das regiões Norte e Nordeste.

Adicionalmente, destaca-se a viabilização do PMAE para o financiamento de ações de modernização administrativa dos estados. Trata-se de programa de crédito, operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que destinava-se, exclusivamente, à modernização da administração tributária. As alterações pactuadas entre SEGES, Consad e BNDES permitiram a inclusão de projetos nas seguintes temáticas: melhoria da qualidade do gasto, melhoria do ambiente de negócios e apoio à implantação de centros integrados de atendimento ao cidadão e ao empregador/empresário.

### Atualização do marco legal

Por fim, um dos mais importantes e audaciosos projetos da SEGES é promover a atualização do marco legal que trata da organização jurídico-institucional da administração pública federal, hoje ainda referenciado no Decreto-Lei 200, de 1967. Para proceder à necessária atualização do marco legal é preciso, antes de mais nada, compreender bem as categorias jurídicas existentes no setor público,

ou seja, a administração direta, os modelos de autarquia, de fundação, de empresa pública e de sociedade de economia mista, analisando as finalidades de cada um e as principais características de seus estatutos jurídicos.

Além disso, é importante compreender as formas de relacionamento do setor público com os entes do terceiro setor, em especial aqueles com os quais a administração mantém relação de fomento e parceria, como as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e os serviços sociais autônomos.

Para subsidiar o debate em torno dessas questões e elaborar um Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão constituiu comissão de juristas reconhecidos nacionalmente no âmbito do direito administrativo e constitucional. O projeto encontra-se em fase final de elaboração.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ciente de que não houve explosão do quantitativo de servidores no Poder Executivo federal, porém convencido de que novas autorizações de ingresso devem ser feitas de forma criteriosa, o governo federal vem buscando, conforme dados apresentados neste artigo, conferir maior racionalidade à gestão de pessoas no serviço público,

atentando para as necessidades mais prementes de áreas que implementam programas fundamentais para o país e buscando profissionalizar cada vez mais a gestão pública.

E, para além do adequado provimento de recursos na Administração Pública Federal, a Secretaria de Gestão está comprometida com políticas para incrementar a eficiência, a efetividade e a eficácia da máquina pública. Daí toda a agenda da SEGES dedicada ao tema e os eventos que vem organizando na área, destacando-se, neste ano de 2009, a realização do 1º Fórum Nacional da Gestão Pública, em abril, o apoio ao 2º Congresso Con-sad de Gestão Pública, em maio, e a viabilização do Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em outubro.

## REFERÊNCIAS

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília, dez. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal*. Disponível em: <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>. Acesso em: 17 de abril de 2009.

GARCIA, Ronaldo C. *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções* Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão, 1319).

IBGE. *Pop Clock*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 17 de abril de 2009.

IPEA. *Base de Dados Macroeconômicos, Tema Emprego, População Economicamente Ativa*. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR\\_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe\\_dados\\_m.htm%22%29&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_m.htm%22%29&Mod=M)>. Acesso em: 17 de abril de 2009.

PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. O emprego público não é excessivo no Brasil. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jan. 2009.



# Concepção de avaliação no plano diretor da reforma do aparelho do Estado

Jean Mário Araújo Costa<sup>A</sup>  
Rosemeire Silva Baraúna<sup>B</sup>

## Resumo

Com o propósito de analisar alguns aspectos da nova configuração do Estado brasileiro a partir da reforma do Estado, entendida como complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas, iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, este artigo pretende explicitar como importante item da pauta dessa reforma, a concepção de avaliação presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), destacando seus objetivos, instrumentos, características, conceitos e desdobramentos para o setor público.

**Palavras-chave:** Avaliação. Administração Pública. Reforma do Estado. Gerencialismo.

## Abstract

*With the purpose of analysing some aspects of the Brazilian State's new configuration from State reform, this article intends to clarify the idea of evaluation present in the State Apparatus Reform Directive Plan (PDRAE) as an important item on this reform's agenda, highlighting its objectives, instruments, characteristics, concepts and ramifications for the public sector. This reform is understood as a complex transition process of political, economic and administrative structures started in Fernando Henrique Cardoso's government through the Ministry of Federal Administration and State Reform.*

**Keywords:** Evaluation, Public Administration, State Reform, Managerialism.

## INTRODUÇÃO

O artigo proposto tem por objetivo analisar a concepção de avaliação presente nos procedimentos de reorganização das funções do Estado brasileiro, na perspectiva do modelo gerencial, expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento que orientou os procedimentos de reforma, iniciados no governo Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Entre os eixos norteadores dessa reforma é possível identificar três

dimensões: institucional legal, mudança cultural (transição do modelo burocrático de Estado ao modelo gerencial) e mudança na gestão pública. Focalizaremos estes dois últimos aspectos, refletindo sobre o papel desempenhado pela avaliação nesse esforço de transição do modelo administrativo brasileiro.

Com referência aos acontecimentos que contribuíram para o avanço das práticas de avaliação no Brasil, Góis (2005) elucida os seguintes: a) a crise fiscal do Estado, exigindo uma maior transparência na utilização dos recursos, um maior controle social e, como resultado, uma maior participação da sociedade civil; b) a desigualdade social entre as diversas classes da população, com os crescentes movimentos reivindicatórios pelos direitos sociais; c) a exigência legal representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a avaliação de

<sup>A</sup> Mestre pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Política do Planejamento Pedagógico, Currículo, Didática e Avaliação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). jean.mario@ig.com.br

<sup>B</sup> Mestre pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). rsbarauna@hotmail.com

resultados dos programas financiados com recursos do orçamento; d) exigência dos organismos internacionais ao financiar políticas sociais e agregar a avaliação ao compromisso de empréstimo.

Silva e outros (2005) sintetizam esses fatores em apenas três categorias de análise, a saber: a) desenvolvimento do conceito de responsabilidade social no meio empresarial, com a crescente demanda por investimentos em programas de natureza social; b) fortalecimento da sociedade civil organizada; c) reforma do Estado, representada pelos fenômenos da redução e da eficiência, e de controle social, marcados pela transparência e participação. Este artigo se limita ao aspecto das transformações impulsionadas por esta última categoria e suas intervenções nos procedimentos de gestão pública, especificamente nas demandas dessas mudanças por processos avaliativos.

## A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA

A importância da avaliação na esfera governamental é uma tendência presente em muitos países, mas em cada realidade assume características próprias, em consonância com objetivos e propósitos de cada cultura organizacional. Dessa maneira, a avaliação pode contribuir para que os governos reflitam sobre os encaminhamentos para tornar o Estado mais efetivo no desempenho de suas funções, adquirindo uma flexibilidade na condução dos seus processos, bem como agregar inovações na execução de suas funções. O uso da avaliação em algumas realidades tem uma configuração distinta, mantendo relação estreita com as políticas públicas adotadas pelo governo central. Conforme afirma Henkel (1991), ao analisar o caso da Inglaterra no período de 1983 e 1989,

O governo identificou a avaliação como um componente significativo na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada. (HENKEL, 1991 apud AFONSO, 2000, p. 118)

Na realidade brasileira, especificamente no governo de FHC, uma das tendências presentes no processo avaliativo diz respeito à regulação e ao controle das ações governamentais. Para Santos e Cardoso (2001, p. 6), esse governo,

[...] no ensejo de implementar a reforma gerencial focada em resultados, a partir do governo federal, tem especificado dois controles interligados: controle do aparelho de Estado pelos cidadãos e controle sobre o atingimento das metas negociadas entre órgãos executores, órgãos supervisores e suas entidades vinculadas, materializadas em um documento denominado Contrato de Gestão.

Reconhecer a ênfase na avaliação a partir das ações oriundas do processo de reforma não significa restringi-la a esta vertente e tampouco negar as experiências que antecedem este contexto. Nader (2005) fez referência à criação do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas (IPEA), em 1964, como iniciativa favorável à análise das políticas públicas brasileiras. No entanto, essa fase apresenta o caráter acadêmico das práticas avaliativas. Na concepção da autora, as principais características desse processo são: “a) foco no desenho das políticas públicas; b) o não envolvimento de gestores e executores com o processo avaliativo; c) uma aplicação sem regularidade, tanto no tempo quanto no uso de metodologias” (NADER, 2005, p.13). Esse tipo de avaliação, para alguns teóricos, apesar de ser um importante instrumento de visibilidade de políticas públicas, não apresenta impacto na melhoria da gestão, questão que ganhou grande relevância no desenho dos princípios da reforma do Estado brasileiro.

No contexto da administração pública federal, nos anos que antecederam a última tentativa de reforma do Estado, o Brasil enfrentava a desestabilização econômica demarcada na década de 1970, que se agravou nos anos da década de 1980 com a crise da dívida externa e a desaceleração do crescimento econômica, que trouxeram muitas consequências, entre elas se observa o impacto dessa conjuntura para a população, com a escassez de emprego e o aumento da inflação, tornando-se notória a crescente

demanda por investimentos em projetos sociais. Por sua vez, o Estado brasileiro enfrentava a crise fiscal e a redução dos recursos públicos para provimento das necessidades impulsionadas por esta crescente desestruturação, e como saída era apontada a privatização de alguns serviços básicos. Esses aspectos levaram muitos à crença de que um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos, ou seja, uma questão administrativa.

Como alternativa para o enfrentamento dos complexos problemas do país, surge a proposta de reestruturar o Estado na perspectiva do redimensionamento de suas funções. Assim, o MARE, através do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, coordenou a elaboração do PDRAE, aprovado pelo presidente da república na época, Fernando Henrique Cardoso, em novembro de 1995.

Na concepção dos reformadores, o modelo de Estado brasileiro “concentra e centraliza funções e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos”. (BRASIL, 1995, p.4). Esse modelo recebe a denominação de estado burocrático. O Plano Diretor foi construído com a especificidade de tornar a administração pública mais eficiente no âmbito federal, mas com perspectiva de alargar suas diretrizes para estados e municípios. Além disso, argumenta-se que a crise do Estado decorre de sua presença marcante no desenvolvimento do setor produtivo e da ampliação dos serviços públicos.

No entender do plano, a crise se agravou porque na década de 1980, após a transição democrática, o Estado a ignorou, subestimando a crise de governabilidade, não atentando para os desequilíbrios sociais. Ainda, a Constituição Federal de 1988, processo de afirmação dos direitos no Brasil, sobretudo políticos e sociais, é tida como um retrocesso histórico frente à crise do Estado, ocasionada pelo impedimento do avanço das reformas no campo da

administração pública visando a modernização e a desburocratização.

Nesse sentido, a reforma do Estado no Brasil é acompanhada, a exemplo do que ocorre com outros países que adotam o receituário neoliberal, de uma posição discursiva que busca caracterizar toda política estatal voltada para a democratização dos serviços públicos como ineficiente e obsoleta. Faz-se necessário, ainda, situar o contexto de elaboração do PDRAE vinculado ao processo de reestruturação do capitalismo em escala global, em resposta à crise do Estado do Bem-Estar Social e do modelo econômico baseado nas políticas regulatórias.

Para Nader (2005),

O Plano Diretor não foi implementado na íntegra, mas deixou raízes no processo de incorporação de novos conceitos e princípios na administração pública brasileira, como é o caso dos princípios de descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos. (NADER, 2005, p. 1-2)

Assim, entre os vários aspectos da proposta, destaca-se a mudança na concepção da função do Estado na sociedade, expressa no documento da seguinte forma:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p.4).

O plano divide o Estado em quatro setores: núcleo estratégico, que compreende o governo enquanto setor que define as leis e as políticas públicas, cobrando o seu cumprimento, com vistas o objetivo de aumentar a efetividade e supervisionar o controle da gestão; atividades exclusivas que englobam a regulamentação e fiscalização dos serviços

**[...] um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos, ou seja, uma questão administrativa**

sociais a partir do critério de eficiência, baseado nos resultados; serviços não exclusivos que correspondem ao setor onde o Estado atua em parceria com as organizações públicas não estatais como saúde e educação, a partir dos critérios de eficiência e qualidade com menor custo; produção de bens e serviços abarcando a atuação das empresas, com vistas à privatização, a partir de critérios de eficiência e administração gerencial. (VOLPE, 2007)

Essa nova configuração do Estado, como regulador e promotor de serviços, requer transformações na estrutura administrativa, bem como na forma de condução de processo. Portanto, as características da avaliação desenvolvida, com maior frequência, nos anos que antecederam as iniciativas para a reforma do Estado não atendiam às mudanças que foram almejadas, e nesse momento a concepção de avaliação deveria ser orientada pelas transformações exigidas na reforma e pelo esforço de transição da estrutura burocrática para um Estado gerencial.

Nesse sentido, o modelo gerencial desenvolvido no ramo empresarial passa a orientar a reforma. No Plano Diretor, esse modelo apresenta características distintas, o que torna relevante a sua explicitação nos termos da proposta:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrativa. (BRASIL, 1995, p.8)

Para o alcance de uma transformação nesse nível, foi imprescindível pensar diretrizes de operacionalização e, portanto, estabelecer estratégias

favoráveis a estas mudanças. O Plano Diretor propõe alguns projetos, mas, tendo em vista a proposta desse artigo, nos limitaremos à análise do projeto de Avaliação Estrutural, que tem como finalidade examinar a estrutura do Estado de forma global.

**[...] nesse momento a concepção de avaliação deveria ser orientada pelas transformações exigidas na reforma e pelo esforço de transição da estrutura burocrática para um Estado gerencial**

## **O PROJETO DE AVALIAÇÃO ESTRUTURAL**

O projeto de Avaliação Estrutural apresenta o objetivo de analisar órgãos e entidades governamentais a partir do exame de suas missões. Com essa atividade seriam detectadas as situações desfavoráveis ao modelo gerencial, permitindo que o Estado adotasse as medidas cabíveis em relação à continuidade ou extinção dessas instituições. Além disso, essa avaliação subsidiaria novas investidas do Estado em termos de proposição de novos órgãos que auxiliassem a gestão.

Os procedimentos avaliativos, na perspectiva almejada na proposta de reforma, deveriam ajudar na busca de respostas para as questões:

Qual a missão desta entidade? O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades desenvolvidas? Quais podem ser eliminadas? Quais devem ser transferidas da União para os estados e para os municípios? E quais podem ser transferidas para o setor público não estatal? Ou então para o setor privado? Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras: deve o Estado criar novas instituições? Quais? (BRASIL, 1995, p.35)

A avaliação, na forma com que se expressa na proposta, apresenta a característica de um instrumento de gestão através do qual será realizada a coleta de dados para confirmar a adequação ou inadequação dos órgãos e instituições federais com as diretrizes do modelo gerencial, no intuito de auxiliar o governo na tomada de decisão sobre o futuro de cada instituição, na perspectiva de tornar a máquina administrativa mais eficiente. Nessa



concepção, “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientado-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo de suspensão de uma determinada política ou programa”. (CASTANHAR; COSTA, 2003, p.972).

É comum nas teorias que discutem avaliação a ausência de consenso acerca de seu conceito, função e uso. Os autores Worthen; Sanders e Fitzpatrick (2004) analisam as fragilidades do campo avaliativo no tocante a estas questões, que se manifestam, inclusive, em países com longa trajetória no campo avaliativo. Questões relativas a indefinições e variedades nos campos epistemológico e metodológico tornam a avaliação uma prática complexa e de muitas possibilidades. Nesse sentido, é válido questionar: que abordagem teórica e procedimentos metodológicos subsidiaram o desenvolvimento do processo avaliativo proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado?

## **AVALIAÇÃO: ALGUMAS VISÕES CONCEITUAIS**

A definição do conceito de avaliação ainda é alvo de divergências na literatura dessa área. Worthen; Sanders e Fitzpatrick (2004) apresentam alguns elementos que justificam essa situação, um deles diz respeito à fragilidade em bases teóricas que auxiliem o processo avaliativo com a definição de um conceito que se articule com os procedimentos metodológicos para sua efetivação. Segundo os autores, a prática avaliativa se ampara em experiências de avaliadores que são transformadas em teorias, por vezes prescrições, que não atingem um patamar de universalidade, sendo restritas a um grupo que compartilha da concepção adotada para esta elaboração. Entre as diversas abordagens, os autores identificam que,

Alguns autores optam por uma abordagem sistêmica, vendo a avaliação como um pro-

cesso de identificação e coleta de informações para ajudar na tomada de decisões. Outros veem a avaliação como sinônimo de juízo profissional em que a visão da qualidade de um programa baseia-se nas opiniões dos especialistas. Segundo outra escola do pensamento, a avaliação é vista como processo de comparar os dados do desempenho com objetivos claramente especificados, enquanto outra ainda vê a avaliação como o equivalente à pesquisa experimental cuidadosamente controlada sobre programas educacionais ou sociais de peso [...]. (WORTHEN; SANDERES; e FITZPATRICK 2004, p. 105)

Nota-se, portanto, a complexidade do campo teórico que envolve a avaliação e a difícil tarefa de defini-la, mas um dos fatores passíveis de reflexão é o próprio ato avaliativo, que apresenta aspectos nem sempre considerados nessas tentativas de definição. Um deles é o da avaliação como atividade inerente à ação humana, pois agimos conforme constantes escolhas, e sendo uma ação humana ela se orienta nas percepções que integram a subjetividade. O que torna possível uma avaliação que ultrapasse os limites da subjetividade humana é o esforço de sistematizá-la coletivamente de acordo com os objetivos e propósitos de sua utilização em cada campo em que ela é requisitada, tendo por base os elementos empíricos que orientam o ato avaliativo.

Nesse sentido, a forma com que a avaliação se apresenta no campo educacional diverge de sua presença no campo administrativo – comumente conceituada como avaliação institucional – e demais áreas da atividade humana, visto que as questões existentes em cada realidade, as quais demandam avaliação, dizem respeito a um objeto próprio. Porém, nos diversos campos de atuação o processo avaliativo sistemático é composto por três ações imprescindíveis: coleta de dados/informações, tomada de decisão e possibilidade de mudança. Dessa maneira, refuta-se a ideia da avaliação sistêmica como atividade imediata, resultante das

percepções subjetivas. Ela pressupõe um planejamento em que essas três dimensões se articulem em prol das questões que demandaram o processo avaliativo. A avaliação institucional, campo que se articula com a proposta de investigação desse artigo, tem por foco instituições e políticas públicas.

Na concepção de Worthen; Sanders e Fitzpatrick (2004), a avaliação é uma valoração de um objeto submetido à apreciação. Em sua definição defende que “a avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (WORTHEN; SANDERES e FITZPATRICK, 2004, p. 35). Essa perspectiva evidencia a avaliação com um fim em si mesma, limitando sua abrangência a um juízo de valor com base na comparação com os critérios estabelecidos.

Algumas tentativas de definição do conceito de avaliação, por vezes, restringem-na ao processo de coleta de informações para a posterior tomada de decisão. Alguns autores chegam a restringi-la a um simples instrumento que, de acordo com a abordagem, é notável a referência a sua imparcialidade, conforme expressa Bergamini (1983)

É preciso ter em mente que a avaliação em si caracteriza-se como um simples instrumento. O valor que possa vir a lhe ser creditado depende do uso que dela se faça. Como simples instrumento ela não tem o poder de chegar a objetivo algum, a não ser o de facilitar o diagnóstico daqueles fatores que estejam dificultando ou mesmo impedindo o curso dos acontecimentos até a chegada aos objetivos organizacionais. Somente as medidas administrativas posteriormente adotadas é que darão o verdadeiro sentido de sua utilidade. (BERGAMINI, 1983 apud SANTOS; CARDOSO 2001, p.15)

Uma definição que apresenta a característica processual da avaliação, tendo como resultado uma mudança na realidade em que é desenvolvida, é apresentada por Silva e Brandão (2003, p. 3) ao conceituar a avaliação como:

[...] a elaboração, negociação e aplicação de critérios explícitos de análise, em um exercí-

cio metodológico cuidadoso e preciso, com vistas a conhecer, medir, determinar ou julgar o contexto, mérito, valor ou estado de um determinado objeto, a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e organizações.

Castanhar e Costa (2003), discutindo a situação conceitual e metodológica da avaliação comumente realizada, constatam que “a avaliação é um conjunto de técnicas que adotam conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos”. (CASTANHAR; COSTA, 2003, p.987). Para além dessa denuncia quanto à imprecisão conceitual, acreditamos na avaliação em uma perspectiva processual que envolve aspectos subjetivos e objetivados coletivamente, relacionados às ações de sujeitos historicamente situados e que mantêm constantes interações com os elementos políticos e culturais. Em decorrência disso, a prática avaliativa requer estabelecimento de ações ordenadas em um planejamento construído coletivamente, através da sistematização dos procedimentos para alcance dos propósitos desse processo.

No entanto, não podemos desconsiderar que a avaliação é um campo multifacetado e que reflete a complexidade presente nas atividades humanas e na forma com que a realidade se apresenta. Assim, não se pode engessá-la em determinismos conceituais e metodológicos, antes, deve-se estimular o surgimento de inovações aparadas em princípios éticos e que possam beneficiar ações em favor de melhorias para o coletivo.

Na perspectiva de Belloni; Magalhães e Souza (2007, p. 23-24) existem quatro concepções de avaliação mais frequentes:

- (1) avaliação como comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente;
- (2) avaliação como comparação entre proposto e realizado, isto é, comparação do atendimento de objetivos e metas;
- (3) avaliação como processo metódico de aferição de eficiência e eficácia;
- (4) avaliação como instrumento de identificação de acertos e dificuldades com vistas ao aperfeiçoamento.

Na forma em que foi concebida a avaliação no Plano Diretor observa-se uma proximidade com a concepção 3 apresentada por Belloni; Magalhães e Souza (2007) e com o conceito definido por Johnson (2003), no qual explicita que a avaliação “é a atividade orientada ao exame sistemático e objetivo de uma situação – atividade, projeto, programa, gestão – com vistas a observar a eficiência, eficácia e efetividade de uma determinada realidade” (JOHNSON, 2003 apud GÓIS, 2005, p. 356). Nesse sentido, a avaliação apresenta o propósito de fornecer aos interessados uma visão da realidade, amparada em um referencial previamente construído para que, a partir daí, sejam tomadas as decisões conforme os objetivos que melhor atendam a visão dos que avaliam.

Tendo em vista as discussões apresentadas sobre os elementos que compõem a avaliação, bem como a necessidade de sistematizá-la em um planejamento coletivo, a avaliação nos procedimentos adotados no PDRAE se apresentam como uma forma de verificação da adequação dos órgãos e instituições ao novo contexto solicitado pelos princípios que orientaram a reforma do Estado.

## O INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

No que concerne aos aspectos metodológicos, o instrumento auxiliar para a aplicação do PDRAE com interferência direta na mudança cultural do Estado e na sua forma de gestão foi o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP). Como estratégia o programa adotou o projeto Avaliação e Premiação na Administração Pública. Em 1997, foi criado o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública. Atentaremos, apenas, às características desse instrumento, no intuito de captar a concepção de avaliação subjacente.

Na perspectiva de Batista (2002, p. 10)

Avaliar a gestão de uma organização pública significa verificar o grau de adesão dos seus aspectos gerenciais mais importantes em relação a um referencial de gestão denominado, pelo Programa da Qualidade e Partici-

pação na Administração Pública, de Gestão pela Excelência.

Nesse entendimento, de acordo com o autor, o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública tem o propósito de orientação para a implementação do programa de Qualidade e Participação através da adoção dos princípios que orientam a gestão por excelência. Os critérios com base na excelência apresentam requisitos relacionados ao desempenho, servindo como referencial para avaliação, se distanciando de uma proposta prescritiva e de um modelo gerencial a ser implementado.

Nesse mesmo sentido, Ferreira (2002, p. 5), ao se referir a este instrumento de avaliação, afirma que ele

[...] propicia às Organizações um modelo para o diagnóstico e monitoramento dos resultados da implantação da qualidade e da gestão pela excelência, baseado nos sete critérios: Liderança; Planejamento Estratégico; Foco no Cliente; Informação e Análise; Gestão de Pessoas; Gestão de Processos; Resultados Institucionais. O Instrumento guia, de forma sistemática, a Organização Concorrente na descrição das práticas de gestão e dos resultados obtidos”.

Esses critérios são dispostos em uma escala de valores que totalizam 1.000 pontos. Esse instrumento de avaliação foi apenas uma das etapas do processo avaliativo caracterizado como o “nível 1”, no qual identificam-se os esforços rumo à excelência e evidenciaria uma maturidade organizacional para os procedimentos posteriores. Nesse nível a pontuação era de 0 a 500 pontos. Assim,

A organização em nível 1 é aquela que alcançou êxito na mobilização do seu pessoal para a qualidade, desenvolvendo projetos sistematizados para a melhoria de seu desempenho institucional, que já apresentam alguns resultados institucionais objetivos. (BATISTA, 2002, p. 10)

O método de avaliação expresso nesse instrumento orientava para a autoavaliação, na qual as instituições se responsabilizariam pela condução

do processo internamente através da busca de consenso na coletividade, com a demonstração das evidências que comprovassem a pontuação em cada critério previamente estabelecido no instrumento.

Na forma com que foi projetado, esse instrumento seria de grande auxílio para as instituições repensarem a sua estrutura organizacional. Porém, é válido destacar que a adoção dos critérios de excelência, comumente perseguida por organizações privadas, deveria levar em conta as especificidades concernentes à dinâmica da esfera pública. Dessa forma, para além da observação de determinados critérios que possibilitem a melhoria do desempenho, faz-se necessário os investimentos em recursos humanos, infraestrutura e nos aspectos institucionais, situação nem sempre condizente com a realidade brasileira.

Para Santos e Cardoso (2001, p. 8),

Conseguir uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados requer transformações em várias dimensões: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões, estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis dentro de um quadro participativo e comprometimento dos diversos níveis com uma gestão de melhor qualidade, de modo que os avanços conseguidos permaneçam.

Nesse entendimento, as instituições públicas com esses elementos seriam capazes de operar as transformações exigidas pela reforma, restringindo a uma questão administrativa e tentando camuflar o percurso histórico que envolve estas instituições, bem como herança política que nos incita a questionar o argumento de uma má utilização de recursos públicos e nos conduz a pensar que o enfoque deveria ser a efetiva utilização desses recursos para os fins sociais frente à complexidade de questões que envolveram o Estado brasileiro. Dantas (2005) menciona alguns aspectos dessa realidade ao expor que

**[...] faz-se necessário os investimentos em recursos humanos, infraestrutura e nos aspectos institucionais, situação nem sempre condizente com a realidade brasileira**

O Estado tentava deixar de ser executor para ser regulador, em um tipo “mercantil” de regulação, com peso na produção normativa, como no caso das experiências da Inglaterra e do País de Gales. Todavia, esse movimento nem sempre foi vitorioso, devido às altas taxas de rotatividade nas instâncias formuladoras, falta de continuidade política, tendência para soluções de curto prazo, pouca atenção para planejamento de longo prazo, dentre outras razões. (DANTAS, 2005, p. 26-27)

Desse modo, a adoção de um modelo diferenciado de gestão deveria levar em consideração estas especificidades, favorecendo uma reflexão coletiva que extrapolasse o nível institucional e permitisse uma análise sistêmica das questões que envolvem a administração do Estado brasileiro em uma perspectiva de parceria, em vez da transferência de encargos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões desenvolvidas ao longo do texto, com intuito de desvelar a concepção de avaliação presente no Plano Diretor da Reforma do Estado, demonstraram que a reestruturação do Estado, centrada na eficientização de suas funções através da busca por excelência, com o constante desafio de fazê-la com os recursos disponíveis e insuficientes para atendimento da demanda, foi perseguido por outros países além do Brasil. Essas mudanças estruturais apresentaram novas demandas à avaliação, colaborando para a ampliação dessa área com a busca por aperfeiçoamentos.

Assim, a avaliação que antes da reforma servia ao governo para mostrar um panorama da realidade brasileira, passou a ser requisitada na elaboração de políticas públicas, captação de recursos e retornos à sociedade acerca dos investimentos públicos.

Entre as várias possibilidades que a cultura avaliativa traz para a esfera governamental percebe-se que

[...] dessa tarefa, pode-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação de recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação *ex post*), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a *accountability* e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências governamentais e para o desenvolvimento de critérios para a aplicação de recursos". (SANTOS; CARDOSO, 2001, p. 7).

A grande questão que se apresentou foi que nesse processo de tentativa de transformação do Estado burocrático em Estado gerencial o foco de atenção se limitou ao campo conceitual, através de ideias expressas em termos como eficiência, excelência, desempenho, resultados etc. Todavia, ao contrário do que se opera na lógica privada, todos esses termos confluem para uma situação resultante de um investimento em pessoas e condições de trabalho. Além disso, a autonomia financeira e administrativa são pontos extremamente relevantes para estas demandas.

O governo fez uso da avaliação na perspectiva do controle e da regulação característicos da nova configuração empreendida como atribuição do Estado, e se utilizava das informações produzidas para justificar as ações governamentais. Por outro lado, as iniciativas de adoção do modelo gerencial possibilitaram que a cultura de avaliação fosse disseminada na perspectiva da melhoria da estrutura organizacional das estatais, se configurando como elemento auxiliar na busca da qualidade na oferta de serviços públicos.

Os argumentos desenvolvidos ao longo do texto evidenciam uma discrepância entre o estabelecimento de um princípio que se expressa no esforço de desenvolvimento das instituições públicas na efetividade de suas ações, no intuito de melhoria do atendimento à população, no qual a avaliação desempenha um importante papel, e a perspectiva de reestruturação das funções do Estado, na qual se expressa no Plano Diretor

da Reforma uma redução de sua intervenção na garantia desses serviços, atividade também respaldada por práticas avaliativas. Na visão de Bergamini (1983)

[...] adotar a avaliação de desempenho somente porque é moda seria desvirtuar-lhe a seriedade que merece. Igualmente inoportuno seria usá-la para punir irresponsáveis, demitir incapazes, aumentar lucros, reduzir gastos com pessoal e assim por diante. (BERGAMINI, 1983 apud SANTOS e CARDOSO 2001, p. 15)

De outra parte, o estudo demonstra que apesar das indefinições no conceito de avaliação, os consideráveis avanços no campo avaliativo nos permitem questionar se a proposta de avaliação adotada no PDRAE se distancia de uma proposta avaliativa alicerçada em um planejamento que atenda os três requisitos da avaliação, que são coleta de dados, tomada de decisão e mudança no processo, se aproximando muito mais de uma verificação respaldada em critérios previamente estabelecidos, conforme expresso no Instrumento de Avaliação da Gestão, e em consonância com os princípios da reforma na perspectiva gerencial. O texto também demonstra que em decorrência da necessidade de atendimento às novas demandas do contexto político e econômico, a avaliação ainda carece de aprofundamentos teóricos e metodológicos para que a sua utilização gere os resultados efetivos na gestão de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: proposta de um quadro teórico-sociológico. In: *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2000.
- BATISTA, Fábio Ferreira. *A Avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, maio de 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: out. 2007.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2007.
- BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, 86 p.

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. [Brasília]: ENAP, set./out. 2003. Disponível em: <[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Acesso em: set. 2007.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. *Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

FERREIRA, André Ribeiro. Sistema de avaliação da gestão pública utilizado pelo governo brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa, Portugal: CLAD, 2002. Disponível em: <[www.clad.org.ve/fulltext/0043720.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0043720.pdf)>. Acesso em: set. 2007.

GÓIS, Zélia. A avaliação como instrumento de gestão. *Revista Bahia Análise & Dados: retrospectiva 2005 e perspectivas*, Salvador, v. 15, n. 2/3, p. 355-65, set./dez. 2005.

NADER, Rosa Maria. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro. *CLAD*, 2005. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: set. 2007.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: CONCURSO DE ENSAIOS DO CLAD, 15., 2001. Caracas, 2001. Disponível em: <{HYPERLINK "http://www.clad.org.ve/fulltext/0041201.pdf"}> . Acesso em: out. 2007.

SILVA, Renato Rogério et al. *Rede brasileira de avaliação: primeiros movimentos*. 2005. Disponível em: <[www.avaliabrasil](http://www.avaliabrasil.org)>. Acesso em: out. 2007.

SILVA, Renato Rogério; BRANDÃO, D. *Os quatro elementos da avaliação*. São Paulo: Instituto Fonte, 2003. Disponível em: <[www.fonte.org.br](http://www.fonte.org.br)>. Acesso em: 10 out. 2007.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. Reforma do estado e educação: Implicações no contexto (inter) nacional. In: Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste, 18, 2007, Maceió - AL. *Anais ...* Maceió: UFAL - FAPEAL, 2007. 1 CD-ROM.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J.R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Instituto Fonte; Gente, 2004.

# O combate à pobreza e a necessidade de uma nova institucionalidade no Brasil

André Silva Pomponet<sup>A</sup>  
Nair Mamede Couto<sup>B</sup>

## Resumo

O Brasil conseguiu êxito nas políticas de combate à pobreza a partir de meados da década de 1990, com os programas de transferência direta de renda, tornando-se referência mundial. Apesar do sucesso de programas como o Bolsa Família, o desafio de promover a emancipação sustentada da pobreza permanece posto. Mais complexa, essa etapa exige maior transversalidade e sincronia das políticas públicas e uma nova institucionalidade que o Estado ainda não possui. O objetivo do presente trabalho é discutir essa nova institucionalidade, cujas diretrizes se desenham com as necessidades colocadas pelo combate à pobreza nessa etapa que se inicia.

**Palavras-chave:** Pobreza. Brasil. Estado. Institucionalidade.

## Abstract

*Brazil has been achieving success with its policies to combat poverty since the mid 1990s, using direct income transfer programmes and becoming a world reference on the matter. Despite the success of programmes such as Bolsa Família (Family Fund), the challenge of promoting emancipation maintained by poverty remains in place. This more complex stage requires greater transversality, a synchrony of public policies and new institutionalization that the State does not yet have. The objective of this research is to discuss this new institutionalization, whose directives are designed with the needs placed from combating poverty in this current stage.*

**Keywords:** Poverty. Brazil. State. Institutionalization.

## INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI foi marcada no Brasil por um significativo avanço na redução da pobreza. Foi nesse primeiro decênio que as discussões aprofundadas na década anterior materializaram-se em políticas públicas que colaboraram para retirar da indigência e da pobreza absoluta dezenas de milhões de brasileiros, que passaram a dispor de recursos para se alimentar. Grande parte do êxito se deve aos programas de transferência de renda, a

exemplo do Bolsa Família, que em 2006 beneficiou 46 milhões de pessoas, tornando-se o maior programa de transferência direta de renda do mundo.

A experiência brasileira tornou-se referência para outros países em desenvolvimento e sempre é apontada como exemplo de sucesso por organismos internacionais como o Banco Mundial, mas, apesar dos grandes avanços conquistados, o Brasil ainda têm desafios pela frente em relação à erradicação da pobreza, e alguns deles estão apenas se insinuando no horizonte. O mais imediato é assegurar, a milhões de beneficiários, formas de emancipação sustentada da pobreza, reduzindo ou extinguindo sua dependência dos programas de transferência de renda.

Para tanto, o Estado precisa efetivar mudanças institucionais, passando a abordar a pobreza sob

<sup>A</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exercendo suas funções na Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan), andrepomponet@hotmail.com

<sup>B</sup> Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); graduada em Administração de Empresas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exercendo suas funções na Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan), nmcouto@seplan.ba.gov.br

um prisma multidimensional, transpondo a visão tradicional, setorial e compartimentada, que ainda provoca grande desperdício de recursos aplicados. Essas mudanças conduzirão a diagnósticos adequados, intervenções mais ágeis, políticas transversais, decorrentes de transformações metodológicas.

O objetivo deste artigo é debater, de maneira não exaustiva, a necessidade do Estado de sofrer mudanças institucionais, adequando-se aos imperativos da nova etapa que se coloca para a erradicação da pobreza no país. Além dessa introdução, o presente artigo é composto da seção seguinte, que faz uma dupla abordagem: conceitua a pobreza para, em seguida, traçar um breve panorama das políticas implementadas recentemente no Brasil. A parte posterior foca a legislação que se construiu sobre o tema, utilizando a Bahia como referência e promovendo comparações com outros estados para, por fim, abordar os desafios colocados à construção de uma nova institucionalidade.

## **EVOLUÇÃO RECENTE DA POBREZA NO BRASIL**

Ao longo das últimas décadas, construiu-se no Brasil e no mundo uma vasta literatura sobre a pobreza. Boa parte da discussão reporta-se à dimensão conceitual do problema, já que embora bastante visível no cotidiano, a pobreza assume feições que variam conforme um conjunto de fatores, incorporando outras dimensões além da escassez ou ausência de renda. Trata-se, portanto, de um fenômeno multidimensional (KLUGMAN, 2003). O Banco Mundial considera como dimensões da pobreza a falta de oportunidades (níveis inferiores de consumo e renda, normalmente associados à má distribuição de ativos físicos), as diminutas capacidades (pouca ou nenhuma melhoria em saúde e educação para determinados grupos da sociedade), o baixo nível de segurança (grande exposição a “choques de renda”, com a interrupção de fluxos de recursos familiares ou individuais decorrentes de problemas econômicos em escalas local, regional ou nacional) e capacitação, que é definida como “A

capacidade para pessoas de baixa renda acessar ou influenciar os órgãos públicos que determinam as alocações de recursos públicos e as escolhas de políticas públicas” (KLUGMAN, 2003, p. 2).

A discussão sobre as múltiplas dimensões da pobreza e a necessidade de mensurar o fenômeno produziu, a partir de meados dos anos 1970, inúmeros esforços com o objetivo de gerar indicadores capazes de efetivamente medir a pobreza e, ao mesmo tempo, captar seus variados aspectos. Embora a discussão sobre a construção de indicadores ainda não tenha se esgotado – o que é comprovado pela existência de inúmeras formas diferentes de mensuração –, o fato é que o debate sobre o tema acarretou uma identificação mais precisa dos grupos socialmente mais expostos, permitindo uma melhor focalização das políticas públicas em alguns países, entre os quais o Brasil. Klugman (2003, p. 1), todavia, aponta que embora a pobreza tenha se reduzido ao longo das últimas décadas, os avanços estiveram aquém do desejado.

Com relação aos indicadores, no entanto, houve progressos. Um exemplo é o mais efetivo dos indicadores de pobreza, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo economista indiano Mahbub ul-Haq em 1990 e cuja aplicação pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocorre desde 1993 (POMPONET; SGANZERLA, 2007, p. 646). Aplicável em escala de países e municípios (a versão municipal é conhecida como IDH-M), é composto pela combinação da expectativa de vida (longevidade), educação (taxa de analfabetismo) e renda (em valor normalmente convertido em dólares). A escala do indicador varia entre 0 e 1, sendo que até 0,499 o nível de desenvolvimento é considerado baixo, entre 0,500 e 0,799 está no patamar médio e acima de 0,800 é classificado como alto (POMPONET; SGANZERLA, 2007, p. 646). Outro indicador bastante utilizado, mas mais restrito, o Índice de Gini mede a desigualdade de renda entre os indivíduos e desconsidera as demais dimensões envolvidas na mensuração da pobreza, como o acesso à saúde e à educação. Também oscilando entre 0 e 1, quanto mais elevado o Gini, maior a desigualdade.



Esses indicadores começaram a frequentar as páginas dos jornais e os noticiários televisivos quando a pobreza incorporou-se às grandes questões nacionais, a partir de meados da década de 1980. Os “descamisados” ganharam notoriedade com a eleição presidencial de 1989 (BOITO, 2003, p. 34). Conforme o discurso oficial, foram os principais beneficiários do Plano Real, que finalmente freou a espiral inflacionária herdada das décadas anteriores (ROCHA, 2003, p. 118; BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 3) e, mais recentemente, esteve no centro do debate nas duas últimas eleições presidenciais, em 2002 e em 2006 (POMPONET, 2007, p. 12). Enquanto esses fatos se sucediam, especialistas e instituições travavam uma aguerrida discussão sobre o número aproximado de pobres no Brasil, que variava ao sabor dos métodos de mensuração aplicados.

Rica no âmbito da retórica dos políticos, a discussão sobre a redução da pobreza permaneceu pobre no âmbito institucional. No Brasil, os primeiros esforços surgiram após a Constituição de 1988, que determinou explicitamente como objetivo combater a pobreza, conforme se verá na seção seguinte. A experiência nacional, todavia, nasceu de forma desarticulada e só mais recentemente ganhou musculatura, absorvendo as reflexões mais recentes sobre o tema e tentando contemplar as diversas dimensões da questão. O avanço recente, contudo, não eximiu a experiência brasileira de, frequentemente, desandar para o assistencialismo que orientou todas as ações sobre a questão até, pelo menos, o final da Ditadura Militar.

A discussão sobre a redução da pobreza no Brasil começou no início da década de 1990. A inflação sem controle e a ausência de políticas compensatórias voltadas para os mais pobres deixou exposta à pobreza uma parcela da população estimada em dezenas de milhões de brasileiros (ROCHA, 2003). Embora ainda não amplamente implementados, os benefícios sociais como a

aposentadoria rural e os benefícios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) contribuíram para amenizar o problema, mas parte da população permaneceu exposta ao fenômeno, já que nem todas as famílias pobres tinham membros aptos a esses programas de transferência de renda. A solução começou a surgir em 1995, no Distrito Federal, com o programa Bolsa Escola, implementado pelo

então governador petista Cristóvam Buarque (hoje no PDT). Nos anos anteriores, algumas experiências semelhantes foram tentadas, mas o grande impulso surgiu em Brasília, inspirando outras iniciativas e tornando-se projetos de lei apresentados no Congresso Nacional (SUPLICY, 2002).

Pode-se interpretar que o programa Bolsa Escola partia de duas premissas fundamentais: a de que a pobreza só pode ser erradicada no longo prazo com a garantia do acesso das crianças mais pobres à escola; e que não bastava assegurar a matrícula, era necessário também oferecer recursos para que essas crianças pudessem permanecer na escola, evitando a evasão, o ingresso precoce no mercado de trabalho e a consequente perpetuação do ciclo vicioso da pobreza. Em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso tornou o Bolsa Escola uma iniciativa federal, sancionando a lei que instituía o programa no Brasil (SUPLICY, 2002). Logo em seguida, foram lançados outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação e o Vale Gás, sempre utilizando como critério seletivo para os beneficiários um corte administrativo per capita em torno de um quarto do salário mínimo vigente. Em 2003, com a ascensão de Lula à presidência da República, os programas sociais foram unificados no Bolsa Família, que experimentou uma significativa expansão em termos de recursos e famílias beneficiárias (POMPONET, 2007, p. 13).

No âmbito administrativo, essas mudanças e a maior ênfase nas ações de assistência social

**A inflação sem controle  
e a ausência de políticas  
compensatórias voltadas para  
os mais pobres deixou exposta  
à pobreza uma parcela da  
população estimada em dezenas  
de milhões de brasileiros**

estimularam a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 23 de janeiro de 2004. A missão desse órgão é “coordenar, supervisionar, controlar e avaliar os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família” (BRASIL, 2004). A criação do ministério favoreceu a expansão e uma maior eficiência das políticas de transferência de renda, já que o MDS passou a atuar de forma articulada com os estados e os municípios, que assumiram responsabilidades, como a manutenção e atualização dos cadastros dos beneficiários e a fiscalização da contrapartida, como a frequência de crianças e adolescentes à escola (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Nos dois anos seguintes, houve uma significativa expansão do programa, sendo que em 2006, 11,1 milhões de famílias tornaram-se beneficiárias do Bolsa Família, ou 45,7 milhões de pessoas. Esse avanço permitiu a redução da pobreza absoluta no país de 35% da população em 1993 para 19% em 2006, 13 anos depois (POMPONET, 2007, p. 13). Naquele ano sobraram acusações de que o presidente Lula reeleger-se usando o programa com fins eleitorais. No entanto, os críticos do programa não só recusaram-se a admitir a extinção do Bolsa Família, caso fossem eleitos, como também não apresentaram alternativas consistentes, limitando-se a vagas afirmações sobre a necessidade de introduzir aprimoramentos (POMPONET, 2007, p. 14).

Embora a discussão em 2006 estivesse subordinada às conveniências do barômetro eleitoral, a questão da pobreza no Brasil já amadurecera o suficiente e transpunha os limites do programa Bolsa Família que, na verdade, representa apenas a face mais visível das políticas de erradicação da pobreza no país. Uma evidência é que, nos anos anteriores, esforços resultaram na criação de órgãos específicos para tratar a questão – como a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, na Bahia – ou se instituíram fundos com o propósito de financiar políticas para combater o problema. Além da Bahia, estados como o Maranhão, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Norte adotaram a iniciativa e destinaram parte dos recursos programados em seus orçamentos.

Na seção seguinte, as normas legais que visaram institucionalizar o combate à pobreza no âmbito estadual nos estados citados são objeto de análise. Para tanto, resgatam-se as referências constantes na Constituição de 1988, primeiro e mais importante documento a tratar do tema no Brasil.

## LEGISLAÇÃO E POBREZA

A primeira referência legal à pobreza no Brasil está na Constituição Federal de 1988. Logo no artigo terceiro a questão é abordada, estabelecendo-se como meta “Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Mais adiante, o artigo 23 volta a tratar do tema, traçando o objetivo de “Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores menos favorecidos” (BRASIL, 1988). Embora a pobreza seja abordada explicitamente apenas nesses dois artigos, a Carta Magna legou amplas diretrizes para a erradicação da pobreza e das desigualdades, o que constitui uma iniciativa inédita no que se refere à legislação constitucional do país.

Um dos capítulos do documento, por exemplo, reporta-se aos Direitos Sociais, listados como o acesso “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988), e que geram efeitos sobre a pobreza e reportam-se a esta como fenômeno multidimensional. O embrião das políticas de transferência de renda está no artigo 203, inciso V, que determina a concessão de um salário mínimo mensal a portadores de deficiência ou idosos que não possam ser mantidos pelas próprias famílias (BRASIL, 1988).

Cinco anos depois da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil ganhou uma Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Vigorando desde 7 de dezembro de 1993, a lei realça princípios da Carta Magna e afirma, em seu artigo primeiro, que “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não

contributiva” (BRASIL, 1993). A lei, posteriormente, reafirma para quem a assistência social está prioritariamente voltada: crianças, idosos, gestantes, adolescentes e portadores de deficiência física, e determina também o propósito das políticas assistenciais: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993).

A exemplo do que se defende para a saúde pública, a LOAS prevê a descentralização administrativa das ações, envolvendo estados e municípios, e determina também a primazia do Estado na assistência social. Outro avanço é a previsão de participação da Sociedade Civil, inclusive propondo a formulação de políticas públicas. A legislação trata ainda da organização da assistência social no país, delegando atribuições à União, aos estados e aos municípios, inclusive no que se refere à transferência de recursos e às ações que competem a cada ente federativo. A deliberação sobre as políticas de assistência social fica sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social e de conselhos distribuídos entre estados, municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1993).

Com o propósito de assegurar recursos para esta política, a Constituição Federal ganhou uma emenda em 14 de dezembro de 2000, instituindo o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, previsto inicialmente para vigorar até 2010. Segundo a emenda, o intento é assegurar meios para “ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social”. Adiante, a emenda apresenta as fontes tributárias responsáveis pelo fornecimento de recursos para as ações.

Dado o passo inicial com a emenda constitucional que instituiu no Brasil o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, a Bahia foi pioneira

na instituição de um fundo estadual voltado para o mesmo objetivo. No dia 21 de dezembro de 2001 foi criada, através da Lei 7.988, a Secretaria Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp), assim como o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep). Outros estados acompanharam estes passos, como o Rio de Janeiro, em dezembro de 2002 (RIO DE JANEIRO, 2002), o Rio Grande do Norte (RIO

GRANDE DO NORTE, 2003), que instituiu o fundo em 19 de dezembro de 2003, e também o Maranhão, cujo fundo foi criado em meados de 2004 (MARANHÃO, 2004). Ao contrário da Bahia, estes estados não instituíram secretarias exclusivamente voltadas para combater a pobreza, mantendo os recursos vinculados a órgãos já existentes. Seguindo o que previu a emenda constitucional, estes fundos têm vigência prevista até dezembro de 2010.

A Secomp foi instituída com a finalidade de “promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social assim como as suas causas e efeitos”, conforme o artigo 1º da Lei 7.988. Previu-se, logo em seguida, que a secretaria atuaria diretamente e também em apoio a atividades desenvolvidas por outras secretarias. No artigo 2º é descrita a estrutura funcional do órgão, assim como as atribuições de cada diretoria. Destaque-se que a lei previu a atuação da Secomp não apenas propondo e executando políticas públicas, mas também avaliando os resultados alcançados e mantendo uma interação com as comunidades beneficiadas por estas políticas de combate à pobreza.

As diretrizes que norteiam a atuação da secretaria baiana, descritas no artigo 7º, são: “atenção integral para superação da pobreza e desigualdades sociais”, “acesso de pessoas, famílias e comunidades a oportunidades de desenvolvimento integral”, “fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção no setor produtivo” e, por fim, “redução dos mecanismos de geração de pobreza

### **A deliberação sobre as políticas de assistência social fica sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social e de conselhos distribuídos entre estados, municípios e o Distrito Federal**

e desigualdades sociais”. A legislação também estabeleceu a criação de um conselho composto, entre outros representantes, por secretários de Estado, com a função de fazer o acompanhamento. Nos primeiros anos, no entanto, esse conselho não chegou a funcionar.

Em dezembro de 2006, a Secomp tornou-se a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes). A Lei 10.549/2006 transferiu a gestão do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) para a Casa Civil e, como mudança adicional, algumas atribuições e órgãos subordinados à Secretaria do Trabalho e Ação Social (Setras) foram repassadas para a Sedes, como a Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (Fundac), o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CECA), a Coordenação de Defesa Civil do Estado da Bahia (Cordec), entre outras funções (BAHIA, 2006).

A essência da legislação baiana em relação ao combate à pobreza permanece em leis instituídas em outros estados. É o caso do Rio Grande do Norte, cujo fundo começou a vigorar em 2004: direcionou as ações de combate à pobreza aos setores de “nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar”, estabeleceu as fontes de recursos, aumentando a alíquota do ICMS de alguns produtos (como bebidas alcoólicas, armas e munições, perfumes e cosméticos importados etc.), e delegou à Secretaria Estadual de Planejamento o papel de gerir os recursos. No Maranhão, o decreto que regulamenta a lei que instituiu o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza se limita a citar as fontes de recursos e descreve o objetivo da legislação de forma sintética: “viabilizar a população maranhense o acesso a níveis dignos de subsistência”.

No Rio de Janeiro, repete-se a fórmula dos objetivos prioritários, como “nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar”, instituem-se as mesmas fontes de geração de recursos (adicionais nas alíquotas do ICMS de produtos como munição, fogos de artifício, além de serviços de telefonia etc.), estabelece-se o público que terá acesso aos benefícios e fixam-se

padrões para a distribuição dos recursos. No caso da lei fluminense, o que houve de inusitado foi a contestação da Confederação Nacional da Indústria, que entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando diversos artigos da lei, a exemplo das alíquotas adicionais superiores a 2% estabelecidas sobre alguns produtos.

As leis citadas acima visualizam a pobreza em uma dimensão mais abrangente, superando a percepção superficial de que apenas a escassez ou ausência de renda é que determinam o fenômeno da pobreza. Nota-se, portanto, que existe a compreensão de que a superação sustentada do problema exige uma abordagem mais ampla, articulando ações setoriais que assumem, assim, um caráter transversal. Nessa etapa, para que as iniciativas de erradicação da pobreza alcancem sucesso, torna-se necessária uma nova arquitetura institucional, que a simples transferência de recursos através dos programas compensatórios dispensa. É o que será discutido na seção seguinte.

## **POBREZA COMO DESAFIO INSTITUCIONAL**

O consenso social de que as políticas de transferência de renda e políticas específicas de combate e erradicação da pobreza são necessárias firma-se em torno de uma convicção: a de que existem segmentos determinados da população a quem os benefícios do crescimento econômico, por si só, são incapazes de promover a emancipação econômica. Afinal, nota-se com clareza que a ausência de renda – o que para efeitos administrativos e de aplicação de políticas públicas define quem é pobre e quem não é – não é o único determinante da pobreza. Ao contrário, normalmente é o acesso precário à educação, à saúde e aos meios de produção que determinam a escassez de renda. Assim, mesmo num cenário de crescimento econômico sustentado – o que não se verifica no Brasil com frequência há décadas –, a absorção dos mais pobres pelo mercado de trabalho vai acontecer de forma mais lenta, normalmente através da informalidade ou sob condições precárias, e, como

desdobramento, a distribuição do produto decorrente do crescimento econômico vai ocorrer de maneira assimétrica ou “perversa”, preservando o *status quo* existente.

Logo, mesmo que se parta do pressuposto de que o crescimento econômico beneficia todos os indivíduos de uma determinada sociedade, é evidente que a distribuição da renda

se sujeita a um conjunto de condicionantes. Esses condicionantes assumem expressões regionais (algumas regiões são mais beneficiadas por fatores geográficos ou pela existência de uma melhor infraestrutura, por exemplo), espaciais (atividades urbanas tendem a agregar mais valor e, por consequência, a ter participação mais efetiva no produto), sociais (indivíduos mais qualificados conseguem obter trabalho mais facilmente e garantir maiores rendimentos), políticos (segmentos sociais melhor organizados influenciam mais decisivamente as decisões políticas, o que os beneficia) e culturais (tradição empreendedora ou cooperativa, ausência de ação coletiva em função da desorganização dos agentes econômicos). Quando essas assimetrias são consideráveis entre grupos de indivíduos, surgem imensas desigualdades sociais.

As desigualdades implicam na estratificação social, que se expressa na desigual distribuição dos ativos materiais. É essa estratificação a origem da pobreza, que é a ausência ou insuficiência no acesso a esses ativos ou meios de produção. Ora, embora essencialmente tenha a mesma origem – a estratificação social fruto das relações de produção no sistema capitalista –, a pobreza se expressa na forma de carências que têm múltiplos determinantes, mas que torna semelhantes os grupos de indivíduos a ela expostos na forma de ausência ou escassez de fluxos de renda. As medidas compensatórias mencionadas acima, como o programa Bolsa Família e as demais formas de transferência direta de renda, têm a virtude de cessar a insegurança alimentar e inibir outras necessidades básicas no curto prazo, mas não apresentam nenhum

mecanismo endógeno de emancipação sustentada da pobreza (POMPONET, 2007).

As idas e vindas na gestão de políticas de combate à pobreza no Brasil permitiram, ao longo dos anos, o mapeamento razoavelmente preciso de quem é pobre no país. Dados censitários, além de outras fontes de informações, como as pesquisas de orçamento familiar, per-

mitem a localização espacial da pobreza tanto no *locus* das metrópoles, como nos distantes vilarejos interioranos. Sabe-se, por exemplo, que famílias com crianças pequenas estão mais expostas à pobreza (ROCHA, 2003, p. 187), tanto pela impossibilidade de se engajarem em atividades produtivas, quanto pelo tempo que exigem dos pais e que poderiam ser dedicados ao trabalho. Outra constatação consagrada é que o acesso precário ou a impossibilidade de estudar contribui para a permanência do indivíduo na pobreza, assim como a ausência de saneamento básico se reflete através de doenças que afetam as pessoas, debilitando-as e comprometendo suas funções produtivas.

Em linhas gerais, entre os pobres verifica-se baixo nível de consumo (acentuado pela desigual distribuição de renda, como é o caso brasileiro), elevada suscetibilidade a choques econômicos (o que provoca redução ou suspensão dos fluxos de renda), acesso precário às políticas públicas, principalmente de saúde e educação, além da baixa capacidade de influenciar na definição e aplicação de políticas públicas. As duas primeiras características podem ser visualizadas como fenômenos de efeito imediato e cuja resolução, em parte, alcança-se com políticas de transferência de renda, como as já citadas. Contudo, refinando-se a análise, pode-se situar as duas primeiras características como conjunturais e as duas últimas como estruturais. Em outras palavras, as duas primeiras características são efeitos e as duas últimas são causas, quando se analisa a pobreza sob uma perspectiva de mais longo prazo.

**Outra constatação consagrada  
é que o acesso precário ou  
a impossibilidade de estudar  
contribui para a permanência do  
indivíduo na pobreza**

O desafio de se reduzir ou erradicar a pobreza ou, noutro sentido, promover a emancipação sustentada da população pobre começa justamente aí. É na transição da conjuntura para a estrutura ou dos efeitos para as causas que se tornam visíveis as fragilidades institucionais no Brasil. A mais elementar é a forma como o Estado se organiza para atuar. As políticas públicas são gestadas, elaboradas, aplicadas e, eventualmente, avaliadas através de departamentos estanques (ministérios, secretarias, superintendências, gerências, diretorias etc.), com foco setorialmente direcionado (saúde, educação, segurança pública, infraestrutura etc.) e sem uma delimitação clara da população que se pretende atender. Como complicador adicional, a meta da universalização dos serviços essenciais habitualmente é confundida com a oferta de serviços padronizados ou homogêneos, que, com muita frequência, não atendem às especificidades regionais ou de grupamentos populacionais determinados, como os mais pobres.

Parece óbvio que políticas de erradicação da pobreza não alcançarão seu objetivo se aplicadas paralelamente, sem a disponibilidade de um diagnóstico sistêmico e sem convergência entre as formulações setoriais. Aqui cabe, portanto, um questionamento: como sincronizar políticas públicas de forma a obter resultados ótimos, maximizando a aplicação de recursos do Estado? A resposta passa pela adoção de outra perspectiva metodológica. Em vez de se buscar reverter indicadores isoladamente (analfabetismo, mortalidade infantil, êxodo rural), limitando o diagnóstico, a formulação da política e sua aplicação a um determinante setorial, a necessidade que se impõe é a de se tomar o objeto (ou população) como fator de formulação de política pública. Sincronizar políticas de saúde e educação em determinada região com elevada incidência de pobreza implica considerar que construir escolas ou ofertar material didático de qualidade, por exemplo, não vai otimizar o aprendizado de estudantes com elevada carência nutricional. Por outro lado, determinados gastos em saúde podem ser evitados caso a população possua educação e informação sobre como se transmitem e se contraem doenças que

podem ser evitadas com procedimentos básicos de higiene. Em ambas as situações, recursos públicos estarão sendo gastos sem a devida eficiência.

A construção de políticas sincronizadas, todavia, exige um passo preliminar. Esse passo é o conhecimento adequado da clientela que é objeto das políticas de erradicação da pobreza. Nos grandes centros urbanos, por exemplo, a falta de oportunidades para quem dispõe de um nível razoável de instrução certamente é mais comum que na zona rural, onde o analfabetismo constitui um entrave mais corriqueiro para o indivíduo. Em ambos os casos, o indivíduo pode ter pouca inclinação para o empreendedorismo ou baixa cultura cooperativa. Outra situação comum é a ausência de meios de produção, seja pelo custo de vida elevado de uma metrópole, seja pela estiagem que dizimou uma lavoura. Por razões distintas, a solução passa pela mesma via: acesso limitado ao crédito ou ausência de uma apólice de seguro para a safra plantada que assegure recursos para o recomeço. Esses exemplos mostram que a pobreza pode ter determinantes microeconômicos que escapam às políticas generalistas formuladas pelo Estado. Desenvolver mecanismos institucionais que captem essas nuances é outro desafio apontado há anos. Existe, inclusive, o reconhecimento de organismos internacionais de que os maiores especialistas em pobreza são os próprios pobres (KLUGMAN, 2003). A percepção do fenômeno sob a ótica microeconômica é, portanto, uma exigência preliminar para a construção de uma estratégia efetivamente destinada ao sucesso.

As estruturas estanques do Estado no Brasil, nas quais se constituem feudos invioláveis, são as causas da pouca flexibilidade setorial. A ausência do diálogo que embasa a concepção de políticas transversais, muitas vezes, decorre das batalhas partidárias que se travam entre os agentes políticos dentro dos próprios governos. Essa batalha perpétua dificulta a compreensão de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que, portanto, se reporta às atividades de órgãos com as mais distintas especialidades. Não é à toa que, para tentar erradicá-la, recorre-se à criação de novas secretarias especializadas no combate à pobreza e ao desenvolvimento

social, em vez de se aprofundar a compreensão do fenômeno e estimular a ação coordenada das secretarias setoriais já existentes. Afinal, não se deve perder a noção de que a pobreza não é uma determinação de natureza aleatória, mas resultado de relações sociais entre indivíduos, que se amplia quando o Estado atua de forma precária ou inadequada sobre suas causas.

Assim, a articulação de políticas focadas na população pobre através de um modelo de gestão que favoreça a convergência das ações dos diversos órgãos setoriais parece mais racional que a criação de secretarias especializadas responsáveis pela gestão de fundos, mas cuja ação sobre a pobreza se choca com políticas executadas por secretarias específicas. Mesmo o acompanhamento das ações executadas com recursos de fundos de combate à pobreza encontra limitações institucionais, tanto em relação à ausência de mecanismos apropriados para a realização desse acompanhamento, quanto em relação à pouca articulação entre as ações de combate à pobreza, mesmo quando realizadas em um mesmo espaço territorial. Seria necessária, portanto, a existência prévia de um plano para aplicação dos fundos, vinculando as ações setoriais às diretrizes do combate à pobreza.

Ainda nos dias atuais e mesmo dentro do Estado que tenta se transformar e atuar sobre a pobreza nota-se um fator que obscurece a percepção e o devido tratamento do problema: o conceito equivocado de que a pobreza é uma questão de filantropia. Essa ideia, que remonta ao Brasil Colônia, permanece viva na benemerência das primeiras-damas e em suas ações sociais, na distribuição de sopas para os desvalidos e no paternalismo com que o Estado trata parte da população. Inicialmente, surgiram organizações que congregavam as damas mais eminentes do estado com propósitos filantrópicos. À época, escondia-se a pobreza sob o tapete da bondade. Com o recrudescimento do problema, a

redemocratização e uma maior mobilização social, a assistência social ganhou *status* de secretaria – eufemismo para a filantropia e, não raramente, para o assistencialismo puro e simples – e, mais recentemente, evoluiu com o surgimento de fundos específicos para erradicar a pobreza ou até mesmo para a criação de secretarias, como foi o caso baiano.

Mas, conforme apontado acima, o grande salto que a erradicação da pobreza impõe ainda não foi dado no Brasil: iniciar a etapa em que

**[...] o grande salto que a erradicação da pobreza impõe ainda não foi dado no Brasil: iniciar a etapa em que as políticas públicas tenham clara conotação emancipatória, consolidando as conquistas já obtidas, e assegurar meios de subsistência para a população mais pobre**

as políticas públicas tenham clara conotação emancipatória, consolidando as conquistas já obtidas, e assegurar meios de subsistência para a população mais pobre. Ingressar nessa nova fase exige do Estado transformações institucionais. Essas transformações vão além da criação de novos órgãos ou programas específicos, avançando na necessidade de se construir políticas transversais e complementares. A aplicação desse novo conceito de Estado, porém, implica na tortuosa travessia da transformação cultural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um fenômeno multidimensional. A sua erradicação, portanto, exige uma abordagem que implique na transversalidade das políticas públicas, na sincronia nas ações e, como passo preliminar, em um diagnóstico sistêmico para um problema que se reporta a diversos aspectos setoriais. Superar a pobreza impõe ao Estado sua própria reestruturação, sob uma perspectiva que migre das ações pontuais, fragmentadas e, costumeiramente, ineficazes para ações planejadas, articuladas, sincronizadas e otimizadoras dos recursos públicos.

A construção de uma nova institucionalidade passou a se impor ao Estado a partir do momento em que as políticas de transferência direta de renda alcançaram seu objetivo. Mas como não são

dotadas de mecanismos de emancipação endógena dos indivíduos, a construção dessa nova etapa se impõe. Cumpri-la é mais complexo, já que envolve uma articulação que é dispensável em programas como o Bolsa Família. Embora as diretrizes que nortearão essa nova institucionalidade já estejam postas, sua construção no âmbito do Estado está longe de se completar.

Mais do que um rearranjo institucional, a nova etapa para a erradicação sustentada da pobreza coloca o imperativo da transformação cultural. O Estado com seus compartimentos estanques, com seus setores geometricamente enquadrados, com sua visão estática da realidade e com suas ações descomprometidas com resultados caminha, aos poucos, para uma grande guinada. Em certa medida impulsionado pela pobreza que, paradoxalmente, esse mesmo Estado não conseguiu atenuar.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. *Lei nº 10.549 de 28 de dezembro de 2006*. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06-bahia-ba>>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- BAHIA. Lei nº 7.988, de 21 de dezembro de 2001. Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 22 e 23 dez. 2001. Disponível em: <<http://sinter82.sefaz.ba.gov.br>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 24 p. (Texto para discussão, 800).
- BOITO, Armando. Vargas e a herança populista. *Politéia: história e sociologia*, Vitória da Conquista-BA, v. 3, n. 1, p. 29-37, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2006.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2006.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 163*, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/mpv\\_163\\_2004.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/mpv_163_2004.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- KLUGMAN, J. Visão geral. In: Estratégias de redução da pobreza. Washington: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2008.
- MARANHÃO. Lei nº 8.025, de 22 dezembro de 2004. Institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP, dispondo sobre os produtos relacionados ao adicional de alíquota de 2%, para ICMS; quanto a responsabilidade pelo recolhimento do referido adicional; acerca dos procedimentos para cálculo do adicional; quanto a forma e prazo para recolhimento; acerca das informações na Declaração de Informações Econômico-Fiscais – DIEF; e dentre outras disposições. *Diário Oficial do Estado*, São Luís, 22 e 23 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cge.ma.gov.br/index>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. 33 p. (Texto para discussão, 1283).
- POMPONET, André. Conceitos e preconceitos no debate sobre o Bolsa Família. *Conjuntura & Planejamento: SEI*, Salvador, n. 157, p. 10-15, out./dez. 2007.
- POMPONET, André; SGANZERLA, Célia. Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-plano Real. *Bahia Análise & Dados: economia brasileira e baiana: uma análise do pós-real*: SEI, Salvador, v.16, n.4, p. 645-53, jan./mar.2007.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.056, de 30 dezembro de 2002. Autoriza o Poder Executivo a instituir no exercício de 2003, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, em obediência à Emenda Constitucional Nacional nº 31, de 14/12/2000, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo o Artigo 82 que cria o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, 31 dez. 2002. Disponível em: <<http://alerjrn1.rj.gov.br/contlei.nsf>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 261, de 19 dezembro de 2003. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, nos termos da Emenda Constitucional Federal nº 31, de 14 de dezembro de 2000, cria o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, altera a Lei Estadual nº 6.968, de 30 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diários Oficiais do Estado*, Natal, 20 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom261.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. São Paulo: FGV, 2003.
- SUPLICY, Eduardo. *Renda de cidadania*. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002. 368p.



# Avaliação ambiental estratégica: uma proposta de integração da política ambiental ao processo de planejamento governamental

Severino Soares Agra Filho<sup>A</sup>

## Resumo

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem sido um instrumento aplicado como uma alternativa capaz de incorporar a perspectiva ambiental no processo de planejamento governamental. Este artigo propõe uma estratégia para seu uso e as possibilidades de sua institucionalidade, a partir da caracterização da lacuna institucional que os instrumentos de planejamento ambiental disponíveis no Brasil representam.

**Palavras-chave:** Avaliação ambiental estratégica. Planejamento ambiental. Avaliação de impactos ambientais.

## Abstract

*Strategic Environmental Evaluation (AAE) has been an instrument applied as an alternative capable of incorporating an environmental perspective in the governmental planning process. This article proposes a strategy for its use and the possibilities of its institutionalization, from characterizing the institutional gap which the environmental planning instruments available in Brazil represent.*

**Keywords:** Strategic environmental evaluation. Environmental planning. Evaluating environmental impacts

## INTRODUÇÃO

A perspectiva do desenvolvimento sustentável, consolidada pela Conferência do Rio em 1992 (RIO-92), exige mudanças profundas no processo de atuação do poder público, visando à inserção da perspectiva ambiental na formulação e implementação das políticas públicas promotoras de desenvolvimento setorial, regional, sub-regional e nacional. Esses novos enfoques devem conduzir para uma perspectiva mais abrangente, que transcenda à preocupação exclusiva pelas metas de crescimento e que adote formas e instrumentos de gestão pública que viabilizem um modelo de desenvolvimento baseado nas capacidades ecológicas e nas aspirações de qualidade de vida da população.

Impõe-se, portanto, aos órgãos governamentais diversos desafios e mudanças na abordagem e na forma de atuação e organização das instituições. Entre outros desafios, destaca-se a plena integração do poder público nas ações de gestão ambiental. Assim sendo, torna-se premente a adoção de instrumentos que permitam a incorporação da noção de sustentabilidade nas instâncias decisórias estratégicas, ao longo dos distintos estágios do ciclo de planejamento. A avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas governamentais, denominada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), tem se consolidado como um instrumento capaz de suprir essa necessidade.

A prática internacional da aplicação da AAE tem demonstrado a validade deste instrumento, sobretudo como forma de potencializar e suprir deficiências na aplicação dos instrumentos de

<sup>A</sup> Doutor em Economia Aplicada e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre em Planejamento Energético pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (EFRJ); professor adjunto do Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal da Bahia (UFBA). severino@ufba.br

planejamento ambiental, tais como a avaliação de impactos ambientais de projetos, o zoneamento ecológico econômico e o licenciamento ambiental.

As avaliações ambientais nos níveis decisórios mais estratégicos e de maior abrangência emergiram em função das seguintes constatações:

- a. A crescente necessidade de procedimentos que possibilitassem a integração das considerações ambientais em um processo de planejamento comprometido com os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável;
- b. As limitações observadas com a aplicação da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), restrita a projetos específicos, cujos aspectos locais, tecnológicos e de investimentos são definidos anteriormente, durante a formulação da política, do plano e do programa em que o projeto em questão se insere (THERIVEL, 1996). A aplicação da AIA de projetos tem se revelado insatisfatória também para fazer frente à crescente complexidade em que as decisões governamentais estratégicas estão atualmente envolvidas (THERIVEL, 1993; WOOD, 1990; SADLER; VERHEEM, 1996).

O reconhecimento da importância da aplicação da AAE no Brasil tem motivado algumas iniciativas experimentais de setores governamentais na utilização deste instrumento. Este artigo tem como propósito discutir sobre a demanda e as possibilidades institucionais da aplicação da AAE no Brasil.

## **A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)**

### **Definições e objetivos de aplicação**

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um termo usado para descrever o processo de avaliação

dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis decisórios governamentais que precedem a fase de projetos específicos, ou seja, nos níveis mais estratégicos de decisão das políticas, planos e programas de intervenção estatal, sejam setoriais, regionais ou áreas programáticas. Desse modo, a adoção da AAE pode ser considerada uma forma de garantir que a noção de sustentabilidade esteja permeando o processo decisório, desde o alto nível da tomada de decisão até o estágio de projetos. Isso vai permitir opções alternativas de projetos, as quais, de outro modo, estariam preteridas do escopo dos estudos convencionais de viabilidade de investimentos.

Nesse sentido, ao se proceder à AAE nos estágios anteriores de formulação de políticas, planos e programas, pode-se incorporar considerações e critérios ambientais, propiciando minimizações significativas dos impactos ambientais dos projetos e nos respectivos custos das medidas mitigadoras necessárias. Assim, a AAE possibilita superar as limitações inerentes à aplicação das avaliações de impactos ambientais de projetos e propicia a oportunidade para se apreciar as consequências ambientais no momento em que as decisões estratégicas estejam efetivamente sendo tomadas sobre as prioridades de investimentos.

Outro aspecto importante propiciado pela AAE, também associado às limitações das avaliações de impactos ambientais de projetos específicos, reside na sua capacidade de avaliar os impactos cumulativos resultantes de um conjunto de pequenos projetos, cujos impactos ambientais individuais seriam considerados irrelevantes. Os projetos que individualmente representam impactos de menor relevância são dispensados pela legislação de estudos de avaliação. Estes projetos, quando estão localizados numa mesma região ou incidem numa área específica, podem oferecer impactos cumulativos que somente seriam configurados mediante uma AAE no âmbito do planejamento regional.

**[...] a adoção da AAE pode ser considerada uma forma de garantir que a noção de sustentabilidade esteja permeando o processo decisório, desde o alto nível da tomada de decisão até o estágio de projetos**

Na consideração da sustentabilidade no processo de desenvolvimento, o principal mérito do processo de AAE advém de sua capacidade integrativa. A incorporação de critérios ambientais e de sustentabilidade ao processo de planejamento implica uma integração maior no sistema de planejamento, propiciando maiores elementos, sobretudo para a identificação e avaliação de alternativas sustentáveis (THÉRIVEL; PARTIDÁRIO, 1996).

Uma definição da AAE deve expressar, portanto, a perspectiva de compatibilizar a noção de procedimento sistemático, pró-ativo e participativo, com a natureza contínua e estratégica dos processos decisórios, como também a visão integrada das vertentes fundamentais no processo de sustentabilidade. Neste texto, adota-se a seguinte definição proposta por Sadler e Verheem (1996):

A AAE é um processo sistemático para auxiliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.

Diante dessa definição pode-se perceber que a AAE tem como principal propósito auxiliar os tomadores de decisões estratégicas no processo de promoção do desenvolvimento sustentável, que são consubstanciadas nas políticas, planos e programas e no fortalecimento da AIA de projetos. Assim, quando aplicada sistematicamente, a AAE pode tornar-se um vetor de transição da agenda convencional de proteção ambiental para a agenda de sustentabilidade. Na agenda convencional de proteção ambiental a ênfase incide predominantemente sobre o enquadramento dos efeitos ou sintomas do desenvolvimento na fase ou estágio final do processo decisório. A agenda da sustentabilidade, ao contrário, conduz e propicia uma instrução mais integrada para os tomadores de decisão governamentais, focalizando objetivamente as causas ou fontes geradoras dos problemas ambientais ou das condições de insustentabilidade das ações sob avaliação. Estas incidem na fase anterior, ou nos estágios iniciais do processo decisório no âmbito da

economia, das políticas comerciais e fiscais, que determinam em geral o curso do desenvolvimento (SADLER; VERHEEM, 1996).

Nessa perspectiva, o universo de aplicação da AAE abrange uma diversidade de ações e iniciativas governamentais, na qual se enquadram tanto as questões e temáticas usualmente desvinculadas da questão ambiental, tais como os tratados internacionais, processos de privatização, orçamentos nacionais, quanto as mais convencionais, relativas às políticas globais e setoriais e ao planejamento e ordenamento territorial.

### **Subsídios da experiência internacional**

A implementação da AAE, como um instrumento capaz de inserir a perspectiva ambiental nas políticas públicas e respectivos planos e programas de desenvolvimento, é determinada pelo provimento de um conjunto de condições políticas e institucionais indispensáveis. Nesse sentido, a efetividade de sua aplicação torna-se necessariamente condicionada à existência dessas condições e das possibilidades de compatibilização dos seus requisitos fundamentais com as especificidades existentes em cada contexto político-institucional.

Com base nas principais avaliações disponíveis sobre as práticas internacionais (SADLER, 1996; THERIVEL, PARTIDÁRIO, 1996; BRASIL, 2001; SÃO PAULO, 1996), foram identificadas as diferentes formas de institucionalização e de abordagem institucional e operacional adotadas para sua implementação. Essas diferenças refletem naturalmente os distintos contextos políticos institucionais a que a AAE está submetida. Conforme essas avaliações indicam (resumidas no Quadro 1), alguns países privilegiam a edição de leis específicas para sua implementação, enquanto outros recorrem a decretos, diretrizes e procedimentos normativos no âmbito do Poder Executivo, ou ainda ao uso de expedientes não formais, circunscritos aos mecanismos de condução gerencial e operacional, no âmbito do processo de planejamento governamental. Cabe ressaltar que a segunda opção é mais adotada nos países com estrutura governamental para a prática do

**AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA:  
UMA PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Países	Base legal /normativa	Procedimento	Metodologia
EUA (Federal)	NEPA, 1970 (*)	- AIA (programática) - Diretrizes da CEQ	- Similares aos aplicados na AIA de projetos
Canadá	Diretiva do gabinete-1999	Conforme Diretiva	- GUIAS
Grã-Bretanha	Inexistente	GUIAS (**)	Listagens /matrizes/análise de consistência/abordagem econômica
Países Baixos	Legislação da AIA de 1987(***)	- Similares aos aplicados na AIA de projetos - E-test conforme listagem e critérios de DS	-AIA de projetos - Critérios de DS - Não há guias formais
Nova Zelândia	No âmbito do RMA	Não há guias formais	Listagens /matrizes
Austrália	Em alguns estados	Procedimentos formais nos estados com legislação	.....
Dinamarca	Resolução administrativa	- Planejamento AIA - GUIAS (1993/1995)	Listagens de critérios de desenvolvimento sustentável
Suécia	Inexistente	Planejamento AIA	Peritos / listagens / matrizes
Hong-Kong	Diretiva do governo	Não há procedimentos formais / diretrizes reduzidas	Seção de informação ambiental
Finlândia	Inexistente	GUIA (1992)	Diretrizes

**Quadro 1  
Resumo das abordagens institucionais**

FORNE: PARTIDÁRIO, 1993; PARTIDÁRIO, 2000; BRASIL, 2001.

(\*) Mesma legislação que instituiu a AIA de projetos.

(\*\*) Elaborados em 1991, revisados em 1993 e 1998.

(\*\*\*) Lista de atividades sujeita à AAE.

planejamento e com certa tradição nesse sentido.

Enfoques diferenciados também são observados nos procedimentos metodológicos utilizados, em consonância com a abordagem institucional adotada. Esses enfoques possuem como característica predominante uma preocupação com a flexibilidade e simplicidade operacional dos métodos aplicados. Essa preocupação tem como fator determinante a disponibilidade de informações e a capacidade de geração sistemática de dados ambientais. Os métodos aplicados estão essencialmente baseados no conjunto de técnicas e metodologias praticadas no processo de planejamento, mas também se baseiam nas avaliações de impactos ambientais de projetos (cenários, listagem de verificação, matrizes etc.). São utilizados ainda métodos específicos que recorrem à adoção de indicadores de sustentabilidade, lista de questões críticas etc.

Outra característica institucional refere-se às responsabilidades e procedimentos utilizados para a implementação da AAE. Observa-se, nesse aspecto, a predominância do princípio de pleno respeito e independência dos setores ou departamentos nas suas atribuições. Dessa forma, predomina, como

princípio fundamental dos procedimentos adotados, a responsabilidade pela elaboração e avaliação ou revisão da AAE a cargo da instituição ou ministério promotor da política, plano ou programa. Ao ministério de meio ambiente ou instituições equivalentes<sup>1</sup>, cabem o fornecimento de diretrizes e/ou elementos e procedimentos de orientação, como também a supervisão da sua implementação. Esse princípio é considerado também nas avaliações que envolvem a esfera municipal, cabendo, portanto, às autoridades locais a responsabilidade pela condução e qualidade do processo. Nesse sentido, somente em alguns países a aprovação final é submetida à outra instância ou autoridade governamental<sup>2</sup>.

A estruturação dos sistemas de AAE será naturalmente determinada pelas características dos processos de decisão e de planejamento de cada país. Assim, observa-se que em determinados países o sistema de aplicação de AAE abrange as políticas públicas em geral, bem como os seus planos e

<sup>1</sup> No Canadá, por exemplo, é da responsabilidade da Agência Canadense de Avaliação (CEAA) a reparação de guias orientadores e a supervisão da implementação da AAE.

<sup>2</sup> Na Holanda, a aprovação consiste na simples realização do E-test ou na apreciação pela comissão de AIA.

programas. Outros países privilegiam o sistema de AAE na aplicação em planos e programas, ou, eventualmente, em determinadas políticas setoriais. O modelo de abordagem de projetos trará mais facilidades para a aplicação de um sistema de AAE no âmbito dos programas e extremas dificuldades na avaliação de políticas. Todavia, conforme a experiência disponível recomenda, a sua aplicação nas avaliações e no estágio de formulação de políticas públicas se mostra como o modelo mais apropriado para os países com satisfatória prática de avaliação dessas políticas e que dispõem de um consistente sistema de planejamento governamental. Cabe salientar, contudo, que a prática de avaliação no âmbito das políticas tem sido adotada mais recentemente.

Em relação aos mecanismos e ao grau de participação pública, existem também abordagens diferenciadas. Em alguns países a participação pública é amplamente assegurada. Em outros, os mecanismos são mais seletivos e conduzidos mediante procedimentos formais, podendo, até mesmo, a participação pública ser facultativa ou não ser exigida como um procedimento sistemático. Em determinados países essa participação somente ocorre durante a apreciação parlamentar.

## **AS POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DA AAE NO BRASIL**

A inserção da questão ambiental nas instâncias decisórias estratégicas pressupõe a existência de um contexto político favorável, susceptível às mudanças institucionais, indispensáveis para a consideração da questão ambiental como uma questão política objetiva, tanto quanto ao uso e às destinações sociais dos ecossistemas e dos recursos naturais, como da decisão sobre os danos ambientais socialmente aceitáveis que as apropriações representam.

A sustentabilidade política de uma iniciativa

### **A sustentabilidade política de uma iniciativa pública é função direta da capacidade de organização e ingerência da sociedade e, sobretudo, do grau de reivindicação de cidadania ambiental**

pública é função direta da capacidade de organização e ingerência da sociedade e, sobretudo, do grau de reivindicação de cidadania ambiental. O grau de cidadania ambiental, por sua vez, deve se refletir no arcabouço institucional e nas instâncias decisórias determinantes do processo de desenvolvimento. Nesses termos, a sustentabilidade institucional torna-se um componente determinante não somente para assegurar o cumprimento das decisões políticas, mas também para garantir e manter sua sustentação política da iniciativa pretendida.

A viabilização da sustentabilidade política pressupõe a disponibilidade de um determinado estágio ou um crescente processo de democratização da sociedade. Assim, requer o fortalecimento tanto das organizações sociais e da sua capacidade de acesso às informações e análise destas, quanto do Estado, mediante o controle social do aparato estatal e a sua capacitação para desempenhar as funções que esse novo processo de planejamento governamental exige. No atual contexto político e institucional do país, a viabilização da AAE no Brasil, nos termos e requisitos recomendados pela experiência internacional, será condicionada essencialmente pela capacidade política de engendrar e construir as condições indispensáveis para se atingir esses requisitos. Para tanto, será exigida a promoção de significativas mudanças institucionais, visando ao provimento das condições e dos ajustes indispensáveis para a sua devida compatibilização com as especificidades da realidade brasileira. Nessa perspectiva, a construção da sustentabilidade política e institucional passa necessariamente pela superação das especificidades limitantes existentes, bem como pelo equacionamento necessário ao fortalecimento das suas especificidades institucionais favoráveis.

As especificidades do contexto brasileiro foram evidenciadas por Agra Filho (2002) em sua análise sobre os principais instrumentos de planejamento ambiental disponíveis no Brasil, a Avaliação de

Impacto Ambiental (AIA) e o Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE). Conforme a referida análise indica, esses instrumentos possuem características limitantes que os tornam incapazes de exercer as funções indutoras da noção de sustentabilidade ambiental nas políticas públicas. Entre essas características determinantes dessa incapacidade destacam-se a perspectiva de atuação institucional e da gestão ambiental que esses instrumentos representam. Cabe observar que a fragilidade dos mecanismos institucionais adotados e a insatisfatoriedade das formas de participação pública que envolve a aplicação desses instrumentos refletem as suas limitações.

Essas limitações configuram a existência de uma lacuna institucional de atuação da gestão ambiental e se expressam não somente na precária capacidade de articulação e integração das políticas ambientais com as demais políticas públicas e entre as esferas governamentais, mas também na visão reducionista e de cunho estritamente técnico que se tem adotado na institucionalidade desses instrumentos.

A lacuna institucional se configura no restrito locus de atuação que esses instrumentos possuem nas diversas instâncias decisórias ao longo do processo de planejamento governamental. Esse locus revela-se ao se constatar que a aplicação do ZEE e, sobretudo, da AIA estão circunscritos ao âmbito dos projetos de atividades específicas e auxiliares para o licenciamento ambiental – instâncias *ex post* às decisões das políticas públicas estabelecidas.

A precariedade da integração das políticas ambientais às demais políticas públicas revela a dificuldade de abordagem e o insuficiente respaldo político das questões ambientais. Por consequência, as questões ambientais não se constituem um objeto de consideração na formulação e condução de políticas públicas e nas suas instâncias decisórias. Ao contrário, essas instâncias são, em geral, refratárias a ações articuladas e receosas de possíveis interferências nas suas competências. Essa postura tem ocasionado uma abordagem essencialmente marginal em relação às questões ambientais e tem sido um foco ostensivo de conflitos institucionais nas articulações que envolvem as esferas de

governo, principalmente os que envolvem questões de competência na esfera municipal.

A visão reducionista se configura nas diretrizes e especificações normativas previstas, as quais se restringem às determinações ecológicas ou preservacionistas, e, portanto, destinadas essencialmente à proteção de determinados recursos naturais e à preservação dos ecossistemas. As diretrizes e determinações normativas previstas são omissas sobre os limites e/ou condições sustentáveis das apropriações e/ou intervenções nos recursos e/ou nas áreas passíveis de uso e ocupação. Dessa forma, as delimitações territoriais e respectivas destinações são omissas no que se refere às escalas sustentáveis das atividades permitidas, considerando-as como determinações dadas pelas políticas públicas. Assim sendo, o estabelecimento de especificações normativas e/ou exigências de controle ocorre, caso a caso, no momento do licenciamento ambiental de cada atividade. Desse modo, torna-se uma abordagem *ex post* às decisões estratégicas e, portanto, desprovida de qualquer capacidade indutora de uma política de desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Nessas circunstâncias, tornam-se ineficazes os mecanismos decisórios instituídos para exercerem quaisquer influências ou inserirem a noção de sustentabilidade ambiental nas instâncias estratégicas, como também os mecanismos de participação pública, indispensáveis na formulação das políticas públicas e seus desdobramentos em planos e programas. Constata-se, portanto, uma lacuna institucional que exige uma demanda política que corresponda à elevação do *status* institucional da questão ambiental, tornando-a uma questão fundamental nas formulações e decisões das políticas públicas.

As demandas para a viabilização da sustentabilidade política e institucional da AAE no Brasil devem considerar também, como um aspecto desfavorável, o contexto político institucional, resultante fundamentalmente dos sucessivos planos econômicos de ajustes e estabilidade monetária instituídos durante a década de noventa – e ainda vigentes –, e suas implicações na capacidade de gestão ambiental disponível. O quadro atual, decorrente, sobretudo, da reforma do Estado promovida

em atendimento aos desígnios da abertura comercial, resultou na desmobilização e no sucateamento das instituições responsáveis pelas ações de planejamento governamental e, principalmente, das instituições executoras da política ambiental, o que comprometeu mais ainda suas crônicas deficiências gerenciais. Assim, as limitações dessas instituições para o exercício de suas atividades básicas de gestão ambiental foram agravadas, particularmente no que se refere às atividades de monitoramento ambiental, cujos resultados são cruciais para balizar e aprimorar o desempenho e as ações dos instrumentos de planejamento ambiental vigentes.

No entanto, as análises procedidas sugerem a existência de uma tendência à sustentabilidade política, pois em razão de diversos aspectos e fatores favoráveis, houve avanços significativos na abordagem da questão ambiental. Configura-se, então, um momento de transitoriedade no contexto político institucional nacional, em que se manifesta uma crescente susceptibilidade da sociedade e da mídia às questões ambientais vinculadas à qualidade de vida, assim como pela significativa ampliação de espaços institucionais para o seu tratamento.

Como fatores favoráveis que podem ser fortalecidos ou adequados para a viabilização de mudanças institucionais, devem ser considerados os significativos avanços alcançados na base legal disponível e nos procedimentos operacionais praticados, entre os quais se destacam:

- Avanço jurídico obtido com os dispositivos constitucionais e seus desdobramentos e seu fortalecimento com a edição da Lei de Direitos Difusos e a Lei de “Crimes Ambientais” (Lei nº. 9605/98);
- Os avanços propiciados a partir da prática de colegiados interinstitucionais envolvendo as esferas de governo, setores empresariais e a sociedade civil como mecanismo operacional de articulação institucional e de equacionamento de conflitos, tais como os conselhos estaduais, os comitês de bacias, conselhos do ZEE;
- As recentes experiências de articulações interinstitucionais para o licenciamento

ambiental conjunto para uma determinada região ou bacia hidrográfica;

- A experiência adquirida com a prática de elaboração dos EIA para apreciação dos projetos de atividades específicas, proporcionando um domínio significativo de metodologias de avaliação de impactos ambientais, bem como uma ampliação de conhecimentos sobre as medidas de mitigação necessárias;
- A experiência adquirida a partir das audiências públicas vinculadas à discussão de propostas de ZEE, aos planos de manejo de APA e aos processos de AIA de projetos, bem como a partir da avaliação crítica desses mecanismos;
- A capacitação adquirida nas atividades de geração e sistematização de dados e informações para fins de diagnósticos ambientais;
- A crescente capacitação de profissionais propiciada pelas novas demandas de consultorias especializadas e, sobretudo, pelas diversas alternativas de formação que têm surgido nos centros universitários.

Aliada a esse contexto institucional promissor, é relevante também a experiência adquirida a partir das ações básicas de gestão ambiental. Essa experiência constitui uma massa crítica significativa de profissionais capazes de adquirirem, em curto prazo, uma capacitação suficiente para a implementação de novos instrumentos e, dessa forma, promover o encadeamento das ações indispensáveis para se viabilizar um novo patamar na gestão ambiental.

Seria importante ressaltar ainda que, embora persistam as condições insatisfatórias da participação pública, sobretudo diante da assimetria nas informações disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, foram significativas as contribuições e os avanços observados na capacidade de organização da sociedade, e das entidades ambientalistas em particular, sendo auspiciosas as alternativas de articulações e as contribuições que podem resultar dessas participações.

A crescente importância que a questão ambiental vem adquirindo perante a sociedade nacional sugere existir uma tendência favorável a uma cobrança social maior e ao fortalecimento da cidadania ambiental. Essa tendência exigirá a adoção de mecanismos efetivos de participação pública e de atuação estatal. A crescente atenção da mídia às questões ambientais pode ser vista como um reflexo da relevância desses fatores dentro do novo contexto político-institucional no país.

Essa realidade tem se refletido também no âmbito governamental, induzindo algumas iniciativas importantes na abordagem da questão ambiental e suas implicações políticas. Assim, esforços têm sido despendidos no cumprimento das determinações assumidas na Conferência do RIO (CNUMAD 92), como, por exemplo, a formulação da AGENDA 21 Nacional.

Cabe ressaltar ainda que a prática recente do planejamento governamental, do desenvolvimento sustentável nas diretrizes do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) e da sustentabilidade ambiental, como atributo da sua estrutura decisória, passam a ser considerados de modo explícito, embora essa consideração seja desprovida de uma coerência conceitual e de uma efetivação operacional. São auspiciosas também algumas iniciativas específicas do Ministério de Meio Ambiente, visando engendrar articulações intergovernamentais importantes para a política ambiental, tais como a Agenda Nacional de Meio Ambiente 2001-2002, a Rede de Estatísticas Ambientais, em parceria com o IBGE, e, principalmente, os estudos em curso sobre a aplicação da AAE no Brasil. Essas iniciativas refletem, portanto, a existência de um ambiente receptivo a novos mecanismos de atuação, em busca de um novo patamar de articulação da gestão ambiental com as demais políticas públicas.

Dispõe-se, portanto, de um contexto político-institucional promissor para engendrar as mudanças institucionais indispensáveis a um novo padrão

de gestão ambiental, sob o paradigma da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento. Esse cenário promissor e de transitoriedade para uma nova trajetória institucional no Brasil torna oportuna a adoção da AAE como um instrumento capaz de desencadear e engendrar as condições institucionais para preencher a lacuna institucional observada nas funções de planejamento governamental e também de sistematizar a incorporação da perspectiva da sustentabilidade ambiental nas suas instâncias decisórias estratégicas.

**A crescente importância que a questão ambiental vem adquirindo perante a sociedade nacional sugere existir uma tendência favorável a uma cobrança social maior e ao fortalecimento da cidadania ambiental**

## UMA ESTRATÉGIA DE INSTITUCIONALIDADE

Conforme os subsídios da prática internacional indicam, a possibilidade de implementação da AAE no Brasil será determinada pela capacidade política e institucional de se engendrar e formular uma estratégia de institucionalidade capaz de superar as especificidades limitantes da gestão ambiental, e do planejamento ambiental em particular, e de promover um processo de construção dos requisitos fundamentais para a sua aplicação. Esses requisitos são recomendados pela prática internacional, devendo ser compatibilizados com a realidade brasileira. Nesse sentido, aborda-se a seguir um delineamento sobre os aspectos considerados mais apropriados para o balizamento da institucionalidade da AAE no Brasil.

Um aspecto preliminar fundamental para o balizamento de uma proposta de institucionalidade da AAE no Brasil seria a definição do modelo de abordagem mais apropriado à nossa realidade institucional. Considerando a fragilidade e a incipiência da prática do sistema de planejamento governamental vigente, seria prudente a adoção do modelo de abordagem institucional estruturada na experiência existente de avaliação de impactos ambientais de projetos (de baixo para cima). Isso corresponderia a uma extensão, com as devidas adequações, dessa atuação para os níveis mais estratégicos dos planos



e programas governamentais<sup>3</sup>. A adoção dessa abordagem, além de dispor de uma base de conhecimento, adquirido com as práticas da avaliação de impactos ambientais de projetos de atividades específicas, se beneficiaria também das experiências metodológicas conhecidas e aplicadas em planos regionais e/ou em determinados setores estratégicos, como o setor energético e de transportes, entre outros.

Assim, essa abordagem de atuação na esfera da mesoplanificação (planos e programas) seria favorecida pela disponibilidade de um conjunto de procedimentos metodológicos, exigindo-se somente a sua devida compatibilização aos propósitos específicos da AAE, além de uma fase experimental para o desenvolvimento e aperfeiçoamento sistemático. A experiência adquirida nessa fase preliminar se tornaria, então, a fonte de orientação para a extensão da AAE para a esfera de formulação de políticas. Caberia salientar ainda como aspecto favorável a essa abordagem, a possibilidade de resgatar e aprimorar práticas de planejamento na esfera municipal e de viabilizá-las em curto prazo em setores emergentes como o de recursos hídricos e florestais.

A partir da definição desse modelo, a institucionalização da AAE estaria condicionada à existência de certos requisitos básicos indicados nas práticas internacionais existentes, bem como à possibilidade de superação das especificidades limitantes a que estão submetidos os instrumentos de planejamento ambiental no Brasil. Desse modo, entre outros requisitos recomendados pela prática internacional, identifica-se como fundamental para a institucionalidade da AAE no Brasil a consideração dos seguintes princípios básicos:

- A descentralização da responsabilidade. Cada setor (Ministério ou Secretaria) é responsável pela consideração dos potenciais impactos ambientais que possam resultar das suas propostas;
- O respeito ao poder discricionário dos setores governamentais. O processo implantado não

deve interferir no poder discricionário de cada setor (Ministério ou Secretaria) para identificar, avaliar e controlar os impactos ambientais provocados por suas propostas. Cada setor deve, portanto, possuir autonomia para definir seus procedimentos metodológicos, inclusive em relação à participação pública e/ou à necessidade de contratação de serviços especializados para sua elaboração;

- A flexibilidade normativa necessária para viabilizar a compatibilização dos distintos processos de planejamento existentes e para superar possíveis entraves, tendo em vista o reconhecimento das limitações metodológicas e dos procedimentos de avaliação.

Esses aspectos tornam-se cruciais para superar a rigidez estrutural vigente de ministérios, quase autônomos, e possibilitar a sistematização das articulações indispensáveis para se engendrar uma cultura cooperativa de participação, de negociação e de consenso político capaz de transcender as visões setoriais e de superar as limitações vinculadas à carência de integração intergovernamental.

Nesse sentido, uma estratégia de institucionalidade da AAE no Brasil deve centrar os esforços preliminarmente na viabilização de procedimentos de interação intersetoriais, aliando a isso um maior comprometimento público das agências governamentais com a questão ambiental. Assim, as medidas de institucionalização devem privilegiar a indução de procedimentos próprios e autônomos de consideração da perspectiva ambiental que resultem de subsídios fornecidos ou gerados por processos interativos entre outros setores. Devem considerar também como indispensável uma maior transparência e a necessidade de tornar públicas as propostas e percepções das agências e/ou setores governamentais proponentes, em relação aos potenciais impactos ambientais de suas ações. Considera-se, então, que seria suficiente, nessa fase preliminar de institucionalidade da AAE, a simples iniciativa de que se comprometam publicamente com a avaliação ambiental desenvolvida acerca de suas propostas.

Nessa linha estratégica, pode-se considerar uma ação preliminar de indução de procedimentos

<sup>3</sup> Cabe observar que o Plano Plurianual (PPA), principal procedimento disponível no sistema de planejamento vigente, consiste essencialmente na proposição de planos e programas setoriais e/ou regionais.

interativos de caráter consultivo, como a promoção da articulação intergovernamental, mas prevendo-se, na mesma ação, o estabelecimento de mecanismos que venham obter um forte comprometimento público no sentido de considerar a perspectiva ambiental nas formulações das políticas, planos e programas governamentais. Simultaneamente, seriam desenvolvidos os levantamentos e estudos necessários para o balizamento de diretrizes de sustentabilidade ambiental que devem ser observadas, pelos setores, para as regiões sobre as quais suas propostas incidem. O desenvolvimento conjunto desses estudos, envolvendo os diversos setores/regiões em cada plano, ou programa em questão, pode se tornar uma iniciativa preliminar para identificar procedimentos operacionais de articulação intergovernamental e, sobretudo, para engendrar a sistematização de uma prática de integração.

Nesse sentido, uma medida preliminar fundamental seria institucionalizar um mecanismo de indução da prática de autoprocédimentos pelas agências governamentais, os quais sejam capazes de explicitar as questões ambientais envolvidas em suas propostas. Uma medida ou ação complementar seria, a partir dos resultados das práticas da fase preliminar, a adoção de procedimentos normativos de sistematização das interações intergovernamentais, visando a uma efetiva integração.

O instrumento de formalização desse mecanismo deve ser compatibilizado ao contexto decisório de cada esfera governamental, com a finalidade de manter os princípios de responsabilidade descentralizada e de respeito ao poder discricionário de cada setor, anteriormente mencionados. Quanto à via de institucionalização da AAE, salienta-se como aspecto a ser devidamente examinado a pertinência do uso de uma lei ou uma determinação jurídica circunscrita aos procedimentos administrativos do Poder Executivo, ou ainda por uma deliberação de um colegiado interinstitucional. Seria temerário, por exemplo, adotar-se uma deliberação do Conselho Nacional de Meio Ambiente,

na medida em que se trata de um colegiado no âmbito de um dos ministérios. A possibilidade do entendimento de que isso constituiria uma subordinação dos outros ministérios ao de Meio Ambiente poderia suscitar resistências.

**[...] o estabelecimento de mecanismos que venham obter um forte comprometimento público no sentido de considerar a perspectiva ambiental nas formulações das políticas, planos e programas governamentais**

A partir dessa perspectiva, e observando-se as recomendações internacionais, a institucionalidade da AAE deve ser estruturada considerando a maior vinculação ou adaptação possível aos processos e instâncias decisórias existentes.

Com esse propósito, devem ser consideradas as instâncias de tomada de decisão existentes em cada setor e a devida compatibilização com os colegiados existentes, sobretudo aqueles envolvidos com a gestão ambiental, tais como os comitês de bacias hidrográficas, os consórcios intermunicipais, os conselhos de ZEE, entre outros.

Contudo, diante dos princípios de descentralização considerados, torna-se prudente que o envolvimento desses colegiados seja circunscrito essencialmente ao caráter de anuência, ou seja, que eles exerçam uma função consultiva no estabelecimento de diretrizes e critérios de sustentabilidade de um determinado plano ou programa setorial ou para determinada região. Esses colegiados cumpririam o papel também de fórum privilegiado para a apresentação dos resultados da AAE e para o comprometimento público das agências governamentais promotoras das propostas, na medida em que estão constituídos por setores representativos do governo e da sociedade. Entretanto, diante das diversas formas e dos processos exigidos para a apreciação em cada colegiado, torna-se fundamental a adoção de procedimentos específicos compatíveis com a natureza de cada proposta. Cabe observar ainda a importância de se considerar os custos envolvidos nos prazos de tramitação desses procedimentos em cada uma dessas instâncias.

Considerando essa concepção de institucionalidade, torna-se também relevante que a implementação da AAE priorize determinados setores e regiões cujas práticas de formulação e execução de planos e

programas estejam mais familiarizadas com os procedimentos de gestão ambiental. Além disso, é importante considerar que a precária base de informações disponíveis sobre a realidade ambiental, bem como a deficiência dos sistemas de monitoramento ambiental existentes, sugere que a adoção da AAE seja preliminarmente conduzida em setores e regiões de escalas compatíveis com a disponibilidade de uma prática de gestão ambiental e com a demanda dessas informações.

Diante dessas circunstâncias exigidas, a aplicação da AAE no Brasil poderia ser testada, a título experimental, na gestão das águas e especificamente na apreciação de Planos Diretores de bacias hidrográficas. As experiências adquiridas pelos comitês de bacias, por exemplo, são promissoras e auspiciosas em termos de articulação interinstitucionais e de provimento satisfatório de informações, que tornam esses comitês fóruns perfeitamente adequados para a aplicação da AAE e se instituir como um procedimento institucional importante para balizar os planos de aproveitamento/utilização das bacias hidrográficas. Nessa mesma linha de raciocínio, a aplicação da AAE caberia também aos programas de saneamento, tais como os Programas de Despoluição da Baía da Guanabara (RJ) e da Baía de Todos os Santos (BA), e aos setores que, em função de uma prática existente, possuem profissionais envolvidos na evolução da gestão ambiental, tais como o setor de energia e da área petrolífera.

Em relação à participação pública, considera-se que sua viabilização mediante os colegiados existentes seria satisfatória nessa fase preliminar. Caberia, entretanto, estabelecer procedimentos que assegurem a maior contribuição possível dos setores envolvidos. Assim, a disponibilidade das informações existentes torna-se indispensável, de forma a garantir a equidade de acesso aos dados entre todos os agentes e atores envolvidos. Nesse aspecto, a aplicação da AAE em bacias hidrográficas propicia também as condições requeridas em decorrência da significativa participação da sociedade civil nos referidos comitês.

**[...] a aplicação da AAE caberia também aos programas de saneamento, tais como os Programas de Despoluição da Baía da Guanabara (RJ) e da Baía de Todos os Santos (BA)**

Os procedimentos metodológicos requeridos para o desenvolvimento da AAE consistem essencialmente naqueles disponíveis e/ou indicados pela prática internacional, exigindo-se somente as devidas adequações em relação às especificidades da proposta (plano ou programa), das informações requeridas, da expressão territorial etc. Nesses termos, considera-se fundamental o desenvolvimento de guias (setoriais

e regionais) de orientação e do estabelecimento de diretrizes e critérios de sustentabilidade como parte determinante do processo de construção desses procedimentos. Outro aspecto fundamental é que esses procedimentos ressaltem a importância da análise de alternativas das propostas de planos e/ou programas e que sejam capazes de fornecer elementos e critérios para a formulação dos seus projetos específicos.

Como procedimento de revisão ou apreciação da qualidade da AAE, mantendo-se o princípio da responsabilidade descentralizada, considera-se conveniente o uso de procedimentos, sob a coordenação da própria agência, com envolvimento ou participação de especialistas não integrantes do seu quadro funcional. Métodos similares ao Método Delphi (avaliação procedida mediante pareceres de especialistas), por exemplo, podem ser considerados como sendo uma alternativa preliminar a essas revisões.

A relativa simplicidade dessas medidas sugere, então, a factibilidade de uma proposição de institucionalidade da AAE perfeitamente compatível com a realidade brasileira e capaz de viabilizar a transição da gestão ambiental reativa vigente para um padrão de gestão pró-ativo e sob a perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão procedida sugere que o Brasil dispõe de um contexto político-institucional promissor para engendrar as mudanças institucionais indispensáveis para a adoção da AAE como um mecanismo capaz de

incorporar um novo padrão de gestão ambiental, sob o paradigma da sustentabilidade do desenvolvimento. Essas condições favoráveis manifestam-se na crescente sensibilidade da sociedade e da mídia na abordagem das questões ambientais vinculadas à qualidade de vida e, por consequência, na ampliação de espaços institucionais. Esse cenário favorável foi induzido também pelas exigências das agências internacionais de financiamento, submetidas às cobranças da opinião pública internacional. Esse processo evolutivo da sensibilidade e cobrança social foi acompanhado de avanços significativos nos dispositivos legais e mecanismos de controle público da gestão ambiental, além de inúmeras medidas nas ações governamentais, havendo, inclusive, em curso no Ministério de Meio Ambiente, estudos específicos para a adoção da AAE.

O cenário promissor e de transitoriedade para uma nova trajetória institucional, no Brasil, propicia e torna oportuna a adoção da AAE como um instrumento capaz de desencadear e engendrar as condições institucionais indicadas e, portanto, prover a lacuna institucional observada nas atuais funções de planejamento governamental e sistematizar a incorporação da perspectiva da sustentabilidade ambiental nas suas instâncias decisórias estratégicas.

As considerações e evidências assinaladas configuram, portanto, que a gestão ambiental não dispõe de instrumentos efetivos para a promoção do desenvolvimento sustentável, e que a adoção da AAE reveste-se de características fundamentais passíveis de aplicação no Brasil. Contudo, constitui-se numa alternativa de planejamento cuja implementação transcende uma ação política restrita ao “setor ambiental”, necessitando de uma determinação política governamental comprometida com um projeto de nação socialmente sustentável.

Diante dos requisitos técnicos e institucionais exigidos para a implementação da AAE e das circunstâncias dos avanços da gestão ambiental na realidade brasileira, sugere-se, como sendo uma fase experimental de sua institucionalidade no Brasil, a sua aplicação na apreciação de planos diretores de bacias hidrográficas.

Considera-se, portanto, que a institucionalidade da AAE no Brasil, além de oportuna, é uma medida

premente para se viabilizar uma efetiva incorporação da questão ambiental nas instâncias estratégicas do processo de planejamento governamental.

## REFERÊNCIAS

- AGRA FILHO, S. S. *Avaliação ambiental estratégica – uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento*. 2002. Tese (Doutoramento em Economia Aplicada na área de Desenvolvimento, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- BRASIL. *Lei 6938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1981.
- BRASIL. *Lei 9605, de 13 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental. *Estudo para elaboração do manual de avaliação ambiental estratégica: relatório preliminar de Andamento 1 - Conceituação Básica e experiência nacional e Internacional em AAE*, elaborado pelo CONSÓRCIO PRIME/TETRAPLAN. Projeto BRA-94/016. Abril/2001.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DCMM. *Agenda 21*. Brasília DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, 1995.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review*, Amsterdam, n. 20, p. 647-663, 2000.
- SADLER, B. *Environmental Assessment in a Changing World: evaluating practice to improve performance*. Final Report of the International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. CEAA-IAIA. 1996.
- SADLER B.; VERHEEM, R. *Strategic Environment Assessment: Status, Challenges and Future Directions*, vol. nº 53. Hague (The Netherlands): Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands Press, 1996.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Avaliação ambiental estratégica como instrumento de gestão ambiental*. 1996. Elaborado pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental – Análise Ambiental Estratégica. Não publicado.
- THERIVEL, R. Systems of strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 13, nº.3, p.145-168, 1993
- THERIVEL R.; PARTIDÁRIO, M. R. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan, 1996.
- WOOD, C. *Application of EIA to Programmes, Plans and Policies*. Presentation at the International Association of Impact Assessment, Lausanne, Switzerland. 1990.

# Gestão pública não estatal na área da cultura: riscos, vantagens e desafios para o Estado

Elizabeth Ponte de Freitas<sup>A</sup>

## Resumo

A criação das figuras jurídicas das Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) é um dos principais legados da Reforma do Estado no Brasil, iniciada em 1995 através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Com este estudo, pretendemos contemplar duas lacunas nos estudos recentes sobre a Reforma do Estado. A primeira é de ordem temática, tratando da publicização na área da cultura, ainda pouco explorada. A outra lacuna diz respeito à orientação dos estudos, focados majoritariamente nos aspectos teóricos ou legais das publicização. Buscamos, assim, através da análise prática da experiência do estado de São Paulo, que realiza parcerias com OSs na área da cultura desde 2005, refletir sobre as reais fragilidades e vantagens do modelo de gestão pública não estatal, bem como sobre os desafios para o Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Organizações Sociais. Cultura. Gestão cultural pública. Reforma do Estado.

## Abstract

*Creation of the legal concepts of Social Organizations (OSs) and Civil Society Organizations of Public Interest (OSCIPs) is one of the main legacies of State Reform in Brazil, started in 1995 through the Ministry of Administration and State Reform (MARE). It is intended to consider two omissions in recent studies on State Reform with this paper. The first is of a thematic order, dealing with publicization in the area of culture, which has still not yet been explored in great detail. The other omission is with regard to guiding studies which mainly focus on the theoretical or legal aspects of publicization. Therefore, by practical analysis of the experience in the State of São Paulo, which has been forming partnerships with OSs in the area of culture since 2005, it is sought to reflect on the real fragilities and advantages of the non-nationalized public management model and on the challenges for the Brazilian State.*

**Keywords:** Social organizations. Culture. Public cultural management. State reform.

Transcorridos quase 15 anos do marco inicial da Reforma do Estado no Brasil, através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995, seus impactos e resultados tornam-se cada vez mais evidentes em diversos setores da atividade pública.

No final dos anos 1990, duas leis criaram novas figuras jurídicas: as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), previstas, respectivamente,

pelas Leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99. O surgimento das Organizações Sociais e OSCIPs foi apenas uma das consequências do processo de Reforma do Estado brasileiro desencadeado na década de 1990. Embora tenha representado uma inovação na gestão pública no Brasil, propondo um novo modelo de gestão para serviços de suma importância no Estado, a exemplo da saúde, este tema não teve a mesma atenção, na agenda política e da mídia, de outras proposições da Reforma, tais como as privatizações de empresas estatais, a criação de agências executivas e a reforma no funcionalismo público.

<sup>A</sup> Mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-cultura) da Universidade Federal da Bahia (UFBA); assessora de projetos da Fundação Cultural do Estado da Bahia (Funcceb). beth.ponte@funcceb.ba.gov.br

Mesmo que o ideal reformista não tenha se concretizado em todas as dimensões previstas no Plano Diretor da Reforma do Estado, a criação da figura jurídica das Organizações Sociais e OSCIPs destaca-se ainda hoje dentre um dos principais legados da Reforma. Desde 1998, entidades qualificadas como OSs ou OSCIPs têm participado no provimento dos serviços públicos não exclusivos do Estado, tais como saúde, educação, assistência social, pesquisa científica e a cultura, foco deste estudo. Na literatura sobre Reforma do Estado, estas novas formas de gestão, envolvendo parcerias com OSs ou OSCIPs, são reconhecidas pelos nomes de publicização, contratualização, transferência de gestão ou gestão pública não estatal.

Independente da nomenclatura utilizada, é necessário entender o funcionamento básico do modelo. A gestão pública não estatal no Brasil é realizada através de parcerias entre os governos federal, estadual e municipal, tanto com OSs quanto com OSCIPs. Ambas as organizações são pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebem a titulação, ou de OS ou de OSCIP, que as permite firmar parcerias com o Estado. Sendo assim qualificada a entidade está habilitada a receber recursos financeiros e administrar bens e equipamentos do Estado, que continua sendo responsável pelo planejamento, financiamento e controle da atividade, diferentemente das estratégias de privatização. O controle desta administração é feito através da celebração de um contrato de gestão, no caso das OSs, ou termo de parceria, no caso das OSCIPs, nos quais são explicitadas metas e atividades a serem realizadas de acordo com as funções de cada organização e com o serviço gerido. A consecução destas metas garante a prorrogação do contrato e o não cumprimento das metas, ou irregularidades na gestão, ocasionam a troca e até a desqualificação da entidade.

Atualmente, a gestão pública não estatal no Brasil vive uma expansão silenciosa: 12 estados brasileiros possuem Leis Estaduais que dispõem sobre

a criação e parcerias com OSs<sup>1</sup>, enquanto três estados possuem Leis Estaduais que disciplinam a publicização através de OSCIPs<sup>2</sup>. Na prática, a gestão pública não estatal já é aplicada nestes 15 estados majoritariamente nas áreas de saúde, ciência e tecnologia, educação e cultura.

Através deste trabalho pretendemos contemplar duas lacunas nos estudos recentes sobre a Reforma do Estado. A primeira lacuna é de ordem temática, visando abordar um setor do serviço público que tem sido alvo das estratégias de publicização e nas quais os impactos da gestão pública não estatal são bastante visíveis: a área da cultura. Data de 1999, há dez anos, a primeira experiência de publicização na área cultural, através do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, o maior centro cultural público da região Nordeste, localizado na cidade de Fortaleza. Ao adotar a gestão de espaços culturais por Organizações Sociais, o estado do Ceará serviu de exemplo aos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Pará, que já aplicam este modelo na área cultural, e a outros, a exemplo do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, que pretendem implantá-lo para a gestão não apenas de espaços culturais, mas de orquestras e companhias artísticas estaduais. Atualmente, é o Estado de São Paulo que mais se destaca na publicização de serviços culturais, com 38 espaços e programas culturais sob a gestão de 17 Organizações Sociais. Trata-se, portanto, de um tema emergente e em rápida expansão, cujo desenvolvimento afeta sensivelmente a gestão pública da cultura e traz novas configurações às funções e responsabilidades do Estado e da sociedade civil.

A outra lacuna diz respeito à orientação dos estudos sobre a Reforma do Estado, focados majoritariamente nos aspectos teóricos, com foco no

<sup>1</sup> Pará (Lei nº 5.980, de 19 de Julho de 1996); Bahia (Lei nº 7.027, de 29 de Janeiro de 1997); Ceará (Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997); Maranhão (Lei nº 7.066, de 03 de Fevereiro de 1998); São Paulo (Lei Complementar nº 846/98, de 4 de Junho de 1998); Espírito Santo (Lei Complementar nº 158, de 01 de Julho de 1999); Goiás (Lei Complementar nº 158, de 01 de Julho de 1999); Distrito Federal (Lei nº 2.415, de 6 de Julho de 1999); Pernambuco (Lei nº 11.743, de 20 de Janeiro de 2000); Sergipe (Lei nº 5.217, de 15 de Dezembro de 2003); Mato Grosso (Lei Complementar nº 150, de 08 de Janeiro de 2004) e Santa Catarina (Lei nº 12.929, de 04 de Fevereiro de 2004).

<sup>2</sup> Acre (Lei nº 1.428, de 2 de Janeiro de 2002); Minas Gerais (Lei nº 14.870, de 16 de Dezembro de 2003) e Rio Grande do Sul (Lei nº 12.901/2008 e Decreto nº. 45.541/2008).

histórico e antecedentes do modelo ou em aspectos legais das estratégias de publicização. Entendemos que, neste estágio de implantação da gestão pública não estatal no Brasil, já incluída na agenda da administração pública em diversos estados, é preciso avançar na discussão, respondendo a perguntas centrais, tais como: quais os pontos positivos e negativos do modelo? Como a experiência de implantação na área da cultura pode auxiliar da gestão pública em outros setores? Afinal, vale a pena investir nesses novos modelos de gestão para serviços públicos? A sociedade e o Estado ganham ou perdem com isso? A partir da análise da implantação da gestão pública não estatal através de OSs na área da cultura em São Paulo, pretende-se fornecer conteúdo crítico e empírico para auxiliar na busca por respostas a algumas destas questões.

Em contraposição a uma abordagem meramente comparativa entre pontos “positivos” e “negativos” do modelo, optamos por classificar as fragilidades e vantagens trazidas por este modelo para a gestão do serviço público. Esta diferenciação é pertinente na medida em que ajuda a diferenciar os riscos decorrentes da má utilização do modelo, que não devem ser considerados como falhas do mesmo. Acreditamos que um conhecimento claro acerca dos riscos deste modelo de gestão, bastante recente em consideração ao histórico da administração pública no Brasil, não deve servir como argumento para invalidá-lo. Pelo contrário, poderá auxiliar os gestores públicos a aperfeiçoá-lo, bem como a corrigir as eventuais falhas nos serviços já publicizados.

Embora essas considerações tenham sido construídas a partir da análise de experiências de publicização na área cultural no estado de São Paulo, elas são, em sua grande maioria, aplicáveis a outros casos de publicização nas diversas áreas da administração pública, seja em âmbito federal, estadual, ou municipal. Grande parte das informações acerca

do funcionamento do modelo foi obtida por meio de entrevistas presenciais com gestores públicos e privados ligados ao processo de publicização da cultura em São Paulo, realizadas em setembro de 2008

e março de 2009. A contribuição de funcionários da Secretaria de Cultura de São Paulo e de membros das OSs foi fundamental para a análise crítica desta experiência recente e ainda pouco sistematizada e estudada na administração pública brasileira. Outras reflexões conta-

ram com o apoio de bibliografia recente e específica sobre o tema (TORRES, 2007; VIOLIN, 2006), que, embora escassa, contribui para o aprofundamento da discussão deste tema.

## FRAGILIDADES E RISCOS

Por uma questão de ordem prática, daremos ênfase inicialmente ao detalhamento das fragilidades e riscos deste modelo de gestão, entendendo que estes esclarecimentos, além de pouco explorados na literatura existente sobre o tema, são mais úteis ao desenvolvimento do modelo do que a simples menção de seus resultados positivos.

Exploramos nos tópicos a seguir algumas reflexões sobre as principais fragilidades identificadas no modelo, que se referem aos critérios de qualificação e forma de seleção das entidades; à atuação dos Conselhos de Administração das OSs, à elaboração e acompanhamento dos contratos de gestão; ao controle social, transparência e acesso às informações e à sistematização e divulgação dos resultados da publicização.

### Critérios de qualificação e forma de seleção das entidades

Um dos pontos mais controversos e polêmicos da relação entre Estado e Organizações Sociais

### **Em contraposição a uma abordagem meramente comparativa entre pontos “positivos” e “negativos” do modelo, optamos por classificar as fragilidades e vantagens trazidas por este modelo para a gestão do serviço público**

reside nas formas de escolha tanto das entidades aptas a receberem a qualificação como OSs, quanto daquelas que celebram contratos de gestão com o Estado. Consideramos que a atenção a estes dois momentos, ambos anteriores a todo o processo de parceria, é essencial para o sucesso e transparência da publicização de serviços públicos. O contraste entre os dois momentos é também evidente: enquanto a qualificação é um ato vinculado, previsto em lei como obrigatório a todas as entidades que cumprirem os requisitos legais mínimos, a seleção das OSs que pactuam com o Estado é discricionária, ou seja, depende apenas da escolha da autoridade gestora.

Em ambos os casos, os riscos estão presentes e são claros. No primeiro caso, ao qualificar obrigatoriamente qualquer entidade que atenda aos requisitos mínimos, a lei permite a qualificação de entidades sem nenhuma avaliação prévia de sua capacidade de gestão, condições de funcionamento, sustentabilidade etc. Mais do que o risco de transferir a gestão de um serviço público a uma entidade sem capacidade para geri-lo, há ainda a possibilidade de qualificação de entidades “fantasmas” (risco que não pode ser descartado, tendo em vista os precedentes de corrupção da política brasileira).

Já no segundo caso, o risco reside na “feudalização” da gestão compartilhada, possibilitando que a escolha de entidades seja guiada por interesses pessoais, políticos ou partidários, ferindo a transparência essencial ao modelo e o atendimento ao interesse público. Alguns estados com leis próprias de publicização restringem a escolha das OSs ao resultado de edital público, a exemplo da Bahia. Em outros estados, como São Paulo, a escolha das entidades que assinam contratos de gestão com o Estado é discricionária, sendo a discricionariedade justificada pela inexistência de um número suficiente de entidades qualificadas de forma a garantir a concorrência na prestação de serviços. Entendemos que a discricionariedade do ato deveria ser aplicada apenas em um momento inicial de implantação do modelo, e que o mais adequado, no caso de pouca ou nula concorrência local, é investir em ações de capacitação e incentivo à qualificação de entidades como OSs.

Esses fatores motivaram a abertura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923, em 1997, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), questionando a transferência de atividades públicas independente de processo licitatório. O Supremo Tribunal Federal, após quatro sessões (que se estenderam até agosto de 2007), indeferiu a liminar, com base nas vantagens do modelo e nas possibilidades de controle existentes. Os riscos, entretanto, permanecem.

### **Atuação dos Conselhos de Administração das OSs**

Além da importância de critérios transparentes para a qualificação e escolha das OSs que celebram contrato de gestão com o Estado, outro componente é decisivo para o bom funcionamento das contratualizações com o Estado: a composição e o papel dos Conselhos de Administração das OSs. O art. 4º da Lei nº 9.637, cujo conteúdo foi reproduzido quase que inteiramente em todas as Leis Estaduais de publicização, evidencia a centralidade deste órgão na gestão da OS e, conseqüentemente, nos resultados da publicização.

Dentre as principais atribuições do Conselho estão: aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade, a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos; designar, dispensar e fixar a remuneração dos membros da diretoria executiva da OS; aprovar o regulamento próprio para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios; aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da OS, e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar as prestações de contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

A simples leitura das funções do Conselho de Administração já demonstra a responsabilidade deste órgão para o sucesso de qualquer experiência de transferência de gestão para OSs. Esta responsabilidade é ainda maior em razão da grande



dependência do modelo em relação aos mecanismos de controle social, dentro e fora do Estado.

Como a legislação acredita muito na eficiência do controle social sobre a administração pública, qualquer falha mais grave no funcionamento dos conselhos de administração das OSs pode comprometer profundamente todo o processo de contratualização de desempenho (TORRES, 2007, p. 64).

Como são compostos estes Conselhos? Este é também um ponto que carece de atenção e está previsto na Lei Federal e em quase todas as Leis Estaduais que dispõem sobre publicização. Em dez das 13 Leis Estaduais existentes que dispõem sobre as OSs, o poder público está fortemente presente na composição dos Conselhos de Administração, ocupando de 20 a 40% das, em geral, dez cadeiras previstas. As exceções cabem apenas aos estados de São Paulo, que veda a participação de membros do governo no Conselho, e da Bahia e Mato Grosso, cujas legislações são omissas a este respeito. A origem das vagas dos representantes do poder público deve ser definida no estatuto da entidade e elas normalmente são ocupadas por membros da Secretaria envolvida no processo de publicização.

Entendemos que é necessário um olhar cuidadoso sobre o que representa esta participação obrigatória do governo no principal órgão deliberativo das entidades. O que para uns é considerado mais uma garantia de controle e acompanhamento do Estado no processo de gestão, para outros gera uma falta de lógica ao modelo, no qual o Estado passa a estar presente nos dois lados da negociação.

Independente do grau de participação do poder público nos Conselhos de Administração, o risco que aqui reside é o de transformar o que poderia ser um passo em direção à possibilidade de parceria efetiva entre governo e sociedade civil na elaboração e aprovação de políticas em uma simples estratégia de flexibilização da gestão pública, fazendo das OSs um mero braço executor das decisões de um poder público centralizador.

## **Elaboração e acompanhamento dos contratos de gestão**

A decisão de transferir a gestão de um serviço público e a pactuação com uma entidade qualificada como OS não garantem a existência de uma parceria efetiva entre os entes envolvidos, e menos ainda o direcionamento e atendimento da publicização ao interesse público. Aqui se iniciam as principais etapas do processo, cujo êxito é essencial para o sucesso da parceria: a elaboração e o acompanhamento dos contratos de gestão.

É importante ressaltar também que todo processo de publicização de uma atividade deve ser precedido pelo que se chama de “avaliação *ex ante*”, ou seja, um estudo detalhado do cenário local, das necessidades de prestação do serviço a ser publicizado, das condições atuais de funcionamento e expectativas com a implantação do modelo. Esta etapa inicial de avaliação justifica e orienta a publicização para a melhoria da realidade.

O momento posterior, que consiste na elaboração das metas pactuadas no contrato de gestão, exige muita atenção:

É importante destacar a necessidade de se estabelecer metas ao mesmo tempo realistas e desafiadoras, evitando o sub ou superdimensionamento da capacidade operacional da instituição. Se as metas forem subdimensionadas, não haverá razão para aumentar a produtividade e a qualidade na prestação de serviços públicos. Por outro lado, se forem superdimensionadas, gerar-se-ão falsas expectativas e fracassos que podem comprometer todo o processo de contratualização (TORRES, 2007, p. 35).

A falta de atenção e coerência na elaboração das metas pactuadas entre OS e Estado não são os únicos fatores que põem em risco a exequibilidade do contrato de gestão. O fracasso pode residir também na unilateralidade deste processo e na consequente inexistência de uma parceria efetiva entre Estado e OS. Não é possível estabelecer nenhum tipo de ajuste legal, especialmente em torno de objetivos comuns, sem que os entes envolvidos

estejam de acordo sobre a orientação, natureza, prazos, objetivos e condições do objeto contratado, neste caso, a gestão de serviços públicos.

A prática de algumas experiências de publicização na área cultural prova que, não raro, as metas são estabelecidas unilateralmente, oferecendo um risco duplo. Quando apenas a visão da OS prevalece, o interesse público pode ser comprometido e a abstenção do Estado significa a ausência de políticas públicas para o setor. Por outro lado, quando o Estado controla sozinho a elaboração e a proposta das metas, corre o risco de incoerência com a realidade da gestão e no desperdício de uma rara oportunidade de parceria real com a sociedade para elaboração de políticas públicas. Ambas as situações podem ser evitadas caso se enxergue o contrato de gestão não como uma mera formalidade contratual, mas como o que ele efetivamente é: um instrumento de implementação de políticas públicas, que devem desde sempre atender à demanda real e ao interesse público.

Além destes fatores há outro que deve ser mencionado: a imensa e histórica dificuldade que a administração pública brasileira possui de lidar com metas e de estabelecer indicadores consistentes para planejamento e, mais ainda, de avaliação das políticas públicas. Na gestão pública, prevalece ainda a visão de que objetivos e metas são apenas requisitos burocráticos e obrigatórios para a formalização de convênios e elaboração de planos de trabalho. Na área da cultura, pela sua recente institucionalização na administração pública, esta realidade é ainda mais grave e evidente que em outras, a exemplo da saúde, que também fazem uso das estratégias de publicização de serviços.

Todos os elementos supracitados colaboram para a insuficiência ou mesmo para o fracasso do controle sobre os resultados da publicização. Somam-se a estes alguns outros fatores próprios do controle das OSs na atualidade: inexistência de sistemas de acompanhamento informatizados, que permitam a

**Na gestão pública, prevalece ainda a visão de que objetivos e metas são apenas requisitos burocráticos e obrigatórios para a formalização de convênios e elaboração de planos de trabalho**

comparação e compilação geral de dados; pouco cuidado na indicação dos membros das Comissões de Acompanhamento e Avaliação (CAA) e más condições de funcionamento desta; existência de várias instâncias distintas de prestação de contas (a própria Secretaria de Estado, o Ministério Público, auditores contratados, o Tribunal de Contas, por exemplo) e incommunicabilidade entre elas.

Um ponto crítico diz respeito ao regulamento de compras das entidades. Uma das vantagens do modelo consiste justamente na adoção de mecanismos mais ágeis e econômicos para compras e contratações, dispensando os procedimentos altamente burocráticos da gestão estatal. Entretanto, é necessário que os regulamentos de compras das entidades estejam em consonância com os princípios básicos da administração pública (legalidade, isonomia, economicidade, eficiência etc.). Regulamentos vagos ou extremamente flexíveis podem “significar importante atalho para administradores públicos inescrupulosos, potencializando a corrupção nos procedimentos de compras com recursos governamentais.” (TORRES, 2007, p. 72)

Além disso, o fato de cada entidade possuir seu próprio regulamento acarreta na dificuldade de acompanhamento da execução financeira das OSs em geral. No caso de áreas que possuam diferenças e especificidades nos serviços publicizados, como é o caso da cultura, o mais recomendável seria a padronização de regulamentos de compras de acordo com o perfil da atividade (museológica, formação cultural, difusão artística etc.).

Por fim, é preciso ainda chamar atenção para uma variável que não é levada em conta na elaboração e avaliação das metas: as condições externas, chamadas “pressupostos” (RUA, 1998). Um pressuposto é uma condição externa que independe da entidade e é essencial para a realização da atividade. No momento da avaliação, é preciso levar em consideração que muitas OSs não cumprem as metas não por falta de capacidade para tal, mas por fatores externos tais como: dependência de recursos

materiais não disponíveis, escassez local de recursos humanos capacitados ou especializados, atraso no repasse de recursos financeiros do Estado, falta de vocação para captação de recursos privados etc.

### **Controle social, transparência e acesso às informações**

Além da questão da agilidade e eficiência, uma das principais bandeiras levantadas na defesa da publicização de serviços públicos é a possibilidade e importância que o controle social desempenha no modelo. O potencial de transparência, o controle social e o acesso às informações são frequentemente mencionados como justificativa à implantação da publicização, potencializados inclusive pela internet. Mas em que medida estão realmente presentes nas experiências efetivas de gestão através de OSs?

Embora defina o “controle social das ações de forma transparente” como uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização (PNP) (previsto desde 1998, porém ainda não regulamentado), a Lei Federal é omissa quanto aos mecanismos e informações a serem disponibilizadas pelas OSs para facilitar e incentivar o controle social. Esta mesma omissão está presente em quase totalidade das Leis Estaduais, que prevêm, assim como a Lei Federal, apenas a publicação dos manuais de compras e recursos humanos e dos balanços financeiros anuais no Diário Oficial. Obviamente, mesmo que publicadas, estas informações são insuficientes para garantir o controle social sobre a gestão das OSs, muito menos se publicadas apenas em Diário Oficial.

O conhecimento do modelo e o acesso às informações são os primeiros passos para a existência de um controle social das OSs. Para tanto, acreditamos que toda transferência de gestão deveria estar vinculada à disponibilização obrigatória de documentos sobre a entidade e a atividade publicizada no website das entidades. Estes documentos, cuja presença é essencial ou recomendável para possibilitar o controle social, são, a nosso ver: estatuto da OS, composição do conselho de administração, manual de compras, manual de recursos humanos, contrato

de gestão ou plano de trabalho (no qual constem as metas pactuadas com o governo), relatório de atividades, demonstrativos financeiros e indicação de ouvidoria (própria ou da Secretaria da Cultura).

A análise das Organizações Sociais da Cultura no estado de São Paulo é bastante emblemática sobre a situação do acesso público a informações sobre a publicização. Em junho de 2009, analisamos os websites das 17 OSs, atualmente responsáveis pela gestão de 38 espaços e projetos culturais no Estado, no que diz respeito à disponibilidade de informações. Apenas uma entidade disponibiliza em seu site todos os documentos citados acima, enquanto quatro não disponibilizam nenhum. Apenas três apresentam o plano de trabalho, no qual é possível conhecer as metas e atividades previstas para a atividade publicizada, e somente quatro disponibilizam seus relatórios de atividade. Uma quantidade um pouco maior, seis entidades, oferece seus demonstrativos financeiros e nove identificam os membros de seus Conselhos de Administração.

Embora esse seja um panorama bastante alarmante em relação ao controle social esperado no modelo, não devemos esquecer que, em relação à área da cultura, a disponibilidade destas informações, mesmo que em poucas entidades, representa um avanço na transparência das políticas públicas se comparadas com o tipo e quantidade de informações disponibilizadas pela administração direta em todas as esferas. Porém, é preciso, além do incentivo à publicidade dessas informações, que sua apresentação seja de fácil compreensão, evitando a usual confusão entre dados brutos e meramente técnicos e informações realmente compreensíveis e úteis à sociedade (TORRES, 2007; GUEDES; FONSECA, 2007).

### **Sistematização e divulgação dos resultados da publicização**

Finalizando esta seção sobre os principais riscos e fragilidades do modelo de gestão pública não estatal, chegamos às etapas de sistematização e divulgação dos resultados da publicização, na ponta final de todo o processo, mas não menos

importantes. Ambas estão profundamente relacionadas às questões da avaliação e acompanhamento, por parte do governo, e do controle social, por parte dos cidadãos. De forma geral, o que se percebe em relação à publicização na área cultural, contrariamente ao que acontece na área da saúde, é a ausência de sistematização e divulgação de dados gerais sobre os serviços publicizados e avanços conquistados.

Atribuímos a essa fragilidade algumas razões, tais como a pouca cultura de avaliação presente na gestão pública e ainda a inexistência de sistemas de acompanhamento informatizados e centralizados sobre o trabalho realizado pelas OSs na área cultural. Em âmbito estadual, muitas informações centrais sobre o panorama da publicização em diversos estados não são divulgadas de forma unificada, tais como: quantas OSs qualificadas existem no Estado? Quantos contratos de gestão estão assinados? Quantos espaços ou serviços funcionam sob este modelo de gestão? Qual o total de recursos públicos investido nestas entidades? Qual o total captado por elas? Quais os resultados positivos após a implantação do modelo? A ausência de estudos sobre este fenômeno dificulta a análise da questão:

O grande desafio que caracteriza os processos de contratualização e aumento da autonomia gerencial e financeira dos órgãos públicos é demonstrar em que medida a flexibilização repercute no desempenho da administração pública. [...] Acontece que até hoje não há nenhum estudo que demonstre de maneira objetiva e clara o impacto que a flexibilização tem trazido aos órgãos públicos, estudo que seria de fundamental importância na avaliação dessa complexa experiência. [...] não existe um nexo de causalidade entre as flexibilidades e o aperfeiçoamento da ação estatal (TORRES, 2007, p. 133).

A divulgação dessas informações, além de contribuir para o conhecimento e debate sobre o modelo, ainda ajudaria a evitar outro tipo de

problema identificado justamente nos casos em que a publicização produz resultados positivos mais visíveis: a rivalidade entre OSs e o próprio Estado. Este pode ser considerado um “efeito

colateral” do modelo, mas que não pode ser descartado. Nestes casos, a rivalidade decorre do fato de que o mérito dos resultados positivos pode ser creditado pela opinião pública à OS e não ao governo. O pouco esclarecimento

sobre o funcionamento do modelo e sobre o fato de que a publicização significa uma parceria entre Estado e organização privada pode gerar este tipo de equívoco, especialmente quando o serviço publicizado possui grande potencial de mídia. Ironicamente, pela falta de esclarecimento sobre o modelo, o governo pode perder uma excelente oportunidade de promover e divulgar suas ações.

Ainda com relação ao aspecto da comunicação, acredito que os órgãos responsáveis pela coordenação e implantação desse novo modelo de gestão deveriam escolher algumas experiências mais bem-sucedidas e realizar um trabalho mais eficiente de divulgação, buscando dar visibilidade aos contratos de desempenho. Assim, focando e divulgando algumas dessas experiências, seria possível agregar visibilidade e massa crítica ao modelo, com potencial para aperfeiçoar a recente e complexa experiência brasileira de agenci-ficação e contratualização de desempenho (TORRES, 2007, p. 176).

## VANTAGENS E BENEFÍCIOS

Abordaremos agora as vantagens e benefícios do modelo de parcerias com Organizações Sociais e OSCIPs. As principais são: maior autonomia administrativa e financeira; maior agilidade na prestação de serviços, em virtude da redução de formalidades burocráticas; utilização de recursos de forma mais racional, visando redução de custos e

com foco nos resultados; maior integração entre os setores público/privado/sociedade; e possibilidade de sustentabilidade parcial, através da captação de apoios ou patrocínios.

### **Agilidade e eficiência**

A vantagem mais sensível do modelo de gestão pública não estatal em relação à administração pública direta é sem dúvida a agilidade possibilitada aos processos de compras de materiais e contratação de serviços. As contratações e compras da administração pública, mesmo com avanços recentes, a exemplo do pregão eletrônico, são ainda pouco eficientes do ponto de vista gerencial (são ainda bastante físicas – com muito papel e pouco ou nenhum controle informatizado –, extremamente centralizadas e lentas).

A Lei Federal nº 8.666/93 e Leis Estaduais similares que regem os procedimentos de compras e contratações na administração pública são frequentemente apontadas como as principais causas dos problemas de ordem prática no cotidiano da gestão na administração pública. A tendência é culpar unicamente a “burocracia”, completamente apartada de seu sentido weberiano, pela morosidade dos processos na administração pública, quando em realidade a burocracia não é causa, mas um efeito. É o efeito perverso da combinação entre a natural necessidade de controle dos atos da administração pública e a existência e má aplicação de leis complexas e com pouca ou nenhuma atenção às especificidades de certos setores, como o caso da cultura. A Lei Federal nº 8.666/93 é criticada por ser muito rígida e ignorar as diferenças entre os diversos campos de atuação do poder público. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ao restringir a autonomia dos órgãos da administração indireta, também colaborou para a dificuldade de gestão. A ausência de legislação mais flexível ou específica a algumas áreas gera graves problemas, como confirma Di Pietro (2008, p. 257), avaliando os impactos pós-Constituição de 1988:

Todas as entidades, independentemente da natureza jurídica e do tipo de atividade que

exercem, estão sujeitas à exigência de concurso público para admissão de pessoal, às mesmas normas sobre licitação, ao mesmo tipo de controle e tantas outras normas que emperraram a atividade de entidades que, por sua natureza jurídica e pela natureza da atividade que exercem, deveriam ter realmente maior autonomia de gestão.

O fato de que as compras e contratações das OSs são regidas por regulamentos próprios, que respeitem os princípios, mas não as regras da Lei nº 8.666/93, é sem dúvida um dos principais motivos do bom funcionamento das OSs em atividade no estado de São Paulo, conferindo muito mais agilidade à gestão, como observa o ex-secretário de Cultura do Estado de São Paulo, João Batista Andrade, em entrevista à revista Carta Maior:

Ao mesmo tempo, as OSs até trazem algumas vantagens. Elas são órgãos ágeis. Sempre reclamo muito quando quebra uma telha em um museu do interior e ficamos uns três meses amarrados para liberar o dinheiro para reformar um telhado. Isso é terrível e as organizações sociais têm mais jogo para isso. Mas exige uma fiscalização muito forte também, além do trabalho em conjunto, não permitindo que essas entidades se distanciem do governo. (O MILITANTE ..., 2006.).

### **Regularização da contratação de profissionais**

Outra questão bastante discutida recentemente e que se encontra intimamente ligada à implantação dos modelos de gestão pública não estatal é a dificuldade de contratação de pessoal, em virtude da obrigatoriedade de seleção por concurso público, incompatível com a alta demanda por serviços temporários, como acontece na área da cultura, por exemplo. No estado de São Paulo, a gestão através de OSs foi uma solução encontrada para as irregularidades administrativas em relação à contratação de pessoas que trabalhavam na Secretaria de Cultura sem concurso ou contrato – os chamados “credenciados”: trabalhadores sem vínculo empregatício e direitos trabalhistas, contratados pelo

Estado através do extinto Baneser. Essa prática ilegal se tornou rotineira por causa da necessidade de contratação de serviços temporários, comuns à área cultural, e da escassez de funcionários concursados para realizar todas as atividades sob responsabilidade da Secretaria. Ou seja, para funcionar, o próprio Estado estava agindo ilegalmente, em desacordo com a legislação, embora a finalidade cultural estivesse sendo cumprida. Na época da implantação do modelo em São Paulo, cerca de 3.500 funcionários a serviço da Secretaria de Cultura eram “credenciados”.

O agravamento da irregularidade fez com que o Ministério do Trabalho encaminhasse ao Estado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) prevendo a tomada de providências para a regularização da situação dos servidores até dezembro de 2005. Este foi um dos principais motivos que impulsionaram a adoção do modelo de gestão através de OSs. No estado de São Paulo, a implantação da gestão pública não estatal permitiu a regularização das contratações, transformando as funções dos credenciados em empregos regidos pela CLT e reduzindo sua quantidade na Secretaria de Cultura para aproximadamente 282 em 2006. Em outros estados o modelo tem contribuído para oferecer uma solução à delicada situação dos corpos estáveis públicos (orquestras sinfônicas e, em especial, balés e companhias de dança), cujas características de atuação são destoantes dos planos de carreira de funcionários da administração pública atual.

Por esses motivos, os corpos estáveis têm sido comumente as primeiras iniciativas a serem publicizadas na área cultural em diversos estados, a exemplo da Orquestra Sinfônica de São Paulo, da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, da Orquestra Sinfônica do Mato Grosso e, mais recentemente, da São Paulo Companhia de Dança, primeira Cia de dança do estado a ser gerida por uma Organização Social.

### **Políticas públicas mais transparentes**

Outra vantagem que pode ser identificada através da análise de muitas OSs e OSCIPs já atuantes refere-se ao acesso e à transparência das informações

sobre a gestão dos espaços e programas culturais publicizados. Apesar de algumas fragilidades no acompanhamento e avaliação das ações, conforme exposto anteriormente, devemos reconhecer que a apresentação periódica de prestação de contas fornece à sociedade dados e informações raramente auferidos com consistência pela administração pública direta na área da cultura. Essas informações nos permitem visualizar com inédita clareza as políticas do Estado para a cultura, o que ele quer e pretende em relação a determinada iniciativa cultural, através das metas pactuadas nos contratos de gestão e termos de parceria. Nos permitem também uma análise da gestão e dos resultados dessas ações, através dos relatórios de atividade disponibilizados.

Hoje em dia, por exemplo, é possível saber como e em que atividades o estado de São Paulo investe o orçamento destinado à Orquestra Sinfônica de São Paulo, à Pinacoteca do Estado, ao Conservatório do Tatuí e a outros projetos e espaços culturais. Todas as diretrizes públicas na área cultural podem ser lidas através das metas pactuadas nos contratos de gestão das entidades, e podem ser acompanhadas através dos relatórios de atividades das entidades. Basta que o modelo seja seguido à risca e que o controle social seja incentivado. Este é sem dúvida um avanço que, a despeito das melhorias ainda necessárias ao acesso das informações, não pode ser descartado.

### **Potencialização da captação de recursos**

Mesmo havendo compromisso e seriedade por parte do poder público no que toca ao cumprimento do contrato de gestão, a atividade publicizada pode preservar dois graves problemas: atraso de pagamentos e cortes orçamentários. Esta é uma realidade em quase todos os setores da atividade pública, e muito mais frequente em áreas menos prioritárias, a exemplo da cultura.

Uma vantagem do modelo é que às OSs é facultada a possibilidade de captar recursos externos, estabelecer parcerias de cooperação e receber doações, com muito mais facilidade que a administração direta. E até mesmo com muito mais

facilidade que instituições da Administração Pública indireta, que em princípio poderiam captar recursos de outras fontes, mas que ficam frequentemente limitadas por dificuldades legais para estabelecer acordos, receber doações ou apoios diretos, e firmar permutas de serviços com particulares, prática muito comum na área cultural.

A captação de recursos é inclusive objeto de metas do plano de trabalho, no qual a OS, a depender do seu porte e vocação, é obrigada a captar percentuais que podem ir de 5 a 10% do valor repassado pelo Estado. Em uma atividade com alta visibilidade e atratividade para a iniciativa privada, estas metas contribuem para a ampliação do orçamento destinado a projetos culturais.

### **Planejamento e profissionalização na área cultural**

A descontinuidade das ações governamentais e as bruscas mudanças de diretrizes e de corpo funcional a cada troca de governo são sem dúvida questões que comprometem o funcionamento, e mesmo a possibilidade de existência, de políticas públicas e ações de médio e longo prazo. Este é o caso não apenas das ações e projetos de maior porte, mas do funcionamento cotidiano de uma Secretaria ou Fundação, nas quais a saída de uma grande quantidade de pessoas à frente de cargos de confiança a cada quatro anos leva consigo a memória de práticas administrativas e processuais, quando não mesmo o registro de ações e dados, eliminados de forma irresponsável.

Tudo isso gera uma instabilidade no funcionamento das atividades públicas e impossibilidade de planejamento a médio prazo, agravadas pelo calendário orçamentário restrito da gestão pública. Como, por exemplo, planejar a temporada de uma orquestra de nível internacional, quando isso deve ser feito com até cinco anos de antecedência? E como elaborar e executar uma política de formação cultural em nível estadual, articulada com o poder

municipal em diversas cidades em apenas quatro anos? Estas questões podem ser respondidas com o auxílio das Organizações Sociais, cujo corpo funcional não deve estar vinculado às oscilações políticas, podendo permanecer longos períodos nas instituições para que elas se desenvolvam.

Esse fator contribui também para a especialização e profissionalização da gestão dentro das diversas

áreas da cultura. Com o crescimento destas organizações e com a possibilidade de formação de um corpo profissional autônomo, a profissão cultural tem mais condições de se desenvolver e se especializar, criando *know-how* de gestão em suas diversas áreas: museologia, formação cultural, gestão de orquestras sinfônicas e grupos de dança profissionais, gestão de teatros e centros culturais etc. Hoje sabemos que uma entidade qualificada como OS para gerir uma companhia de dança, por exemplo, não necessariamente terá capacidade para gerir uma orquestra sinfônica ou um museu. A existência destes tipos de organizações é um passo à frente da institucionalização do meio cultural, contemplado em suas especificidades e peculiaridades.

### **DESAFIOS PARA O ESTADO**

Analisadas as principais fragilidades e potencialidades do modelo de gestão pública não estatal, podemos perceber que o Estado se encontra frente a inúmeros desafios. Os atuais problemas da gestão pública são os maiores e mais antigos, aos quais é necessário uma resposta imediata. Esta resposta pode vir ou através de opções de renovação e enfrentamento dos impasses dentro da própria administração direta ou no investimento em novas formas de gestão, focando em mecanismos gerenciais privados, em parcerias com a sociedade.

Não consideramos que o modelo de gestão através de OSs ou OSCIPs seja a única solução viável, mas sim uma resposta que tem sido dada

aos problemas da administração pública e que tem apresentado bons resultados, sobretudo na área cultural, objeto de nosso estudo. Assim, o primeiro desafio para o Estado é oferecer respostas, enfrentar os problemas de frente e não simplesmente encará-los como uma triste herança política, repassada à frente de gestão em gestão.

Para isso é preciso alterar o discurso que predomina a respeito dos problemas na administração pública e até mesmo as justificativas para implantação do processo de contratualização em diversas áreas de atuação pública. Predominantemente, apenas a questão da morosidade dos atos é abordada, deixando de lado outros fatores centrais que corroboram para a ineficiência da máquina pública em muitos setores, tais como: inadequações ou desatualizações das legislações vigentes, inflexibilidade e rigor dos juristas na interpretação das leis, dificuldades de planejamento, contingenciamento orçamentário e deficiência de pessoal. Estes fatores, juntos ou isolados, estão presentes com maior ou menor intensidade em todas as áreas do serviço público.

Assim, é imprudente ou ingênuo acreditar que as estratégias de contratualização irão resolver todas as questões problemáticas da administração pública. Ao sanar efetivamente um dos problemas (conferindo agilidade à atividade pública, através da possibilidade de empregar mecanismos de gestão da área privada) não devemos desviar a atenção dos outros, dos quais a publicização ainda não é a resposta.

É preciso ter cautela em relação aos possíveis ganhos acarretados pelos novos arranjos institucionais, uma vez que as dificuldades burocráticas da administração pública brasileira não tem sido alvo de uma preocupação mais decisiva, que busque superar os entraves encontrados (TORRES, 2007, p. 29).

Caso o Estado opte pelo modelo de gestão pública não estatal como tentativa de resolução dos problemas, muitos outros desafios surgem. O principal deles é a necessidade de compreender e investir verdadeiramente no modelo e na reconfiguração das funções do Estado. Isso significa investir em ações como a capacitação de servidores e

órgãos responsáveis pela elaboração de metas e supervisão dos contratos de gestão, no aperfeiçoamento e acompanhamento dos conselheiros das OSs e no fortalecimento do controle financeiro das entidades, por exemplo.

É necessário também investir no esclarecimento do modelo junto à sociedade e a membros do próprio governo, a exemplo de procuradores e juristas. Mesmo nos estados que já o praticam, o modelo permanece imerso em controvérsias e suspeitas, pois “toda forma de parceria levanta, num país marcadamente clientelista, suspeitas de mau uso de recursos públicos” (COSTIN, 2005). De fato, nenhum modelo de gestão está imune a maus usos e práticas ilícitas e a administração pública brasileira, mesmo com o excesso de procedimentos burocráticos que deveriam evitar tais práticas, comprova isso. A informação pode ser uma ferramenta a favor do amadurecimento do modelo, que deve contar com maior atenção da sociedade, da mídia, de estudiosos e de gestores públicos.

O modelo de parcerias com OSs ou OSCIPs não contém nenhum impeditivo para que o Estado continue exercendo suas principais funções: formulação e planejamento das políticas públicas, financiamento, acompanhamento, fiscalização e punição, quando necessário. Muito pelo contrário, representa um estímulo ao fortalecimento dessas funções, tanto na área cultural quanto em quaisquer outras, uma vez que o modelo de publicização faz com que o Estado de fato se desresponsabilize, mas apenas daquilo que, por todas as restrições mencionadas anteriormente, ele ainda faz da forma mais insatisfatória e ineficiente: executar as ações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A publicização não constitui, evidentemente, a solução aos problemas de muitos setores do Estado. Podendo ser comparada a um remédio que combate os efeitos, mas não a doença, a gestão pública não estatal não representa a solução, mas



talvez um caminho viável para uma melhora da atuação do Estado em áreas como a cultura. No que tange à área cultural especialmente, a propriedade estatal impõe, como vimos, restrições administrativas incompatíveis com a natureza dos serviços prestados. Entretanto, as vantagens imediatas obtidas com o modelo não devem desviar os questionamentos necessários, tais como a que preço e de que formas estas vantagens estão sendo atingidas. E, principalmente, não podem impedir a busca por outras soluções dentro do Estado, pois “se o esforço de criação de novos arranjos institucionais inevitavelmente acarretar o abandono da urgente tarefa de investir na administração pública brasileira, estamos diante de um desequilíbrio de prioridades que pode condenar o Estado ao eterno sucateamento” (TORRES, 2007, p. 145).

Todos os problemas presentes na administração pública trazem um desafio, e os novos modelos de gestão apresentados podem ser uma resposta. A reflexão da atual aplicação deste modelo nos traz ainda várias perguntas, pois, afinal o que significa e para que queremos melhorar a gestão pública na área cultural? Um novo modelo de gestão pública pode trazer melhorias ao funcionamento dos serviços e da oferta de produtos culturais, ao acesso dos cidadãos? Haverá através desta mudança de gestão a compreensão da cultura enquanto um bem público ou enquanto um direito? E mais: se há problemas na atuação do poder público na área cultural, será apenas a mudança de modelos de gestão que irá resolver isso?

Por fim, em resposta às críticas relativas ao modelo (VIOLIN, 2006), compreendemos que o modelo de parceria será tão neoliberal quanto seja o Estado que faça uso dele e que, ao criticar o modelo, muitos teóricos esquecem-se de que é sempre o Estado o responsável pelas “regras do jogo” na parceria com as instituições do terceiro setor. Um Estado comprometido com o interesse público e com conhecimento dos riscos e fragilidades do

modelo poderá fazer bons usos dessas possibilidades de parceria. Isso não é ingênuo ou mesmo utópico. Ingênuo seria manter um pessimismo sobre a existência de bons exemplos na administração pública compartilhada, desacreditando assim tanto o governo quanto a própria sociedade. E utópico seria continuar a crer que o Estado é grande o bastante para executar sozinho, com as poucas pessoas que compõem sua estrutura, aquilo que é em realidade do interesse de toda a coletividade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2007.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Brasília, 1997.
- COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 2, jun./ago. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2007.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- O MILITANTE cultural que virou secretário. *Revista Carta Maior*. 27 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 16 jan. 2008.
- RUA, M. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. 1998. 19 p. Disponível em: <<http://www.ufba.br/%7Epaupopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>>. Acesso em: 31 maio 2009.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Agências, contratos e Oscips: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.



# Estratégias para o desenvolvimento do turismo na Bahia

Maria Margarete de Carvalho Abreu Perazzo<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo busca evidenciar o processo da gestão do turismo na Bahia, bem como suas estratégias de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Apresentará novas estratégias para o desenvolvimento do turismo que vêm sendo implementadas no Estado, incluindo a criação das instâncias de governança. Conclui-se com um balanço geral da importância do planejamento para o desenvolvimento dessas ações e as contribuições do novo modelo de gestão pública adotado pelo governo da Bahia para a descentralização do Estado.

**Palavras-chave:** Gestão do turismo. Planejamento. Instâncias de governança. Desenvolvimento.

## Abstract

*This article seeks to show the tourism management process in Bahia, as well as its social and economic sustainable development strategies. It presents new strategies for developing tourism which have been implemented in the State, including the creation of governance authorities. It concludes with a general balance of the importance of planning in order to develop these actions and contributions of the new public management model adopted by the government of Bahia to decentralize the State.*

**Keywords:** Tourism management. Planning. Governance authorities. Development.

## INTRODUÇÃO

O formato de gestão pública em turismo adotado pelo governo do Estado da Bahia é o ponto central da construção deste artigo e sua descentralização ocorre em consonância com a política nacional de turismo. Esta descentralização está respaldada na criação de estruturas colegiadas de gestão com a participação dos setores público, privado e da sociedade civil, que precisaram se adaptar a um novo modelo, com exigências de mudança de paradigmas, uma vez que, até então, era adotado um modelo de gestão verticalizado, no qual as decisões eram tomadas e executadas de cima para baixo, sem a participação dos protagonistas envolvidos.

O interesse deste artigo se dá não somente pela concepção da insuficiência de estudos, pesquisas

e projetos científicos voltados para essa área do conhecimento, mas também por ser uma tentativa de construir um instrumento de auxílio no processo de crescimento das regiões através do desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Além disso, este artigo pode ser uma contribuição para órgãos públicos, privados e sociedade civil, no intuito de orientar para formação de conselheiros capazes de gerir o funcionamento dos Conselhos / Fóruns / Câmaras de Turismo, de modo a proporcionar um processo de participação social que possibilite a consolidação do turismo sustentável.

O turismo é um agente de integração entre as esferas econômica, sociocultural e ambiental, fortalecendo a identidade da localidade por estar fundamentado em valores diferenciais do seu povo e do seu território.

O turismo representa uma das mais importantes fontes de acumulação de capital nos territórios

<sup>A</sup> Especialista em Administração de Recursos Humanos pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Gestão Pública de Planejamento de Projetos pela Fundação Visconde de Cairu (FVC); analista técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). margareteperazzo@sei.ba.gov.br

(RODRIGUES, 1996), porém, em ritmos diferenciados, como um reflexo das desigualdades nos níveis de desenvolvimento econômico e social entre as nações.

Todavia, o turismo, até hoje, ainda não é tratado com a importância merecida. Há quem não reconheça a complexidade desta atividade que traz repercussões diretas no meio ambiente e na sociedade, tanto por meio de impactos positivos quanto de negativos, o que, por sua vez, se torna relevante para a compreensão do espaço natural/social da área receptora dos turistas.

O planejamento estratégico da Bahia vem adotando uma nova forma de gestão que, por um lado, traz novas possibilidades para a efetiva participação dos protagonistas público, privados e da sociedade civil e, por outro, exige uma nova postura dos envolvidos em todo o processo de atuação.

O objetivo deste artigo é refletir sobre o aspecto da governança. E para isso será necessário identificar alguns dos atores e programas adotados pelo governo do Estado e como este está afinado com a proposta estabelecida pela instância federal, e como eles trazem na sua concepção e prática o conceito de governança.

Diante dessas considerações, pretende-se discutir se o modelo de gestão pública adotado pelo governo da Bahia tem contribuído para a descentralização do Estado. Para tanto, será trazido, de forma breve, o percurso histórico sobre o planejamento do turismo no Brasil e as repercussões dessas mudanças no próprio planejamento da Bahia, onde, ao longo dos anos, ocorreram transformações de ordem estrutural, exigindo dos envolvidos uma nova forma de atuação. A reflexão sobre o aspecto da governança também será abordada, identificando como alguns dos atores e programas adotados pelo Estado e a articulação entre tais programas e a proposta estabelecida pela instância federal trazem, na sua concepção e prática, o conceito de governança.

## PLANEJAMENTO TURÍSTICO

O planejamento é uma atividade que engloba a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos. Com isso, o seu objetivo é o provisionamento de facilidades e serviços, a fim de que uma população atenda seus desejos e necessidades ou, então, o desenvolvimento de estratégias que possam oferecer a uma organização visualizar oportunidades de lucros em determinados segmentos de mercados.

Na atividade turística, o planejamento é de suma importância, servindo como ferramenta para tornar o setor turístico um decisivo fator no desenvolvimento em todos os níveis: local, regional e nacional. Com isso, o setor turístico também tem um importante papel a ser desempenhado pelos governos nacionais nos municípios, que devem se responsabilizar cada vez mais e intervir decididamente para conseguir melhorar a qualidade de vida de suas populações.

As potencialidades que o turismo possui de gerar empregos e distribuir renda tornam essa atividade socioeconômica muito importante para o poder público – e mais ainda sob o ponto de vista social.

Para consolidar as diretrizes da Política Nacional de Turismo, o governo federal desenvolveu diversos instrumentos: Programa Nacional de Ecoturismo, incluindo o Proecotur; Programa de Formação Profissional no Setor Turístico; Plano Anual de Publicidade e Promoção. Dentre os programas mais importantes está o Programa de Desenvolvimento Turístico no Nordeste (Prodetur/NE), que tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da atividade turística na região, visando consolidar o turismo como atividade promotora da eficiência econômica, a equidade social e o respeito ao meio ambiente; e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado como um novo modelo de gestão da atividade turística para os estados

**Na atividade turística, o planejamento é de suma importância, servindo como ferramenta para tornar o setor turístico um decisivo fator no desenvolvimento em todos os níveis**

e municípios, de forma integrada e participativa, para maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política.

Na década de 1990, precisamente em 1991, o Estado continua seus investimentos na área de turismo por meio do Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (Prodetur-BA), que foi concebido com o intuito de desenvolver e reforçar a capacidade da região em sustentar o crescimento do setor turístico, contribuindo para o seu desenvolvimento socioeconômico. Para atingir tal objetivo, o programa deveria proporcionar infraestrutura básica e serviços públicos em áreas onde já existia uma atividade turística crescente, nas quais o setor público não conseguisse acompanhar o incremento da demanda. O projeto visava os investimentos para o benefício da população de baixa renda e o crescimento de grupos privados no setor de turismo.

Diante da criação do Prodetur-BA, ocorreram transformações significativas no setor turístico baiano na década de 1990, com a alocação de grande volume de investimentos governamentais em infraestrutura e serviços públicos, melhoria de aeroportos e desenvolvimento institucional. Com esse programa, a estratégia de fomento da atividade passou a conferir maior importância à captação de turistas para a ampliação do seu tempo de estada e o aumento do gasto médio per capita, focando o setor turístico como agente principal de geração de receita e emprego na economia local.

Dando segmento a essas prioridades, a estratégia do Prodetur-BA foi a delimitação de espaços e a criação de centros turísticos integrados que seriam instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico no interior do estado e na região litorânea.

Os resultados dos investimentos realizados no Prodetur I nesta região contribuíram para que o turismo seja reconhecido como atividade de desenvolvimento econômico e possibilidade de melhoria dos indicadores sociais. A segunda etapa do Prodetur, além das obras básicas, passou a contemplar a capacitação profissional e

empresarial. O Prodetur/NE II pode ser considerado o programa de consolidação do turismo no Nordeste do Brasil.

## **NOVAS ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO**

### **Criação do Ministério de Turismo, do Plano Nacional de Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo**

É criado em 2003 o Ministério do Turismo (MTur) como órgão da administração direta, que trouxe avanços em termos de política nacional de turismo. O objetivo principal desse ministério é priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do país. Também tem o papel de aglutinador junto aos demais ministérios, governos estaduais e municipais, Poder Legislativo, setor empresarial e a sociedade organizada, e de integrar as políticas públicas e o setor privado, maximizando resultados e racionalizando gastos.

No período 2003-2007, o governo federal implementou o Plano Nacional de Turismo (PNT), criado pelo Ministério do Turismo no governo do presidente Lula, com a finalidade de orientar as ações e de consolidar um novo modelo de desenvolvimento da atividade turística no Brasil. Este plano modificou significativamente os rumos das políticas públicas de incentivo ao turismo com diretrizes, metas e programas que propuseram consolidar o Ministério do Turismo como articulador do processo de integração dos diversos segmentos do setor turístico, direcionando a Embratur ao seu foco original: promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo.

Os eixos dos macrogramas implementados pelo MTur no período 2003-2007 foram: gestão de relações institucionais; fomento; infraestrutura; estruturação e diversificação da oferta turística; qualidade do produto turístico; promoção e apoio à comercialização; e informações turísticas. Constam ainda como princípios orientadores: os vetores de governo, como a redução das desigualdades regionais e sociais; a geração de

distribuição de renda; a geração de emprego e ocupação; e o equilíbrio da balança de pagamentos.

Dentre outros importantes programas criados pelo governo federal, destaca-se o Programa de Regionalização do Turismo, que se constitui numa iniciativa de fomento ao desenvolvimento local. Em 2003, foram lançadas as diretrizes operacionais deste Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Caracteriza-se “como um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões”. Tornou-se consenso que o êxito e a sustentabilidade desse programa se constrói sob a sólida participação e integração entre as esferas

social, econômica, institucional, cultural e política dos municípios.

### A CRIAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NA BAHIA

As instâncias de governança são consideradas como uma expressão de um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade. Apresentam como objetivo um foro de discussão e consenso sobre as estratégias e prioridades de desenvolvimento turístico, além de assegurar um processo transparente na tomada de decisão e de publicação das ações dos governos. Na Bahia, foram criadas três instâncias: Conselhos dos Polos Turísticos,



**Figura 1**  
**Mapa das Zonas Turísticas**

Fonte: Secretaria de Turismo do Estado da Bahia (Setur)

Fórum Estadual de Turismo e Câmaras de Turismo Zonal.

### Conselhos dos Polos Turísticos

Os Conselhos dos Polos Turísticos foram criados durante o ano de 2003 como condição operacional do Prodetur-NE II, sendo financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esses Conselhos se constituem em espaços institucionalizados de participação e corresponsabilização entre a sociedade civil organizada, *trade* turístico e governos federal, estadual e municipal para o planejamento e a viabilização das ações que têm como foco o desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios integrantes dos Polos Turísticos.

Sua composição definida é a do tipo tripartite, com a participação do poder público (federal, estadual e municipal), terceiro setor e setor privado, incluindo, ainda, a comunidade científica. Foram instalados inicialmente nos Polos de Salvador e Entorno, Litoral Sul, Chapada Diamantina e Descobrimento. Posteriormente foram criadas outras instâncias, denominadas: Caminhos do Oeste, Caminhos do Sertão, Lagos do São Francisco e Vale do Jiquiriçá. A Figura 1 indica tais regiões:

Além disso, devem também apoiar e acompanhar a execução das ações do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (Prodetur/NE II), divulgar as ações do Conselho junto aos Conselhos Municipais de Turismo e de Meio Ambiente e funcionar como instâncias de governança para o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, conduzido pelo MTur.

Em síntese, os Conselhos dos Polos Turísticos podem ser considerados como uma expressão de um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade. Sua inovação expressa pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da participação democrática.

Portanto, as reuniões dos Conselhos dos Polos Turísticos devem ser planejadas analisando o ambiente que cada Conselho envolve, estabelecendo os objetivos a serem alcançados em um determinado tempo. Esse conjunto de ações constitui, de forma básica, o processo de planejamento.

Em 2006, os Conselhos passaram por um processo de reestruturação que culminou com a criação de uma Câmara de Turismo em cada Zona Turística.

### Câmaras de Turismo Zonal

As Câmaras de Turismo Zonal têm por objetivo o planejamento e o monitoramento de ações específicas nas Zonas Turísticas direcionadas para o desenvolvimento do turismo. O seu planejamento deve levar em conta a articulação e complementaridade das ações que já estão sendo desenvolvidas por diversas instituições.

Nesse sentido, devem também apoiar e acompanhar a execução das ações do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (Prodetur/NE II) e divulgar as ações do Conselho junto a outros Conselhos Municipais, em especial, os de Turismo e de Meio Ambiente.

A condução/monitoramento da Câmara de Turismo está sendo exercida por uma instituição indicada pelos seus membros, atendendo-se às seguintes premissas: mobilização de agentes locais; agendamento e debate de temáticas específicas, subsidiando as discussões que ocorrerão no âmbito dos Conselhos dos Polos; maior integração entre as ações voltadas para o desenvolvimento do turismo; e maior abertura na participação de instituições nas reuniões lideradas por essas Câmaras de Turismo. Ressalta-se, ainda, a importância da participação dos conselheiros de cada Polo Turístico nas reuniões coordenadas pelas Câmaras de Turismo de suas respectivas Zonas Turísticas na discussão conjunta de temas pertinentes ao desenvolvimento do turismo.

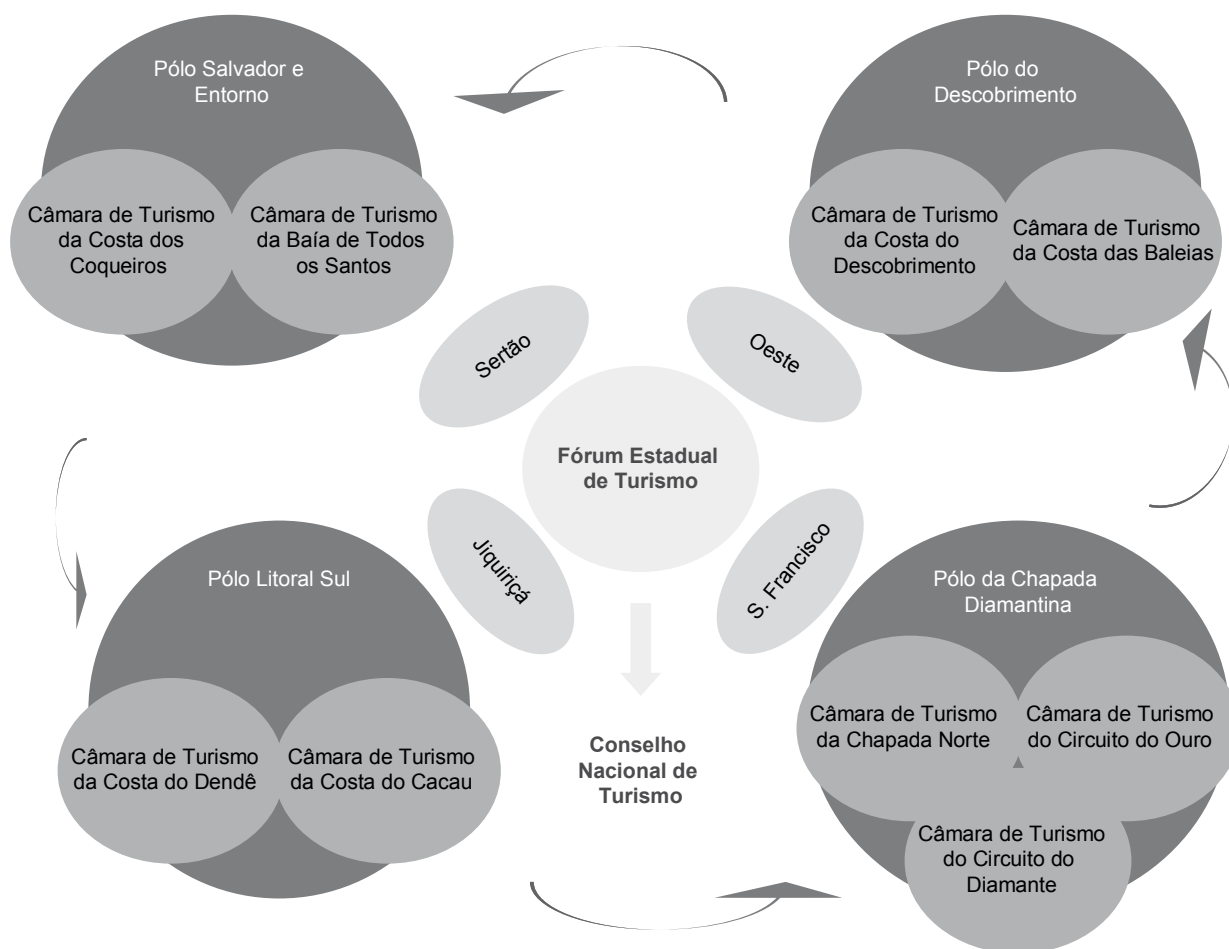
### Fórum Estadual de Turismo

Em julho de 2003, foi criado o Fórum Estadual de Turismo, uma instância de governança com o objetivo de descentralizar as ações definidas na Política Nacional de Turismo, ordenando as demandas do estado da Bahia e seus municípios, propondo, encaminhando e resolvendo assuntos de sua competência. Esse Fórum visa apoiar e coordenar o processo de descentralização do planejamento e da gestão da atividade turística, inserindo os municípios na organização e integração do turismo brasileiro.

Atentando para as proposições da Política Nacional de Turismo, que enfatiza o fortalecimento do processo de descentralização nas decisões do turismo

brasileiro, o Fórum Estadual de Turismo vem buscando uma maior integração das discussões, deliberações e recomendações da atividade turística em conjunto com as diversas instâncias de governança do turismo, facilitando, assim, a articulação entre os agentes públicos e privados nos âmbitos federal, estadual e municipal.

É a articulação entre o Conselho Nacional de Turismo (em nível federal), o Fórum Estadual de Turismo (na esfera estadual), os Conselhos dos Polos de Turismo (em âmbito regional do Polo Turístico) e as Câmaras de Turismo (na esfera mais local da Zona Turística) que representa a gestão participativa e configura o quadro das instâncias de governança distribuídas no estado da Bahia, conforme esboçado na Figura 2.



**Figura 2**  
Instâncias de governança

Fonte: Secretaria de Turismo do Estado da Bahia (Setur)



Visando um bom funcionamento dessas instâncias de turismo do estado, alguns aspectos são considerados pelos gestores de turismo da Bahia, a exemplo de:

- a. Aspectos estruturais – viabilização da participação de conselheiros, coesão entre reuniões e deliberações/recursos, articulação entre propósitos e entidades parceiras, autossustentação, papel da secretaria executiva.
- b. Aspectos processuais – capacitação, informação, planejamento, instrumentos adequados de avaliação.
- c. Aspectos comportamentais – assunção de papéis, prática de diálogo e da gestão colegiada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo é uma atividade recente e complexa, envolve diferentes fatores da sociedade e da economia. Diante desse novo fenômeno, foi necessário haver um planejamento de forma adequada, o que ocasionou a implantação da Política Nacional de Turismo dentro das Políticas Públicas de Turismo, a fim de promover a evolução da economia e o desenvolvimento do Brasil, na geração de emprego e renda. No governo federal, a atividade turística passou a ser considerada uma prioridade. Com isso, a Política Nacional de Turismo elaborou as diretrizes e programas que foram implementados, estabelecendo metas prioritárias.

A ação pública, seja ela estatal ou privada, demanda espaços de participação política que articulam as potencialidades do conjunto dos setores sociais e econômicos envolvidos no processo de organização e gestão do território, além de possibilitar nova cultura de relacionamento. Viabilizar a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional de forma participativa significa democratizar os espaços e os mecanismos de representação política da sociedade civil, permitindo as mudanças estruturais almejadas.

Os Conselhos dos Polos Turísticos têm como ponto de partida a formação de alianças estratégicas para o ganho de competitividade do destino turístico,

ou seja, tais Conselhos atuam como um instrumento de comunicação entre o governo e as sociedades, oportunizando a população a participar do processo de tomada de decisões ligadas ao setor do turismo.

Embora os Conselhos dos Polos Turísticos, as Câmaras de Turismo Zonais e o Fórum Estadual de Turismo tenham proporcionado uma maior integração dos diferentes agentes envolvidos no setor do turismo, é necessário que haja maior compromisso por parte dos agentes envolvidos que, muitas vezes, não sabem exercer seu papel dentro das instâncias de governança. Portanto, é preciso combater o processo burocrático das atividades anulando o pensamento arcaico da centralização da tomada de decisão.

O governo, por sua vez, deve organizar as suas estruturas governamentais para capacitação dos conselheiros, de forma contínua, melhorando o nível destes membros e a qualidade das reuniões na demonstração destes resultados.

Enfim, para que as estratégias de desenvolvimento do turismo no estado da Bahia sejam alcançadas, é necessário fazer o cumprimento desses programas na visão descentralizada para haver resultados não imediatos, mas concretizados.

Para tanto, foi necessário avançar nas Políticas Públicas de Turismo, principalmente, na formação de especialistas que possam atuar como assessores e consultores na elaboração, formulação e avaliação de tais políticas. O turismo não mais poderá ser considerado com ações pontuais e isoladas que acabam beneficiando um único grupo social. Deve-se observar a relevância da elaboração ou formulação de Políticas Públicas de Turismo de forma comprometida e diretamente relacionada com a realidade local, estadual e federal, levando-se em conta a potencialidade turística, as deficiências, as condições favoráveis, a situação da população e quaisquer outros entraves técnico-burocráticos.

Nessa perspectiva, fica evidente que uma Política Pública de Turismo ocorre na elaboração, aplicação e avaliação em um processo de constante construção, em que o grau de satisfação da população é que vai evidenciar o possível sucesso ou fracasso. A implementação das Políticas Públicas de Turismo exige uma série de diretrizes e estratégias

estabelecidas pelo poder público, visando manter ou incrementar o desenvolvimento da atividade turística em uma nação. Dessa forma, é possível atender o mercado que está cada vez mais exigente. Além disso, as Políticas Públicas de Turismo também viabilizarão o acompanhamento de várias propostas e programas da Política Nacional de Turismo em busca do seu próprio desenvolvimento.

Isso significa que através de um planejamento bem executado é que se consegue solucionar, com mais eficiência, os futuros problemas, e até mesmo evitá-los. O planejamento vai existir a partir do momento em que é necessário definir e alcançar objetivos. As transformações acontecem, portanto, como resultado de decisões e propósitos e não somente para resultados imprevistos ocasionados por circunstâncias casuais ou externas. Dessa forma, o profissional deve agir com base na atividade, pois é o ponto em que se distingue o planejamento atual e o futuro daquele feito anteriormente, cujo amadorismo conduzia a atividade para o desenvolvimento, nem sempre correto, baseando-se em fatos que deram certo no passado.

Conclui-se, então, que o modelo de gestão pública adotado pelo governo da Bahia tem contribuído para a descentralização do Estado, trazendo mudanças no próprio planejamento da Bahia, onde estão ocorrendo transformações de ordem estrutural na tentativa de fortalecer o turismo e os agentes envolvidos no processo de gestão, que fazem desta atividade um alvo promissor para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria da Cultura e Turismo. Superintendência de Investimentos em Polos Turísticos. *Regulamento Operacional - Anexo R*. Brasil. maio de 2003.
- BAHIA. Secretaria da Cultura e Turismo. *Plano Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS*, Costa do Descobrimento. Salvador, 2002. Elaboração: Ruschmann Consultores e Equipe Sudetur. Versão Final
- \_\_\_\_\_. *Relatório da Suinvest (1995/2004)*. Salvador, 2004.
- RODRIGUES, Adyr Balastrieri 1996 “Percalços do planejamento turístico” em Rodrigues A. B. (org.) *Turismo e geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais* (São Paulo: Hucitec).
- BAHIA. Secretaria de Turismo. *Programa de Desenvolvimento do Turismo*. Salvador: Setur, 2009. Disponível em: <<http://www.setur.ba.gov.br>>. Acesso em: 2 jul. 2009.
- BARRETO, Margarita. *Planejamento e organização em turismo*. 3. ed. [s.l.]: Papirus, 1998.
- BENI, Mário Carlos. *A política do turismo*. São Paulo: SENAC, 2001.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo*. Diretrizes, metas e programas. 2 ed. Brasília: [s.n.], 2003.
- \_\_\_\_\_. *Roteiros do Brasil – Programa de Regionalização do Turismo: institucionalização de Instância de Governança Regional – Módulo Operacional 3*, 2005.
- CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas em turismo no Brasil. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n.1/2, p. 97-109jan./dez. 2000.
- DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo*. Política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.
- EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA. *Estratégia turística da Bahia: 1991-2005*. Salvador: Bahiatursa; Omar G, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Desenvolvimento do turismo sustentável: manual de municipalização do turismo*. 2 ed. Porto Alegre: EMBRATUR, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao turismo*. Tradução de Dolores Martin Rodriguez Córner. São Paulo: Roca, 2001.
- PETROCCHI, Mario. *Gestão de polos turísticos*. 2 ed. São Paulo: Futura, 2002.
- QUEIROZ, Lucia Aquino de. *Turismo na Bahia. – Estratégias para o desenvolvimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2002.
- RUSCHAMANN, Dóris. *Turismo e planejamento sustentável; a proteção do meio ambiente*. 7. ed. [s.l.], Papirus 2001.

# O Estado e a educação indígena na Bahia: possíveis caminhos

Valuza Maria Saraiva<sup>A</sup>

## Resumo

O trabalho apresenta uma discussão sobre a presença dos indígenas ocupando cargos públicos no estado da Bahia e os possíveis entraves e possibilidades para que esses cargos viabilizem a efetivação de políticas públicas que favoreçam o melhor desenvolvimento da educação escolar indígena. Diz também das formas de permitir e até exigir, por força da Lei 11.645/2008, que os não índios institucionalizem nos seus currículos a história e cultura indígena nas unidades escolares brasileiras, sendo referendado o texto basicamente em dados dos povos indígenas da Bahia. Com isso, pretende-se contribuir para ampliar o olhar com relação à importância das heranças dos nossos ancestrais e as formas de resistência e luta dos povos indígenas que sobreviveram e sobrevivem a tantas possibilidades de extinção, mas que resistem de forma soberana aos impulsos e abalos da contemporaneidade.

**Palavras-chave:** Lei 11.645/2008. Cargos públicos para indígenas. Educação escolar indígena. Visibilidade para os povos indígenas.

## Abstract

*This paper presents a discussion on the presence of indigenous people assuming public office in the State of Bahia and the possible impediments and possibilities so that these posts make bringing into effect public policies that favour the improved development of school education for indigenous people viable. It also states ways of allowing and even demanding that non-Indians institutionalise indigenous history and culture in Brazilian school units in their curriculum by enforcing Law 11.645/2008. This document is basically in agreement with data from indigenous people in Bahia. It intends to contribute to expanding the view in relation to the importance of inheritances from our ancestors and forms of resistance the struggle of indigenous people that survived and survive so many possibilities of becoming extinct but resist the impulses and shocks of contemporary times in a supreme way.*

**Keywords:** Law 11645/2008. Public office for indigenous people. Indigenous school education. Visibility for indigenous people.

## INTRODUÇÃO

Diante da configuração do atual cenário político e educacional da Bahia com relação aos povos indígenas, esse texto tem como objetivo ponderar sobre aspectos que favorecem e os que podem ser impeditivos para uma boa institucionalização da educação indígena nesse estado.

As alterações ocorridas na legislação desde 1988 com a Constituição e com a Lei 11.645/2008, que institucionaliza o estudo da história indígena

nas escolas, têm dado elementos para o trabalho de forma mais organizada, possibilitada pela legislação vigente, vislumbrando maiores impactos na qualidade social da educação dos povos indígenas do nosso estado e do nosso país, abrindo portas à visibilidade positiva desses povos nas escolas dos não índios e, conseqüentemente, na sociedade como um todo. Com isso, inicialmente serão enfatizados os problemas enfrentados pelos índios e as possibilidades desses povos se beneficiarem (ou não) diante da atual conjuntura, principalmente com alguns cargos que hoje assumem na gestão pública do estado da Bahia. Num segundo momento serão discutidas algumas estruturas indígenas que podem ser identificadas

<sup>A</sup> Mestranda em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pedagoga pela Uneb; professora da área Pesquisa e Prática Pedagógica no magistério indígena da Bahia; coordenadora pedagógica na Secretaria Estadual de Educação. vmsaraiva@sec.ba.gov.br

e articuladas para desenvolver aprendizagem nas escolas dos não índios.

O pouco ou deficiente trato sobre os povos indígenas nas unidades escolares advêm de aspectos históricos que desembocam em inúmeras faltas e falhas sobre a visibilidade das etnias indígenas dessa terra. Sendo assim, o texto irá elencar alguns pontos de dificuldade do cenário

baiano atual: escassez de materiais didáticos sobre os povos indígenas; carência de pesquisas sobre a questão indígena; deficiência no trato da temática indígena nas escolas, ainda abordando os conhecimentos indígenas de forma superficial e, muitas vezes, alimentando o preconceito; desconhecimento, por parte dos profissionais da educação, das variantes que determinam as etnias; pouca noção ou desconhecimento das etnias que existiram e existem na atualidade nesse estado por parte dos vários segmentos educacionais; inexistência de formação continuada para professores que refaçam o jeito de ver as nossas heranças indígenas; profissionais atuando em várias áreas sem o devido conhecimento sobre os indígenas do nosso estado, podendo perpetuar preconceitos que podem se expressar de variadas formas, dentre outros.

### **GESTÃO INDÍGENA: CAMINHOS POSSÍVEIS?**

Massacres, lutas e inúmeras batalhas foram enfrentadas pelos nossos ancestrais para que hoje ainda sobrevivam indígenas (mesmo que em números ínfimos em relação à quantidade dos que já existiram nesse país) e esses lutem para melhorar a qualidade de vida, dignificando os projetos sociotários dos seus povos. Mesmo com alguns avanços legais, os indígenas ainda encaram vários problemas, dentre eles estão: territoriais, educacionais, de saúde, infância ameaçada, precárias condições de moradia, dificuldades de sustentar-se nas aldeias, fuga para os grandes centros urbanos, baixa autoestima de muitos para dizer ou mostrar-se indígena.

### **Na Bahia, desde 2007 foi instituída a assunção dos cargos pelos próprios indígenas na coordenação indígena no órgão central e nas diretorias regionais da educação**

Segundo dados do Censo 2006, no Brasil existem e resistem 222 povos e 180 línguas. Destes, 14 estão na Bahia: Funiô e Kariri Xocó, Kaimbé, Kantaruré, Kiriri, Kiriri Barra, Pankararé, Pankaru, Pataxó, Pataxó Hã Hã Hãe, Tapuia, Tupinambá, Tuxá, Tumbalalá e Xucuru Kariri. Esses povos vivem em 99 aldeias que estão localizados em 19 municípios da Bahia. São 57 escolas indígenas e destas sete são estaduais e 50 são municipais, com 308 professores, atendendo 190 classes, sendo 6.127 o total de estudantes.

Na Bahia, desde 2007 foi instituída a assunção dos cargos pelos próprios indígenas na coordenação indígena no órgão central e nas diretorias regionais da educação, numa gestão que pretende ser democrático-participativa. Existem na Bahia 33 diretorias regionais, sendo que onze resguardam etnias e sete têm a coordenação indígena (Eunápolis, Ibotirama, Itabuna, Ilhéus, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas e Ribeira do Pombal), e as aldeias ocupam sete territórios de identidade: Velho Chico, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Sertão do São Francisco, Semi-Árido Nordeste II, Itaparica (BA/PE).

Desta forma, é importante listar possíveis desafios que os gestores indígenas da Bahia hoje enfrentam:

Desta forma, é importante listar possíveis desafios que os gestores indígenas da Bahia hoje enfrentam:

1. Chegar a um consenso diante formas operacionais de tomada de decisão, de organização das diferentes atividades e responsabilidades do Estado e dos povos indígenas, construindo resultados efetivos no processo de gestão de indígenas para indígenas;
2. Lidar com o aparato jurídico-administrativo do Estado, que pode negar direitos dos povos indígenas em variadas situações;
3. Assegurar a proposta de vida de bem-estar social coletivo dos povos indígenas, resistindo à "sedução" dos não índios, que vivem (em grande maioria) numa perspectiva de competição, individualismo e desejando acumular riquezas, numa base

capitalista de vida, como afirma Boaventura de Souza Santos

a própria ciência moderna desde o Século XIX está a serviço do desenvolvimento capitalista. Ela tem de alguma maneira que recuperar a autonomia, transformar o conhecimento de maneira a torná-lo menos elitista, mais ativo, mais envolvido com as questões de cidadania e menos dependente dos programas e necessidades do capitalismo. (SANTOS, 2006)

4. Promover a articulação social e política que fomente e efetive a mobilização entre os povos indígenas de todo o Brasil e da Bahia, para que lutem e assegurem seus direitos, construindo políticas que sejam para o bem de todos;
5. Promover ações que possibilitem, por via educacional, que os indígenas percebam a importância de deixar de depender de instituições, construindo seus modos de vida referendados nas suas crenças e, conseqüentemente, elevando sua autoestima e capacidade de autossustentação subsidiada pelos seus conhecimentos tradicionais, recursos naturais e pela tecnologia (quando assim desejarem);
6. Dar visibilidade à existência dos povos indígenas do Brasil e da Bahia nas escolas dos não índios, de forma que se construa respeito pelos modos de vida de cada povo e desmistifique o índio que é pensado e exigido como no início da colonização;
7. Assegurar, direta ou indiretamente, que as escolas indígenas construam suas próprias concepções de ensino e de aprendizagem para não ser meras reproduzoras das escolas dos não índios;
8. Reconhecer, entender e subsidiar práticas pedagógicas que desenvolvam a capacidade dos(as) estudantes ampliarem seus conhecimentos cotidianos e científicos, sendo aptos a responder qualquer tipo de avaliação, inclusive externas, caso seja desejo do seu povo.

Diante do exposto, questiona-se: a gestão exercida pelos indígenas em coordenações da Secretaria Estadual da Educação pode influenciar na

definição de políticas públicas educacionais, gerar informações e conhecimentos que contribuam para o fortalecimento da educação escolar indígena na Bahia e proporcionar visibilidade positiva dos indígenas diante dos não índios?

Porém, é intento saber até que ponto esses cargos/funções têm contribuído para a eficiência dos processos educacionais diante de questões que podem ser impeditivas de bons resultados, tais como: a burocracia que envolve o sistema educacional e a educação escolar indígena tendo que se adequar às mesmas, pois como ressalta Bobbio (2005) citando Engels “todas as sociedades tribais não têm idéia de Estado, mas têm normas sociais e morais de convivência” e, assim sendo, essa construção de uma educação escolar indígena que se adequa à legalidade, que dê resultados ao mundo dentro e fora da aldeia é uma construção que pode vir a ser desbravadora de novas formas de gerenciar acordos nessas sociedades; a gestão democrático-participativa somente no registro escrito dos documentos legais e que muitas vezes não se efetiva nas formas de relação no órgão central e nas diretorias regionais; a falta de aparatos tecnológicos numas comunidades e a possível resistência aos mesmos em outras, mesmo sendo indígenas de uma mesma etnia; as relações entre os povos indígenas, que podem ser conflituosas na escolha de pessoas para exercer os cargos educacionais (visto a não existência de concurso, dentre outras possíveis causas a serem pesquisadas); a pouca habilidade do órgão central (SEC) para gerenciar o desenvolvimento das práticas indígenas diante do seu projeto de educação e sua capacidade de trabalhar de forma sistêmica e não somente em práticas isoladas.

Analisando a Constituição, sabemos que o Estado tem a função de formar cidadãos plenos, assegurando direitos civis, políticos, econômicos e sociais, e o nosso processo histórico excludente destituiu os povos indígenas de participação, deixando-os vulneráveis e deserdados da educação. Segundo dados do IBGE no Censo do ano 2000, a população de indígenas no Brasil era estimada em 734.127, o que representava 0,4% da população do país. A população indígena apresentou crescimento médio anual

de 7,9 % nos anos de 2004 e 2005 (IBGE) contra 1,6% da população brasileira. O crescimento médio da população indígena brasileira nos últimos 10 anos projeta um futuro promissor e otimista do ponto de vista étnico-demográfico.

As conquistas territoriais também têm sido expressivas, alcançando as terras indígenas 12,38% da área total do Brasil e 21% da área total na Amazônia, segundo

(LUCIANO, 2006 p. 80). Sendo esses dados ainda pouco divulgados, conhecidos ou valorizados pelo Estado e, possivelmente, pelos próprios povos indígenas, necessitam ser possíveis instrumentos ou forma de pressionar o governo e a sociedade na construção de políticas públicas adequadas e coerentes para a proteção desse patrimônio indígena, pois pode repercutir direta ou indiretamente na vida do povo de todo o país. Com isso, vemos que estão sendo garantidos direitos, mas pensar as formas de gerenciamento pós-conquistas é primordial, sendo necessário assegurar os direitos já conquistados, e continuar a lutar por outros é imperativo.

## DIFICULDADES QUE AINDA PERDURAM

Gerar conhecimentos científicos a partir dessa pesquisa favorece reconhecer e valorizar o jeito de cada povo conduzir seus processos de gerenciamento, traçando seus planos e buscando resultados de crescimento promissor no que carece suas comunidades, considerando o ser humano na sua integralidade. Portanto, haver índios que gerenciem suas coordenações no órgão central da Secretaria da Educação e nas Diretorias Regionais da Rede Estadual de Ensino pode não ser garantia de efetividade das políticas se não forem gerenciados seus processos de forma que lhes sejam oferecidos subsídios técnicos aliados ao foco político, pedagógico e administrativo para lidar com as necessidades da contemporaneidade, que tem construído uma sociedade dependente e influenciada pela mídia como afirma Rua (2001, p. 238): “na verdade,

principalmente a televisão, são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores”. Com essa influência da concepção de muitos programas

de televisão, possivelmente são gerados ou perpetuados vários preconceitos quanto aos povos indígenas, motivando a formação de um filão de desinformados ao que de fato é cultura das

várias etnias nesse estado. Com isso, as formações acadêmicas dos povos indígenas na área de comunicação podem influenciar na conquista dos seus direitos de divulgação, assim como tem sido em outras áreas do conhecimento. Além disso, ainda nos deparamos com livros didáticos que propagam a importância da união dos povos negros, índios e brancos, no entanto em vários, e porque não dizer quase todos os aspectos, os europeus é que “mandam” na história, ditando o início de tudo, dando invisibilidade à cientificidade, à beleza, às formas de vida, aos falares, ao contexto real das outras etnias. Com isso, é primordial realizar formação continuada de profissionais da educação, para que sejam trabalhados no sentido de promover e potencializar o real conhecimento sobre os povos indígenas. Cuidar da formação é essencial, bem como assegurar a aplicabilidade do que se reflete na formação com a continuidade das atividades nas salas de aula, atentando à formação das crianças, jovens e adultos. Ou seja, para evidenciarmos mudança no trato mais equânime às diferentes etnias, temos que começar desde já com a efetivação da legalidade proposta nas ações e projetos educacionais.

Hoje a escola necessita refazer o caminho e esse só é possível com o compromisso político-social de cuidar da verdade da história passada e da atualidade, não vendo os indígenas como gente que se foi, ou somente em determinados lugares do Brasil, mas também os índios do Nordeste, dos quais, mais uma vez influenciados por diferentes fatores, dentre eles a mídia, só se “sabe” o que a TV propaga, e o Nordeste tem quase invisibilidade dos seus povos indígenas. É como se eles não existissem, como se

não houvesse história indígena na atualidade nesse espaço do Brasil, onde são visíveis (algumas vezes de forma ainda superficial e através de informações distorcidas) os índios do Norte, havendo possivelmente marcas de uma invisibilidade geográfica.

Sendo possível trabalhar com metodologias variadas, abrimos possibilidades de ir além do que muitos livros didáticos propõem: um estudo sobre o índio como “coadjuvante na história e não como sujeito histórico, o que revela o viés etnocêntrico e estereotipado da historiografia em uso” (GRUPIONI, 1995) e se despidendo de possíveis máscaras que podem fugir à verdade sobre os povos indígenas. Portanto, discutir cultura e gestão é premissa para entender esse desenvolvimento relacionado às necessidades dessas comunidades, não somente para relacionar cultura a costumes e técnicas, mas ao que afirma Tassinari (1995, p. 448), que cultura é o conjunto de símbolos de um grupo social e que lhes permite atribuir sentido ao mundo em que vivem e às suas ações. As representações de indígenas ocupando cargos públicos demonstram que é uma possível forma de respeitar os povos indígenas perante sua capacidade de gerenciar, estudar, sistematizar e ser protagonista da sua própria história.

Segundo dados do Unicef e do IBGE, vivem no Brasil 286.686 crianças e adolescentes indígenas, cerca de 45% desses meninos e meninas estão em situação de pobreza e metade deles não têm acesso à água potável, reafirmado a condição de violação dos direitos humanos. Como afirma Piovesan (2004, p.137), sendo um dos direitos humanos violados, os demais também o são por serem indivisíveis e interrelacionados. A Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico à população indígena, reconhecendo o direito à diferença. Seu artigo 231 assim começa:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Assim sendo, a implementação de políticas e projetos de melhoria na educação escolar indígena

significa, também, a capacidade de gerar e lidar com novos conhecimentos e códigos diferenciados, construindo e elaborando os saberes para fortalecer e garantir direitos necessários à formação humana que podem ser construtores de uma população indígena mais reconhecida e tratada com dignidade, a partir do fortalecimento interno dos seus saberes para enfrentar o mundo dentro e fora da aldeia, onde os processos educacionais podem ser fortes aliados, visto que a educação pode abrir oportunidades para os povos indígenas da Bahia.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, assegurando os direitos de uma educação específica e diferenciada para as escolas indígenas, contemplou a educação escolar num novo processo de políticas públicas. O Plano Nacional de Educação assegurou reivindicações importantes para a educação escolar: trata-se da formação do professor indígena não apenas em nível de Ensino Médio – Magistério, mas sua formação em nível superior, e estabeleceu que cada estado brasileiro deverá criar programas especiais para esse atendimento. O Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas fortalece as unidades escolares a lançar mão dos estudos para a aplicabilidade do que propõem, ampliando possibilidades curriculares, sem somente copiar as escolas dos “brancos”. Nesse entendimento, é importante ressaltar que a consolidação da legislação só será possível se houver uma integração de ações que contemple os anseios e expectativas dos povos indígenas expressados nos projetos societários, atrelados também ao projeto político-pedagógico de suas escolas. O investimento na formação profissional dos professores indígenas em nível de magistério e de ensino superior tem demonstrado que não basta apenas adquirir as informações, é necessário revertê-las para o projeto social, construído coletivamente para o desenvolvimento de políticas educacionais que respeitem o projeto de futuro de todos os povos indígenas a partir dos conhecimentos adquiridos. Portanto, é determinante demarcar aqui a importância dos indígenas participarem e serem autores de propostas para a educação dos não índios.

## MEMÓRIAS E HISTÓRIAS INDÍGENAS

Os indígenas muitas vezes são idealizados pelos brasileiros e baianos com as mesmas características físicas, como se fossem todos iguais. Na Bahia temos a marca da diferença que os brasileiros tanto dizem existir, mas que ainda necessitam aprender a respeitar: índios fruto da mistura com os povos negros e brancos, muitos com cabelos crespos, pele negra, dentre outras características que desmistificam o ser índio com fenótipos diferentes do início da colonização. Ainda ouvimos “índio é preguiçoso, aculturado, coisa do passado, não existe mais índio de verdade” como formas de explicar o comportamento dessa gente. No entanto, para construir respeito e equidade, devemos considerar o que diz Boaventura S. Santos:

O senso comum, o conhecimento vulgar, a sociologia espontânea, tudo isso são opiniões, formas de conhecimento falso com que preciso romper para que se torne possível o conhecimento científico [...]. A ciência constrói-se, pois, contra o senso comum, e para isso dispõe de três atos epistemológicos fundamentais: a ruptura, a construção e a constatação. (SANTOS, 1989, p.31)

Romper com o que nos venda os olhos, com o que reafirma e reforça o preconceito. Construir e constatar dignidade humana e social a partir do pesquisado, aprofundado sobre todos os aspectos da história e da atualidade sobre as etnias que fazem parte desse país é urgente. Pouco respeito dos não índios aos indígenas quanto aos seus aspectos físicos e suas potencialidades no trato com ciências e tecnologia, dentre outras questões, é evidenciado nos currículos escolares, onde são quase inexistentes os saberes indígenas, mas presente a afirmação quase que constante de como os outros os vêem. Estes dados, quando aparecem, muitas vezes reforçam o jeito superficial de tratar as etnias, minimizando seus saberes ao simples cocar colocado na cabeça, ao bater na boca imitando sons,

**[...] é determinante demarcar aqui a importância dos indígenas participarem e serem autores de propostas para a educação dos não índios**

aos colares de sementes, às pinturas no rosto, em grande maioria destituídos de qualquer significado, de qualquer conhecimento simbólico construído pelas comunidades indígenas em suas reais práticas. Ou seja, a falta de conhecimento sobre as pinturas, o uso das cores, as danças, as formas de cultivar sua religião e professar sua fé, os mitos, as formas de lidar com a natureza, os medicamentos utilizados, os alimentos, o uso de cada semente ou cada forma/jeito de utilizá-la nos seus adereços, dentre outros, podem ser determinantes para reafirmar o preconceito na sociedade dos não índios. O que reduz os indígenas a simples atos repetitivos, o que hoje é inadmissível por conta do nível de informações já existentes e a necessidade de lutar por mais conhecimento dos profissionais da educação, que também devem ser e se sentir responsáveis por construir uma educação para não índios que respeitem e saibam dos saberes e etnias indígenas do seu município, estado, país e de outros países.

A nossa grande casa, a Terra, é abrigo multiétnico, e isso já sabemos, mas ainda é motivo para alguns povos se sentirem superiores a outros, apesar de tudo que a história nos mostrou: brigas, batalhas, lutas, mortes, vencedores, perdedores e o falecimento de culturas. Com os povos indígenas não foi diferente, até hoje enfrentam situações de luta constante por respeito ao menos no trato. Pode-se afirmar que formas de receber, considerar e deferir autoridade aos povos europeus ainda hoje sugerem maior reverência que aos povos indígenas, destituindo-os de sabedoria e cientificidade em variadas situações. Enquanto ao povo europeu é dado crédito na voz, no jeito e nas formas de imitar/ditar inúmeras ações cotidianas e jeitos de pensar – podemos citar a moda como forma de mensurar essa questão, pois os indígenas são desconsiderados com os seus trajes em inúmeras repartições e necessitaram/foram obrigados a se trajar como não índios. Não se faz nessas linhas menção a termos que nos vestir como indígenas, mas considerar



que quem deles desejar poderá usar seus trajes característicos. Em dado momento da história, os índios foram obrigados, em sua maioria, a se vestir, e ainda hoje há cobranças para que estejam da mesma forma (pelados, para serem “índios de verdade”); e agora novamente nos deparamos com exigências, apesar de todas as marcas impostas historicamente pelo que desejam deles: estarem nus. Ou seja, de forma mandada foram colocadas vestes do povo que essas terras invadiram e, da mesma forma, hoje se exige que fiquem despidos. As contradições entre o que foram antigamente, o que são na atualidade e o que se deseja que os indígenas sejam imperam fortalecendo preconceitos e influenciando nas formas de vida das aldeias e nas relações com o mundo dos não índios.

Contudo, a pobreza material que rodeia muitas aldeias, resultado da invasão desses espaços ou das formas que encontraram de sobreviver em condição subumana, não invalida a riqueza nas formas de cuidar das suas vidas, lutando por uma educação escolar indígena diferenciada, melhoria na saúde, um território próprio para suas subsistências, por animar ou resgatar suas línguas num país que diz só ter a Língua Portuguesa, ignorando os diversos falares aqui existentes. Enfim, por vida para essas vidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditando que a ciência é capaz de contribuir para o crescimento dos seres humanos, tornando-os mais capazes de inferir nos seus ambientes, valorizando o que é diferente em meio a um mundo “igual”, os princípios da sapiência, do compromisso, da sensibilidade, da probidade e da capacidade técnica são base essencial para propagar a cultura indígena pós “morte” de tantos aspectos culturais hoje fundamentalmente necessários para fazer evoluir o olhar à tão decantada diversidade étnico-cultural existente nesse país e nesse estado. A Lei Federal 11.645/2008 vem reafirmar a necessidade de estabelecer no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-

Brasileira e Indígena. Estudos e esforços empreendidos no sentido de dar promoção e visibilidade às questões indígenas devem ser premissa num país que tentou acabar, inviabilizar e banalizar a cultura indígena, principalmente nos aspectos educacionais. A escola, os meios de comunicação e a lógica perversa dos livros didáticos – como fruto do des-caso histórico – imbecilizaram, passaram por cima, deixaram de ver e enxergar a realidade das etnias, potencializando o desrespeito aos conhecimentos indígenas, reafirmando e fortalecendo um olhar preconceituoso, talvez fazendo com que jovens possam olhar um ser humano indígena como um objeto imprestável a ser queimado num ponto de ônibus – ato simbólico que nos mostra quão superiores se acham em relação a outras pessoas. É necessário investir no fortalecimento dos povos indígenas quanto às formas de influenciar nos projetos educacionais desse estado, principalmente no trato da temática indígena na rede estadual de ensino. É momento de evidenciar as potencialidades indígenas e não perpetuar a prática escolar superficial de olhar os povos indígenas de forma igual, sem a verdade e inteireza necessária para o trabalho com a formação humana, que é premissa da educação.

Entretanto, no que tange à educação escolar dos não índios com referência aos indígenas, é fundamental focar:

- I. na formação dos profissionais da educação da rede estadual de ensino;
- II. na elaboração de materiais didáticos (livros de variados gêneros textuais, produções de vídeos e outros) em parceria com os indígenas, respeitando a cultura oral desses povos para transformar em escrita (nos casos necessários) – sem perder de vista o levantamento de aspectos culturais que possibilitem a superação da visão dos índios como seres não contemporâneos, para as reais práticas que existiram ou que existem entre os povos, enfatizando aspectos que fazem parte da vida como: as formas de organização social; os casamentos nas várias etnias; os jeitos de usar as pinturas e de produzir o grafismo indígena; a relação com o Sagrado,

a natureza e com os aspectos geográficos; a medicina indígena, dentre variados aspectos que estão presentes (ou não mais) na vida dos indígenas e, muitas vezes, dos não indígenas;

- III. nas formas de assegurar o bom uso dos recursos provindos para o fornecimento de materiais compatíveis às séries ou modalidades de ensino;
- IV. no estabelecimento de objetivos e metas que garantam a disseminação da cultura indígena nas escolas das várias redes, de forma a construir respeito e visibilidade positiva às etnias;
- V. no trato com as representações dos profissionais da educação e dos estudantes acerca dos povos indígenas, para que num futuro próximo possamos contar com atuação profissional em variadas áreas, com responsabilidade aos diferentes povos.

Com isso, é necessário aprofundar quais aspectos podem ser viáveis para que os indígenas, que são agentes envolvidos diretamente com a gestão pública nas Diretorias Regionais da Educação (Direc) e no órgão central da Secretaria da Educação da Bahia (SEC), tenham efetividade no envolvimento com a “máquina pública”. É importante apontar que é preciso não somente viabilizar os cargos, mas promover: suporte técnico; formas de problematizar a prática junto à legislação vigente, viabilizando aspectos burocráticos; formação para o desenvolvimento de habilidades que são necessárias para o maior e melhor desempenho diante o mundo fora da aldeia, dentre outros aspectos. Tudo isso como forma de agenciar maior qualidade de vida para as várias etnias da Bahia, requerendo e promovendo maior visibilidade para os povos indígenas, dando ascensão às riquezas dos nossos ancestrais e contemporâneos dessa terra Brasil e desse canto Bahia.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria Estadual da Educação. Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica. *Coordenação Indígena*. Salvador: SEC, 2009.
- BOBBIO, Norberto. A concepção de Estado em Marx e Engels In: \_\_\_\_\_. *Estado, Governo, Sociedade. Por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Referencial curricular nacional para as escolas indígenas*. Brasília: MEC, 1998.
- GRUPIONI, Luis Donisete Benzi. Livros didáticos e fontes de informações sobre as sociedades indígenas do Brasil. In: GRUPIUNA, L. D. B (Org.). *A temática indígena na escola*. Brasília: MEC/ MARI/ UNESCO, 1995. p.481-521.
- LIGÓRIO, Ludmila Martins. Problematizando representações acerca dos povos indígenas: uma experiência fundamental. In: BERGAMASCHI, Maria Aparecida (Org.). *Povos Indígenas & Educação*. Porto Alegre: Mediação, 2008. p.109-123.
- LUCIANO, Gersem. *Projeto é como branco trabalha – as lideranças que se virem para aprender e nos ensinar: experiências dos povos indígenas do alto rio Negro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- PIOVESAN, Flávia. *Pobreza como violação de direitos humanos*. [S.l.]: Werthein & Noleto, 2004. p.135-162.
- RETRATOS da saga indígena Fulni-ô e Kariri Xocó no Nordeste brasileiro – Vídeo assistido na disciplina Tecnologia da Informação e Gestão do Conhecimento - UNEB, Salvador, 2008.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas. In: RUA, M.G.; CARVALHO, M.I. (Orgs.). *O estudo da política*. Brasília: Paralelo, 2001. p. 231-260
- SANTOS, Boaventura de S. *A crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- \_\_\_\_\_. O futuro da democracia. *Visão*, Portugal, ago. 2006.
- TASSINARI, Antonella.M. I. Sociedades indígenas: introdução ao tema da diversidade cultural. In: GRUPIUNA, L. D. B (Org.). *A temática indígena na escola*. Brasília: MEC/ MARI/ UNESCO, 1995. p. 445-473.



# Seção 3

## Experiências e Estudos de Caso

Foto: Ivan Jamile Amine



# O valor da participação na educação para a cidadania: a experiência do orçamento participativo no município de Alagoinhas, na Bahia\*

Mayra Landim Ricci<sup>A</sup>

## Resumo

Neste artigo apresento os resultados de um estudo através do qual analiso o processo de participação na experiência de Orçamento Participativo (OP) desenvolvida no município de Alagoinhas – Bahia, Brasil e seu potencial educativo para a cidadania. As experiências de OP nascem num contexto de lutas sociais históricas por democratização em nosso país e se configura como um novo paradigma de gestão pública, que está superando o tradicional modelo do Estado brasileiro, marcado pelo clientelismo na política, pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. Para atingir o objetivo deste estudo, articulo três campos temáticos: democracia, participação e educação para a cidadania. Desenvolvi um Estudo de Caso, no qual procurei descrever e analisar a história, estrutura e funcionamento do OP, caracterizar a participação e seus níveis e refletir sobre os desafios e possibilidades da participação na educação do cidadão.

**Palavras-chave:** Participação. Orçamento Participativo. Educação. Cidadania.

## Abstract

*The results of a study through which analysis of the participation process in the Participative Budget (OP) experience developed in the local authority of Alagoinhas, Bahia, Brazil and its educational potential for citizenship are presented in this article. The OP experiences come into being in a context of historic social struggles for democratization in our country and are represented as a new paradigm of public management, which is passing the Brazilian State's traditional model, marked by clientelism in politics, patrimonialism and bureaucratic authoritarianism. Three thematic fields are articulated in order reach this study's objective: democracy, participation and education for citizenship. A case study was developed in which it was sought to describe and analyse the OP's history, structure and functioning, characterize participation and its levels and reflect on the challenges and possibilities of participating in citizens' education.*

**Keywords:** Participation. Participative Budget. Education. Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo apresento os resultados de um estudo através do qual analiso o processo de participação na experiência de **Orçamento Participativo**

(OP) no município de Alagoinhas – Bahia, Brasil e o seu potencial educativo para a cidadania.

No Brasil, surgem, a partir da década de 1980, as experiências de OP, uma forma de participação direta da população na definição do orçamento público e na formulação das políticas públicas para as cidades. O OP possibilita que a população discuta e defina as prioridades de investimento do recurso público e acompanhe como está sendo gasto o que foi decidido coletivamente.

O OP em todo o Brasil se caracteriza como experiência participativa inovadora na formulação

\* Trabalho produzido como requisito para obtenção do Diploma de Estudos Avançados (DEA), do doutorado em Educação e Democracia da Universidade de Barcelona, Espanha.

<sup>A</sup> Doutoranda em Educação pelo Programa de Educação e Democracia pela Universidade de Barcelona, Espanha; mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); especialista em Metodologia de Pesquisa Qualitativa e Comunicação na área social e graduada em Serviço Social pela Universidade Católica de Salvador (UCSal). Sempre presente, faleceu no dia 24 de setembro de 2009, enquanto exercia os cargos de membro do Grupo de Pesquisa Sociopreende e de Chefe de Gabinete da Secretaria de Relações Institucionais do Estado da Bahia.

e avaliação de políticas públicas, assumindo lugar de destaque na análise de cientistas políticos e sociais e de educadores. A literatura sobre o assunto revela o quanto são diferenciadas essas experiências, a depender das peculiaridades sociopolíticas, territoriais, culturais e históricas de cada localidade, o que mostra, por um lado, a atualidade e relevância deste estudo, e por outro, sua incompletude e necessário aprofundamento nos diversos momentos históricos.

Observa-se que crescem as experiências denominadas e autodenominadas de Orçamento Participativo no Brasil, e que, a depender dos contextos sociopolíticos, a **participação** vem assumindo contornos, tipos e níveis diversificados, conforme pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003). Esse estudo tem como objetivo analisar a **participação em sua dimensão educativa para a cidadania** na experiência do OP. Primeiro, pela importância dos processos educativos não formais na educação do cidadão. Segundo, porque o debate acerca da participação, como valor democrático, é extremamente pertinente e necessário na contemporaneidade. E por fim, pelo caráter inovador dessas experiências no Brasil, que vêm caracterizando-se como formas de superação das tradições patrimonialistas, ou seja, como um novo paradigma de gestão pública.

## PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS

O trabalho articula três campos temáticos: democracia; participação e educação para a cidadania. Seu enfoque se fundamenta nos seguintes pressupostos principais: primeiramente, a compreensão que a democracia participativa é uma forma complementar à democracia representativa; e que a democratização dos subsistemas sociais amplia a democracia, mantendo o essencial do sistema político de democracia representativa, mas realizando correções como a introdução de consultas populares, a participação dos cidadãos no planejamento em longo prazo, a desoligarquização dos partidos e democratização das instituições não políticas (empresas, escolas, universidades).

Bobbio (2000, p.65) afirma que entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta **existe um continuum de formas intermediárias**. Um sistema de democracia integral pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, isto porque são perfeitamente compatíveis entre si. Isto implica que, de fato, a democracia representativa e a democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas dois sistemas que podem integrar-se reciprocamente.

Predomina amplamente no Brasil, no âmbito da democracia participativa, sua modalidade semi-indireta, como é o caso dos diferentes conselhos (de saúde, da criança e do adolescente, dos direitos humanos etc.). Nestes, com efeito, o cidadão não participa diretamente da gestão pública, ou de sua fiscalização, mas através de representantes da entidade que integra – os quais detêm, em geral, mandato fixo.

Os defensores da democracia participativa acreditam que, apesar do individualismo das sociedades contemporâneas, a **participação é a própria escola política** que irá desenvolver no cidadão não apenas o conhecimento acerca do funcionamento institucional da democracia, mas também valores democráticos, como o da solidariedade social. **O que a teoria educacional da participação argumenta é que a noção de bem público ou um sentimento comunitário são adquiridos no exercício da própria participação**. (DIAS, 2002, p. 3 e 4). Essa é a hipótese que analiso na pesquisa de campo.

O segundo pressuposto é o reconhecimento de que as experiências participativas constituem-se em lócus educativo de vivência coletiva e que “o treinamento democrático” é vital para formação do cidadão, consciente de seus direitos, responsável por seus deveres e sensível aos problemas de todos, que são também os dele, na medida em que assim tenha sido educado. (CABEZUDO, 2004, p.97).

Para Bobbio (2000, p. 43-45), o estado atual dos regimes democráticos apresenta, entre as promessas não cumpridas pela democracia, a **realização da educação para a democracia**, [...] que surgiria no próprio exercício da prática democrática. A “promessa não cumprida” pela democracia, de educar o cidadão,

pode significar um entrave para sua participação na esfera pública, na medida em que o cidadão não instruído, não educado e não preparado para os embates democráticos e para a efetiva participação nas coisas da *polis* pode vir a abster-se de tal participação, ou, caso participe, tornar-se alvo fácil para manipulação. Paradoxalmente, pode se constituir num espaço potencialmente educador para cidadania.

Como afirmam Martinez e Hoyos (2006, p. 38), “a participação eficaz no espaço público não pode limitar-se à reivindicação e ao reconhecimento do direito de eleger nossos representantes. Requer, também, **cidadãos e cidadãs motivados e treinados para intervir ativamente na tomada de decisões e sistemas que garantam a transparência nos debates e a participação real na elaboração de normas e na tomada de decisões**”.

Para Trilla e Novela (2001), há muitas formas, tipos, graus, níveis e âmbitos de participação. Eles propõem uma tipologia com quatro classes de participação: simples, consultiva, projetiva e meta participação. Os autores alertam que essas quatro classes, apesar de qualitativamente diferentes, não são excludentes entre si e dependem de múltiplos fatores (idade, maturidade participativa dos sujeitos, contexto, propósito do projeto etc.).

Portanto, além da criação de espaços e canais de participação cidadã<sup>1</sup>, faz-se necessário criar as condições para que esta participação ocorra de fato sem manipulações, formando cidadãos e cidadãs com as competências necessárias para o exercício dessa prática.

O terceiro pressuposto é que todo sujeito é um **interlocutor válido**<sup>2</sup> e que a atitude dialógica é uma competência fundamental ao exercício da

cidadania,<sup>3</sup> que deve conter os seguintes atributos: **a-** reconhecimento das pessoas como **interlocutores válidos**, com direito a expressar seus interesses e a defendê-los com argumentos; **b-** disposição de igualmente **expressar seus interesses e apresentar os argumentos** que são necessários; **c-** o interlocutor é um sujeito não para convencer, mas alguém com quem dialogar – diálogo é **bilateral**, não unilateral; **d-** preocupação em encontrar uma solução correta e, portanto, em

entender-se com seu interlocutor. Entender-se não significa lograr um acordo total, mas **descobrir o que se tem em comum**; **e-** compreensão de que a decisão final, para ser correta, não tem que atender aos interesses individuais ou grupais, mas a **interesses universalizáveis**, ou seja, a aquilo que “**todos poderiam querer**”; **f-** compreensão de que as decisões morais não se tomam pela maioria, porque a maioria é uma regra política, mas a partir do acordo de todos os afetados porque satisfaz aos interesses de todos. (CORTINA, 1995, p. 41-63)

A participação em questões públicas requer por parte dos cidadãos uma capacidade desenvolvida de julgar criticamente os acontecimentos e transcender a lógica individual para chegar a pontos de vista universais que lhes permitam encarar comunicativamente (com outros e outras) os problemas de uma comunidade. Ou seja, a cidadania se constrói e se pratica com outros. Dentro desta perspectiva, a ação educativa visa não somente a formação do juízo crítico dos sujeitos individuais, mas também deve desenvolver suas capacidades comunicativas e cívicas que vinculam o individual ao universal.

Porém, o que se observa são os limites da participação política. A organização social contemporânea

<sup>1</sup> A **participação cidadã** pode ser definida resumidamente como o mecanismo que permite ao cidadão comum incorporar-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. Quanto mais direto, participativo for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a vontade popular.

<sup>2</sup> Segundo Cortina (1997), o sujeito é uma pessoa cuja autonomia se caracteriza por ser um interlocutor válido, isto é, uma pessoa autorizada a decidir sobre a correção de normas que lhe afetam e capacitada a tomar decisões a partir de interesses generalizáveis.

<sup>3</sup> O conceito de cidadão que utilizo neste trabalho é aquele apresentado por Cortina (2005, p. 33), do ser humano autônomo que faz a vida comum junto a seus iguais. É consciente de que constrói sua autonomia em solidariedade com outros iguais a ele. Para a autora, cidadão não é unicamente aquele que tem uma cédula de identidade, mas aquele que participa das deliberações e decisões em torno das questões públicas. O autêntico cidadão é o indivíduo que toma parte ativa nas questões públicas, naquilo que o afeta diretamente, e não se conforma em estar apartado do processo de decisão. A cidadania é resultado de uma prática, a aquisição de um processo que começa com a educação formal (a escola) e informal (família, amigos, meios e comunicação, ambiente social), porque aprendemos a ser cidadãos, do mesmo modo que aprendemos quase tudo o que é importante na vida.

tornou-se de tal forma complexa que o exercício direto da participação em espaços coletivos de decisão é considerado, por alguns, uma utopia<sup>4</sup>. A exacerbada ampliação do volume populacional, o individualismo capitalista que leva os homens a dedicarem-se prioritariamente aos negócios privados, o desinteresse político e a consequente falta de informação acerca do que se passa na esfera pública são alguns dos fatores contemporâneos que desafiam as experiências de participação direta e reforçam a apatia e o descaso com a política. A apatia política observada na atualidade em todo o mundo, obviamente respeitando as diferenças e especificidades de cada local, é um dos sintomas de uma sociedade formada por indivíduos que perderam a capacidade de fazer uso público de sua razão (BOBBIO; MATTEUCCI; PAQUINO 2002, p. 889).

Mesmo reconhecendo que a participação em questões públicas é mais difícil em cidades onde a população é desarticulada, Cortina (1995, p.53) acredita que em uma sociedade organizada a participação nos diferentes níveis da vida pública é possível. Para tanto, sugere algumas ações para fortalecer essa participação, e dentre elas a criação de espaços públicos participativos, cujas propostas incidam nas decisões políticas e na promoção da participação dos cidadãos nas distintas esferas da sociedade civil (educação, saúde, economia etc.), de maneira que possam sentir-se protagonistas.

### **O SURGIMENTO DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A formação do Estado e da sociedade brasileira foi marcada pelo patrimonialismo que interferiu, e que, de certa forma, ainda interfere na relação entre ambos. Esse traço é marcado por uma linha tênue e difusa que torna a coisa pública como um bem privado. Essa tradição patrimonialista, na esfera pública, é acompanhada por fenômenos de irracionalismo administrativo, desigualdade de

renda, corrupção generalizada, impunidade, centralização do poder e vácuo moral (SODRÉ, 1999, p. 78, 114).

Esse modelo na formação do Estado brasileiro vem sendo gradativamente superado por outras formas de relação entre o poder público e a sociedade. Na década de 1980, várias experiências participativas surgiram com a forte presença da Igreja Católica, de Movimentos de Base e do Sindicato de Trabalhadores Rurais (TEIXEIRA, 2001, p. 260).

Em 1988, o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições em capitais importantes como Porto Alegre, São Paulo e Vitória, e implementou um programa intitulado “o modo petista de governar”, que tinha sua centralidade no Orçamento Participativo e nos conselhos populares.

Mas só em 1989, na cidade de Porto Alegre, é que o Orçamento Participativo foi divulgado junto à opinião pública. A elaboração e execução do orçamento municipal passaram a ser realizadas com a participação da população através de um amplo debate que acontece, até hoje, ao longo do ano, onde são definidos valores de receita e despesa e é decidido onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas.

Atualmente, o Estado brasileiro possui alguns importantes dispositivos legais<sup>5</sup> que amparam a participação popular na gestão pública. As experiências participativas, em âmbito municipal, vêm ampliando-se, conforme os dados de uma pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular. (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

Com a eleição em 2002 do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, o governo vem desenvolvendo suas ações apostando em um novo paradigma de gestão pública baseado em um modelo participativo e no diálogo entre Estado e sociedade. No decorrer desses dois mandatos, o governo vem buscando constituir um sistema de participação social que permita à sociedade mecanismos para dar conhecimento, debater,

<sup>4</sup> Nesta situação o conceito utopia é tomado em seu sentido comum de projeto irrealizável, e não no seu conteúdo conceitual científico, de ideal a ser buscado.

<sup>5</sup> A Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Lei Complementar Federal nº. 101/2000), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.059, de 12 de Julho de 1990. Cabe, ainda, ressaltar que, mesmo sem amparo constitucional, outros mecanismos da democracia participativa vêm sendo criados no Brasil nas diferentes esferas do serviço público, a exemplo da Ouvidoria (Ombudsman).



avaliar e dar transparência às ações governamentais. Essa nova perspectiva vem sendo concretizada através de algumas ações como a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República, que tem por objetivo discutir os grandes rumos do país de forma compartilhada; a realização do planejamento

nacional das diretrizes e metas para os quatro anos de governo, o Plano Plurianual, com a participação da sociedade; a ampliação e fortalecimento das Conferências setoriais – fóruns que discutem e formulam políticas públicas para as diversas áreas; e o fortalecimento dos Conselhos – órgãos com participação da sociedade e do poder público que formulam e acompanham as políticas públicas.

Essas ações vêm estimulando uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao tempo que confere legitimidade às decisões e ações do governo.

## **A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS (2001-2004)**

Alagoinhas é uma cidade de porte médio que está distante 107 km de Salvador, capital da Bahia. Está entre os municípios mais populosos do estado com 130.095 habitantes<sup>6</sup>, eminentemente urbana. Atualmente o município se caracteriza por sua vocação para tornar-se um polo ceramista e pelo incremento da oferta de emprego nos setores industrial e da construção civil. As atividades econômicas são diversificadas, destacando-se: a extração de petróleo, gás natural, agricultura, agropecuária e a indústria, tendo como destaque a indústria de cerveja Schincariol. É o principal polo econômico da Região Litoral Norte, portanto, um município estratégico para o desenvolvimento da região.

<sup>6</sup> Segundo o Censo de 2000 na área rural, haviam 17.278 residentes, distribuídos em cinco distritos e na sede do município 110.358 habitantes.

Em 2001 foi implantado na cidade de Alagoinhas o Orçamento Participativo, programa que se desenvolve a partir de ciclos anuais compostos por várias etapas que se constituem na discussão da Prefeitura com a sociedade civil dos principais problemas da comunidade e na definição das prioridades de investimento público no município.

No período estudado o OP constituía-se em um programa prioritário da administração de Alagoinhas e se articulava com o restante da estrutura administrativa da Prefeitura. Os secretários municipais participavam das assembleias que envolviam sua pasta e apresentavam as propostas de sua área, e, quando necessário, faziam esclarecimentos técnicos à população.

A metodologia do OP é vinculada à regionalização do município, que é uma divisão territorial específica para este fim, baseada não somente no critério espacial, como também na afinidade comunitária. Essa regionalização é um aspecto essencial para o funcionamento do programa, uma vez que interfere diretamente na eleição da prioridade e na distribuição dos recursos.

Na primeira etapa do ciclo anual do OP realizam-se Assembleias Regionais e Temáticas<sup>7</sup>, onde a população, de forma direta, decide o que é prioritário, em termos de obras e serviços, a ser executado pela Prefeitura e elege os delegados<sup>8</sup>. É realizada, também, a Assembleia Geral de Delegados para discussão e aprovação do Regimento Interno do programa.

Na etapa subsequente são realizadas novas Assembleias Regionais e Temáticas, onde o governo apresenta o quadro de despesas e estimativa da receita da Prefeitura para o ano seguinte

<sup>7</sup> **Assembleias Regionais:** reuniões que ocorrem para discussão do OP de cada região da cidade (divisão para fins do OP) e **Assembleias Temáticas:** Reuniões do OP para discussão das diversas temáticas que envolvem as políticas públicas do município, como: Cultura, Esporte e Lazer, Urbanismo e Habitação, Assistência Social e Desenvolvimento Econômico, Educação e Saúde.

<sup>8</sup> **Delegados:** cidadãos eleitos em assembleias na proporção de 10 para 01, ou seja, cada 10 pessoas presentes elegem 01 delegado, com as seguintes funções: eleger os integrantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP); apoiá-los com informações e na divulgação dos assuntos tratados pelo Conselho; acompanhar e fiscalizar a execução do Plano de Investimentos definido no OP; e continuar a discussão de OP com a comunidade.

e são eleitos os conselheiros<sup>9</sup> para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP)<sup>10</sup>; é feita a compatibilização das demandas institucionais com as prioridades do OP; realizado o Curso de Formação para Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais; discutidos os critérios técnicos para distribuição de recursos e aprovado o Plano de Investimentos que compõe a Lei Orçamentária Anual encaminhada à Câmara de Vereadores para aprovação.

Quando necessária, é realizada uma 3ª etapa para discussão de prioridades (obras) inviáveis tecnicamente.

No decorrer dos anos foram feitas várias modificações no programa com a participação da população, o que demonstra a necessidade constante da avaliação e adequação do processo metodológico e operacional à dinâmica da realidade local.

O OP é formado por três tipos de **instâncias de participação** que realizam a mediação entre a Prefeitura e a população da cidade: a **primeira instância** é administrativa, representada pela equipe do OP, que é formada por funcionários denominados de Coordenadores do Orçamento Participativo (CROPs) que têm por função mobilizar, juntamente com os delegados

e conselheiros, a população para participar do OP; promover reuniões com as comunidades, associações, entidades, clubes e demais agremiações; promover cursos de formação; realizar ações educativas que visem a **formação para a cidadania**.

A **segunda instância** é institucional de participação comunitária.

A **terceira instância** é a comunitária, formada por **organizações comunitárias** que participam do OP sem terem assento no Fórum de Delegados ou no Conselho do OP.

## O “OLHAR” DE QUEM PARTICIPA

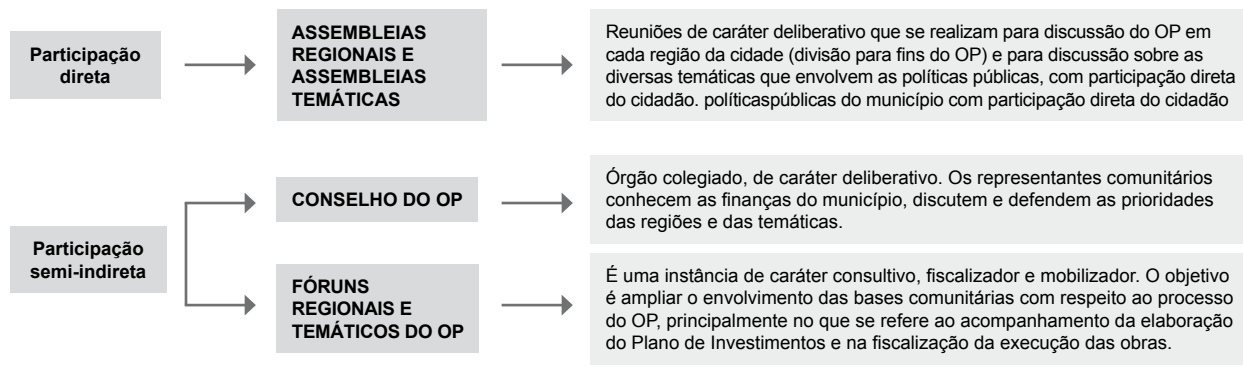
A pesquisa revela que para **51,7%** das pessoas o que mais motivou a participação no OP foi o desejo de contribuir para **melhorias no município**; **24,1%** a possibilidade de **participar** de algo novo, de **dialogar**; **10,3%** a possibilidade do **exercício da cidadania**; e 6,9% por participar de **atividades políticas**.

Esse resultado demonstra a disposição das pessoas em contribuir para a solução dos problemas de sua cidade e de exercerem sua cidadania. É bom frisar que a cidade estudada tem muita carência de infraestrutura e de atendimento básico nas áreas de saúde, educação e assistência social.

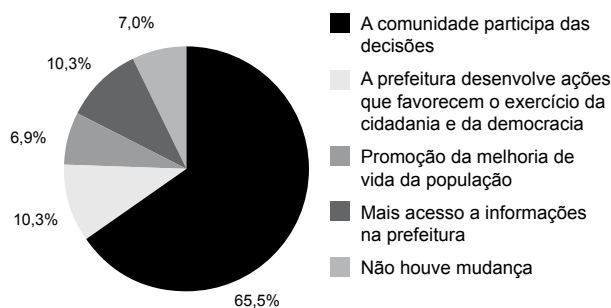
Outro dado importante demonstrado na pesquisa é a mudança na relação da população com a Prefeitura depois da implantação do OP. Verifica-se

<sup>9</sup> **Conselheiros:** são eleitos entre os delegados das regiões e das temáticas, representações de entidades da sociedade civil e do poder público. As funções do conselheiro são: discutir e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara de Vereadores; discutir e alterar, se necessário, o Plano de Investimentos; acompanhar e fiscalizar a execução das obras definidas no OP.

<sup>10</sup> Órgão colegiado de caráter deliberativo do OP. O conselho do OP é a principal instância participativa. Nele, os representantes comunitários conhecem as finanças do município, discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas.



Fonte: Elaborado pela autora



**Gráfico 1**  
**Relação da comunidade com a Prefeitura a partir do OP**

Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

que 93% das pessoas da amostra afirmaram que a relação com a Prefeitura mudou. Destes, 65,5% disseram que mudou porque a comunidade passou a participar das decisões da Prefeitura, 10,3% porque a Prefeitura desenvolve ações que favorecem o exercício da cidadania e da democracia, 10,3% porque tiveram mais acesso a informações e 6,9% pela promoção da melhoria da qualidade de vida da população, conforme o Gráfico 1. Os 7,0% restantes declararam não haver mudança na relação com a Prefeitura.

Quando perguntados sobre a mudança na relação com a Prefeitura depois do OP, **75,7%** dos Conselheiros afirmam:

“**Conseguimos reivindicar** as prioridades”;

“Me deu **confiança na decisão de cobrar** o que de fato tenho direito”;

“Estamos **trabalhando juntos** para a população”;

“**Hoje a Prefeitura e o OP não são nada mais nada menos que a extensão de minha casa**”;

“Hoje existe o **respeito com a comunidade**”;

“**Passei a conhecer todos os setores da Prefeitura**, tenho informações sem dificuldades”;

“**Exercer mais a cidadania**”.

Em nenhuma das declarações acima houve menção a favorecimento de grupos, o que fortalece a credibilidade e confiança das pessoas no processo participativo. Há um reconhecimento por parte daqueles que participam do OP do processo de democratização da gestão municipal, que se reflete numa mudança gradual da cultura política local, que vai rompendo com as antigas práticas clientelistas e patrimonialistas predominantes historicamente no município.

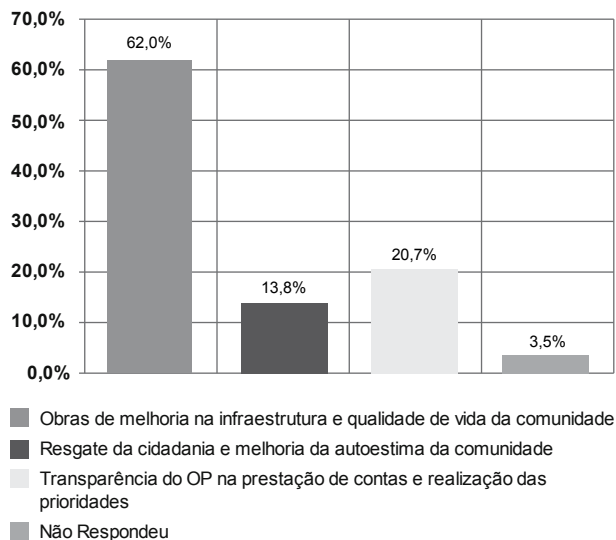
Conforme um dos gestores da Prefeitura, no primeiro ano de implantação do OP

Já era perceptível uma mudança na relação entre a população e a Prefeitura. O que antes eram 30, 50, 60 demandas diárias que apareciam no gabinete do Prefeito, de uma forma muito grande diminuiu. Os buracos de minha rua, a iluminação de minha rua, a ponte que estava destruída, [...] essas demandas diminuíram bastante e as pessoas começaram a organizar-se para fazer parte do debate no OP. (Luciano, Entrevista n.º 01).

Nesse sentido, é possível acreditar que os motivos que levam os indivíduos à participação podem ser, e na maioria das vezes são, de ordem privada, mas que os efeitos de sua participação atingem a dimensão pública, e que o convívio coletivo tende a desenvolver o valor da solidariedade social e o bem público passa a ser a motivação maior. Desse modo, o desenvolvimento da capacidade de se colocar no lugar do outro durante o processo de decisão coletiva pode ser um dos efeitos esperados da participação política.

Quando perguntados acerca das ações públicas mais significativas que foram produzidas pelo OP, **62,0%** responderam as obras de melhoria na infraestrutura e a melhoria da qualidade de vida da comunidade, e **34,5%** citam o **resgate da cidadania, a melhoria da autoestima da comunidade, a transparência do OP na prestação de contas e a realização das prioridades eleitas pela população**, conforme o Gráfico 2.

Esse resultado é bastante expressivo, na medida em que obtemos de uma parcela considerável da amostra a inclusão da **valorização do processo**



**Gráfico 2**  
Ações públicas produzidas pelo OP no município

Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

**democrático em si** como uma ação importante do poder público para a sua qualidade de vida, numa demonstração da importância, para os cidadãos, da participação enquanto valor virtuoso.

Alguns depoimentos apontam para uma progressiva passagem da visão individualista, predominante no início da implantação do processo, para um crescente aumento da perspectiva de coletividade, da busca de decisões universalizáveis.

“Me enterei como **cidadão de minha cidade**”; trocar Me enterei como por Me sinto

“No entendimento das coisas de meu município, que antes eu desconhecia, me considero alguém informado e **participante da gestão de minha cidade**”

“Tive mais **conhecimento, desenvolvimento e mais diálogo**”

“É que eu **estou contribuindo com o progresso de minha cidade**” .

Quando perguntados sobre a importância de estarem participando do OP, os Conselheiros responderam:

“Me ajudou a descobrir o **exercício da cidadania** e sou obrigado a participar da sociedade”;

“**Sonhamos** mais e temos mais experiência”;

“Resgate da **autoestima**”;

“Me leva a refletir sobre o verdadeiro **papel do cidadão** e me impulsiona à ação e ao **compromisso com a cidade**”.

Cerca de **79,3%** das pessoas pesquisadas destacam como principal ponto positivo do OP o “**envolvimento da comunidade e Prefeitura dentro de um processo democrático de tomadas de decisões**”. Esse dado é expressivo, porque reforça a tese da importância do processo participativo em si, como valor democrático que fortalece a cidadania através da abertura de espaços públicos de tomada de decisão. Das pessoas entrevistadas, **31,0 %** apontam como principal ponto negativo a “**demora ou não realização das prioridades**”. As dificuldades de execução das obras devem ficar bem claras para a população, garantindo a transparência e o controle na aplicação dos recursos.

Outro aspecto negativo apontado pelos pesquisados é o pequeno percentual de recursos destinados ao OP. Essa questão é uma das controvérsias mais marcantes na literatura sobre o assunto, visto que esse aspecto tem relação direta com a motivação das pessoas em participar<sup>11</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo na cidade de Alagoinhas se consolidou como uma importante experiência de democracia participativa. O OP constitui-se em uma prática inovadora de permanente aprendizado de vivência coletiva, que a partir da participação desafia homens e mulheres a assumirem a responsabilidade de decidir, junto ao poder público, sobre os rumos de sua cidade. Assumindo o papel complementar à democracia representativa, que ao longo da história brasileira tem sido marcada pela “promessa não cumprida”, da educação para o viver democrático.

<sup>11</sup> Segundo Ribeiro e Grazia (2003), “as informações demonstram uma tendência a que o Orçamento Participativo se limite a ser um canal de participação dirigido a deliberação de investimentos”.

O OP é uma experiência que vem democratizando a gestão pública no Brasil e rompendo com o caráter patrimonialista do Estado brasileiro. No caso de Alagoinhas os dados demonstram que o OP vem promovendo a inclusão dos setores sociais no debate das políticas públicas e, conseqüentemente, contribuindo para o fortalecimento da cidadania. Com o OP vêm ocorrendo, gradativamente, mudanças na cultura política local.

São de suma importância para o estabelecimento de uma efetiva relação democrática entre poder público e comunidade: a horizontalidade na relação, a decodificação dos conceitos técnicos, a linguagem adequada, o respeito a diversidades culturais e a metodologia utilizada.

A dimensão educativa no OP se expressa através, pelo menos, de três aspectos: no exercício do **autorregulação coletiva**, através da normatização de procedimentos com a participação da comunidade na elaboração do Regimento Interno; no **desenvolvimento do senso crítico** (juízo de valor); e no **desenvolvimento do espírito de cidadania**.

Os resultados dessa pesquisa apontam para uma progressiva passagem da visão individualista, predominante no início da implantação, para um crescente aumento da perspectiva de coletividade, da busca de decisões universalizáveis.

Foi constatada a necessidade permanente da reavaliação do programa, adequando-o às necessidades que surgem e corrigindo os erros identificados. O aperfeiçoamento metodológico e operacional do programa é fundamental para o fortalecimento e a consolidação da participação, principalmente no que se refere às estratégias de divulgação, à metodologia utilizada nas assembleias e à realização de cursos de formação oferecidos aos participantes, tanto da sociedade civil como do Poder Público.

É importante que aqueles que participam do processo estejam preparados, plenamente conscientes de seu papel, dominando as informações necessárias à tomada de decisão. Para que isso ocorra, faz-se necessário que os cursos de formação sejam oferecidos, de forma continuada, aos participantes do programa, possibilitando intervenções cada vez mais qualificadas no processo decisório,

o que complementa a aprendizagem que se dá no próprio processo de convivência coletiva.

A participação no OP desenvolve a valorização da cidade e da coletividade; o conhecimento como forma de *empowerment*, o diálogo; o exercício da cidadania (direitos e responsabilidades); a autoestima; o sonho; e a esperança de um mundo melhor.

O espaço público é, por natureza, conflitivo – na medida em que acolhe em seu bojo diversos grupos sociais e culturais. Essa característica nos leva a suscitar algumas questões que emergiram no processo de investigação:

1. Como constituir espaços dialógicos que, de fato, sejam ambientes de simetria entre seus participantes, livres de coerção e/ou dominação, principalmente no caso dos países em desenvolvimento como os de América Latina, com graves desigualdades sociais, educacionais e econômicas?
2. Como desenvolver estratégias e metodologias pedagógicas capazes de desenvolver competências comunicativas em espaços públicos de sociedades plurais e democráticas?
3. Como formar o cidadão para uma participação voltada ao bem comum em um mundo centrado no individualismo e nos interesses privados?

Terminei este texto, por um lado, entusiasmada com o que constatei em tal experiência em termos das concretas perspectivas político-educativas e, por outro, considerando que há ainda muito por fazer e compreender neste âmbito, a partir daqui.

## REFERÊNCIAS

- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Portugal, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Políticas*. Tradução de Carmem C. Varriale. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar Nº 101 de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 4 maio 2001.
- CABEZUDO, Alicia. "Cidade educadora: uma proposta para os governos locais", in: *Cidade educadora, princípios e experiências*, p. 97. São Paulo: Instituto Paulo Freire, Cortez Editora 2004.
- CORTINA, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos 1997.
- \_\_\_\_\_. La educación del hombre y del ciudadano. *Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Democracia*, n. 7, p. 41-63, –enero/ abr.1995.
- \_\_\_\_\_. *Educar para una ciudadanía cosmopolita*. Article Publicat A El País, L'11 de Febrer de 2004
- \_\_\_\_\_. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. Tradução, de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005. 1.
- \_\_\_\_\_. *Los ciudadanos como protagonistas*. Prólogo de Eduardo Punset. Barcelona: Círculo de lectores : Galaxia Gutenberg, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Hasta un pueblo de demonios: ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O fazer ético: guia para a educação moral*. Tradução de Cristina Antunes. São Paulo: Moderna, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Educación en valores y ciudadanía*. Martínz, Hoyos. La Formación en valores en sociedades democráticas,. Octaedro Oei. Espanha, 2006. (Colección Educación en valores).
- \_\_\_\_\_. *Ética mínima: introducción a la filosofía practica*. 6. ed. Espanha: Tecno, 1986.
- DIAS, Márcia Ribeiro. *Democracia e participação política: virtudes e desafios do Orçamento Participativo*. Porto Alegre-RS: Guayi, 2000. (Coletânea "Construindo um Novo Mundo").
- GADOTTI, Moacir, PADILHA, Paulo Roberto, CABEZUDO, Alicia (orgs). *Cidade Educadora: princípios e experiências*, São Paulo, Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.
- LYRA, Rubens Pinto. As propostas "clássicas" de democracia direta e o ineditismo da experiência brasileira. *Política e Trabalho* n. 15, p. 11-19, set.1999.
- MARTÍNEZ, Martín Miquel; HOYOS, Guillermo Vasques (Org.). *La formación en valores en sociedades democráticas*, Barcelona, España: OEI, 2006. (Colección Educación en valores).
- MENGA, Ludke; MARLI, E. D. A. André. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- REVISTA ALAGOINHAS A melhor opção para o polo ceramista. Alagoinhas: Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2002.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no período de 1997 a 2000*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- SODRÉ, Muniz. *O patrimônio como virtude*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- TRILLA, Jaume Bernet. *La educación Informal*. Spanha: PPU, 1986.
- \_\_\_\_\_. *La Educación fuera de la escuela – ámbitos no formales y educación social*. Spanha: Ariel Educación, 2003.
- TRILLA, Jaume Bernet. NOVELLA, Ana. Educación y participación social de la infancia. OEI-Ediciones, *Revista Iberoamericana de Educación, Sociedad educadora*, n. 26, mayo/agosto 2001. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.alagoinhas.com.br>>. Acesso em: 23 jan. 2008.

# Gestão educacional participativa: uma análise da eficácia do Orçamento Participativo no atendimento de demandas educacionais

Alexssandro Campanha Rocha<sup>A</sup>  
Robinson Moreira Tenório<sup>B</sup>

## Resumo

A crescente organização da sociedade brasileira tem provocado críticas ao modelo de democracia representativa em função das poucas possibilidades de participação efetiva da população. Daí o interesse em investigar algumas alternativas que se apresentam no cenário político brasileiro, a exemplo do Orçamento Participativo, objetivando avaliar a sua eficácia quanto ao atendimento das demandas da sociedade, particularmente no campo da educação, em um município baiano. E para isso a pesquisa contou com uma fase documental realizada sobre relatórios e demonstrativos contábeis da Contadoria do município e da Secretaria Municipal de Educação. Concluiu-se que o grande orientador do processo de elaboração e execução das políticas públicas educacionais não foram as demandas educacionais do Orçamento Participativo, mas a visão técnica e política da Secretaria Municipal de Educação.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Gestão educacional. Eficácia.

## Abstract

*Growing organization of Brazilian society has provoked criticism of the representative democracy model due to the lack of possibilities for the population's effective participation. An interest in investigating some alternatives that are presented on the Brazilian political scene, such as the Participative Budget arise from here, aiming to evaluate its efficiency with regards to answering society's demands, particularly in the field of education, in a Bahian local authority. The research included a documental phase carried out with reports and accounting statements from the local authority Audit Department and Municipal Secretary of Education for this. It was concluded that the great adviser for the preparation and execution process for educational public policies were not educational demands from the Participative Budget but the Municipal Department of Education's technical and political vision.*

**Keywords:** Participative Budget. Educational management. Effectiveness.

## INTRODUÇÃO

A participação popular no cenário das políticas públicas brasileiras sempre esteve longe de ser uma característica histórica do país. Isto porque o

conceito de participação popular está intimamente ligado ao exercício contínuo da democracia e do controle social (DEMO, 1996, p. 71), coisa que nem sempre foi uma realidade no Brasil. Somente com a queda do regime militar na década de 1980, a sociedade brasileira passaria a experimentar, muito lentamente, um processo contínuo de redemocratização (FRIGOTO, 1999, p. 138).

As marcas históricas de dominação deixadas desde o início do colonialismo português e os sérios

<sup>A</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor assistente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). alexssandrocampanha@yahoo.com.br

<sup>B</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); professor adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). robinson.tenorio@uol.com.br

problemas sociais que assolaram a sociedade brasileira (desemprego, pobreza, racismo, analfabetismo e marginalidade) confirmam um contexto de exclusão e exploração do homem brasileiro, principalmente o comum e menos instruído. Distante da ideia de uma nação onde o poder e os problemas sociais pudessem ser compartilhados e discutidos com o povo que, na condição de mero personagem do processo, coube apenas o dever de homologar decisões já tomadas por seus dirigentes, sem chance de dissenso (BOBBIO, 2000, p. 75-76).

Diante da difícil realidade política, econômica e social vivida na década de 1980, diversos setores da sociedade brasileira, como associações de bairros, sindicatos, entidades religiosas progressistas e movimentos populares, começaram a reivindicar uma maior democratização dos processos de decisão política que afetavam diretamente suas vidas: se era a população quem financiava o funcionamento do Estado, não se justificava a criação de políticas públicas sem o seu envolvimento. O Brasil passaria a experimentar, assim, o reconhecimento da necessidade de implantação de mecanismos participativos (SÁNCHEZ, 2002, p. 11).

Caberia, então, à Constituição Federal de 1988 instituir, e em alguns casos ratificar, diversos direitos individuais e sociais, tais como liberdade, igualdade, segurança, propriedade e a manifestação do pensamento, e a cidadania passava a ser um dos principais fundamentos da nova nação, tanto que a própria Constituição deixaria isto evidente ao estabelecer que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único). Entretanto, apesar dos avanços legais, era preciso ir mais adiante. Era preciso fazer com que a população pudesse influenciar de modo particular e localizado a gestão da coisa pública (GUIMARÃES NETO; ARAUJO, 1998, p. 56), quanto ao que fazer com os recursos arrecadados e o que priorizar em caso de sua insuficiência.

Nesse sentido, o processo de elaboração das leis orçamentárias passaria a ocupar as atenções de certos setores organizados da sociedade, visto ser o orçamento público o principal instrumento de planejamento e efetivação de políticas públicas. Até

então, o processo de elaboração e execução dos orçamentos era orientado por critérios unicamente técnicos, numa visão ortodoxa e conservadora. Neste contexto, surgiria a ideia da gestão pública democrática, entre as várias iniciativas de se repensar o papel da sociedade no planejamento governamental em oposição ao racionalismo estatal e a burocracia orçamentária, tão característicos.

Ainda na década de 1980, num ambiente de lutas sociais e tentativas, acertadas ou não, de mudança do quadro social e do perfil das políticas públicas brasileiras, é que surgiria o Orçamento Participativo como uma proposta política do Partido dos Trabalhadores (PT). Tomando como base, pelo menos teoricamente, as reivindicações e demandas da população (PIRES, 2001, p. 13), o Orçamento Participativo ganharia vários adeptos em todo o país, especialmente nos movimentos políticos e sociais da esquerda brasileira (SÁNCHEZ, 2002, p. 20). Todavia, apesar de um contingente considerável de defensores, ele teria de reconhecer o surgimento de uma infinidade de críticos, que apontariam o jogo de marketing político, a falsa ideia de participação, o excesso de particularismos e a erosão das instituições públicas como alguns de seus principais argumentos (SÁNCHEZ, 2002, p. 52-54).

Nesse contexto de democratização política, a educação também teria o seu momento. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, era preciso fazer cumprir o que ela determinava (art. 206, VI), a gestão democrática como princípio da educação pública (CURY, 2006, p. 55), propondo um verdadeiro resgate da palavra democracia em sua essência. Esta tentativa de mudança partia do princípio de que a educação, apesar de ser dever do Estado, não implicava, necessariamente, no imobilismo da população. A educação era, também, dever dos pais, alunos e da própria comunidade (GADOTTI, 2006, p. 33). E como não poderia deixar de ser diferente, o Orçamento Participativo também levantaria essa bandeira entre as diversas que trazia, fazendo com que a sociedade pudesse discutir questões relativas à educação que tem e que gostaria de ter, propondo, de certa forma, as mudanças que acharia conveniente.



A importância de se discutir a participação popular no âmbito das políticas públicas, especialmente as educacionais, em sua relação com uma proposta política denominada Orçamento Participativo, se justifica, entre outras razões, pela ideia que se tem, hoje, de que o sistema representativo que se vive, compreendendo a democracia num contexto de pluralismo partidário e de delegação do poder, “não correspondeu com seus meios jurídicos e seu dever constitucional aos anseios nacionais de alforria do povo e da sociedade” (BONAVIDES, 2003, p. 7). Daí o interesse de se investigar algumas alternativas que se apresentam no cenário político brasileiro, a exemplo do Orçamento Participativo, objetivando avaliar a eficácia destas propostas no atendimento das demandas da sociedade, tão desacreditada com o modelo de democracia representativa vivido até então (BENEVIDES, 2000, p. 24-25).

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA, POLÍTICA E CONCEITUAL**

Para compreender as razões que motivaram, em parte, o surgimento do Orçamento Participativo no Brasil exige-se uma reflexão profunda quanto ao processo político brasileiro e, sobretudo, o orçamentário, que sempre se caracterizou por uma conduta excessivamente ortodoxa, conservadora e tecnicista (ANANIAS, 2005, p. 33), designando-lhe, apenas, como instrumento de planejamento governamental a função de prever receitas e fixar despesas, sob a influência de um ideal marcadamente liberal, onde a coletividade se expressava unicamente através de seus representantes políticos, democraticamente eleitos (PIRES, 2001, p. 32).

Apesar da atual concepção representativa na qual se insere o orçamento público, não se pode negar que ele ainda é uma expressão formal de democracia (PIRES, 2001, p. 33) e um instrumento

da moderna administração pública (SILVA, 2004, p. 26), principalmente se comparado a antigos modelos de gestão. A grande discussão que se tem, hoje, concentra-se em saber em que nível de aproximação se encontram os interesses dos representantes políticos com as reais necessidades e reivindicações da sociedade. Não é estranho afirmar que a história da representação política brasileira sempre foi marcada por um nítido

### **A grande discussão que se tem, hoje, concentra-se em saber em que nível de aproximação se encontram os interesses dos representantes políticos com as reais necessidades e reivindicações da sociedade**

distanciamento entre os interesses expressos por seus representantes e os reais interesses da sociedade representada (MARQUES, 2005, p. 26), num completo desrespeito à cidadania (ANANIAS, 2005, p. 33).

Essa triste realidade acabou despertando na sociedade brasileira um sentimento de desconfiança e descrédito nos políticos e nas instituições públicas existentes, e uma clara antipatia quanto ao sistema representativo (SOMARRIBA, 2005, p. 90; BONAVIDES, 2003, p. 7; PIRES, 2001, 34). Para piorar ainda mais esta situação, os anos de ditadura militar marcados pelo autoritarismo, centralização do poder (AVRITZER, 2005, p. 198) e o cerceamento das liberdades individual e política, tudo isso aliado à terrível crise econômica e social que assolaria o país em meados da década de 1970 e durante a década de 1980 (crise do petróleo, aumento da inflação, déficit da balança comercial, baixo crescimento econômico, aumento da dívida externa, desemprego e miséria), era mais que conveniente à sociedade procurar novos caminhos para uma mudança, não sendo poucas as lutas e protestos realizados por ela como greves, passeatas e movimentos sociais e estudantis. Era necessário, outrossim, uma reinvenção da gestão pública (PIRES, 2001, p. 43 e 58).

Com a queda do regime militar (1985) e a promulgação da Constituição Federal (1988), várias propostas apresentadas durante a Assembléia Nacional Constituinte que propunham assegurar os direitos individuais e políticos do cidadão, assim

como o fortalecimento da sociedade na gestão pública, foram aprovados (AVRITZER, 2005, p. 198; SÁNCHEZ, 2002, p. 21). Dentre os esforços para se restabelecer o ambiente democrático e uma nova postura do Estado face aos problemas sociais que iam aparecendo, surgiria uma vertente que defenderia a bandeira da participação popular, especialmente no âmbito municipal, em decorrência de algumas experiências inovadoras e bem sucedidas de governos municipais<sup>1</sup>, baseados na participação da comunidade na solução de problemas sociais localizados.

Os ventos democráticos, que começaram a soprar no Brasil no final dos anos setenta e início dos oitenta, trouxeram consigo um ímpeto participacionista bastante amplo, originado de setores sociais mobilizados e de grupos políticos que se consolidaram no bojo da luta contra a ditadura militar. Esta grita por maior influência dos cidadãos comuns sobre as decisões de Estado foi amplificada pela imprensa, agora livre das mordidas que lhe haviam sido impostas anteriormente. [...] Sob tal clima, não tardou para que uma proposta de participação popular na gestão de recursos públicos aparecesse como palavra de ordem, especialmente nos momentos de disputa eleitoral e nas ocasiões em que grupos tradicionalmente oposicionistas assumiam governos (PIRES, 2001, p. 37-38).

É nesse contexto, então, que o Orçamento Participativo surgiria como uma proposta do Partido dos Trabalhadores, numa retomada, por alguns segmentos políticos e sociais, como discorre Pires (2001, p. 38), “das alternativas municipais de planejamento participativo que se esboçaram de meados da década de setenta para o final da década seguinte”. Entretanto, o rompimento com o formalismo da democracia representativa não tem, nem no Orçamento Participativo e nem no Partido dos Trabalhadores, a sua gênese (PIRES, 2001, p. 40-41). Na verdade, a ideia da participação popular já havia nascido dentro de outros grupos políticos, a exemplo do antigo Movimento Democrático

Brasileiro (MDB), hoje PMDB, agremiação partidária de oposição nacional ao regime militar que esteve à frente das experiências de planejamento participativo na primeira fase do período, que vai de meados da década de 1970 a meados da década de 1980 (PIRES, 2001, p. 44; SÁNCHEZ, 2002, p. 20).

O Partido dos Trabalhadores só começaria a reforçar esta luta em 1982, ano em que disputa pela primeira vez as eleições municipais, conseguindo alguma expressão enquanto defensor do planejamento participativo nos governos municipais que assumiria a partir de 1989, num contexto em que já não se tratava mais de enfrentar a ditadura, mas sim de construir, dentro do novo contexto democrático que nascia, experiências de políticas redistributivas, típicas de um partido declaradamente socialista (PIRES, 2001, p. 41-45).

As principais decisões políticas que dariam vida e materialidade ao Orçamento Participativo, de acordo com Avritzer (2005, p. 200), somente seriam tomadas de forma simultânea ao longo dos dois primeiros anos da administração de Olívio Dutra, na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, envolvendo tanto elementos institucionais como extrainstitucionais, na medida em que a origem da proposta situava-se no campo das associações comunitárias daquela cidade. O Orçamento Participativo surgiria como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre, Alceu Collares (PDT), no início da sua gestão (1986), à União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que manifestou o seu desejo de intervir diretamente na definição e controle do orçamento municipal (AVRITZER, 2005, p. 198-199). Para Avritzer (2005, p. 200), o Partido dos Trabalhadores não tinha originalmente uma proposta de Orçamento Participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo.

Entretanto, talvez mais importante do que discurrir sobre seus aspectos históricos é tentar separar o que o Orçamento Participativo propõe como metodologia de planejamento governamental, dentro de uma visão estritamente técnica e metodológica, daquilo que ele propõe como proposta política de um partido ou grupo político (PIRES, 2001, p.

<sup>1</sup> De acordo com Pires (2001, p. 42), costuma-se citar entre essas experiências (1975 a 1986) os seguintes municípios: Piracicaba (SP), Lajes (SC), Campinas (SP), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Rio Branco (AC), Toledo (PR), Prudente de Morais (MG), Juiz de Fora (MG) e Pelotas (RS).

78-79). Daí o perigo que se incorre ao querer construir um conceito sobre Orçamento Participativo para não fazer qualquer tipo de relação que venha a repercutir na defesa, mesmo que não intencionalmente, de uma determinada ideologia político-partidária. Esse cuidado é de fundamental relevância, pois se trata aí de averiguar sob que contexto, pelas mãos de quais forças sociais e político-ideológicas, visando que tipo de objetivos e adotando que tipo de discurso, o Orçamento Participativo vem sendo implementado (PIRES, 2001, p. 78-79).

Na visão de Pires (2001, p. 70), o Orçamento Participativo é um espaço, um momento, um canal, uma forma político-institucional que oferece uma oportunidade (não única nem suficiente, com certeza) para a reversão de uma cultura nociva que persegue a sociedade brasileira, de que o espaço público pode ser visto como “terra de ninguém” e que, por isso, quem à frente dele estiver pode realizar o que bem entender. É um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso (SANTOS, 2002, apud AZEVEDO, 2005, p. 109). Uma atitude, acima de tudo, responsável, democrática e participativa em favor da construção consistente da cidadania brasileira (MARQUES, 2005, 24), onde as pessoas podem tornar públicas as suas demandas, conhecendo as preferências e necessidades umas das outras (AZEVEDO, 2005, p. 79 e 108), como que numa espécie de solidariedade negociada (BAIERLE, 1998).

Para Ananias (2005, p. 34),

Um administrador que tenha implantado o Orçamento Participativo terá, com certeza, um nível de demandas maior e não terá muita facilidade para manipular, iludir e ter a população como massa de manobra. A cidade terá muitos cidadãos interlocutores, que vão cobrar sua participação em outros processos de decisão mais sofisticados e uma prestação de contas mais detalhada, vão reivindicar mais, criticar mais, exigir mais. A grande questão do

**Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental**

Orçamento Participativo passa, portanto, pela efetiva construção da cidadania, sendo um canal de formação do sujeito. [...] constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. [...] um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado.

Avritzer (2005, p. 201, 207 e 215) complementa dizendo que,

O Orçamento Participativo é uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação [...]. Relaciona de uma forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça. [...] Demonstra a possibilidade de defesa de uma concepção intermediária entre a posição de acesso exclusivo dos técnicos às arenas de tomada de decisão e a concepção defendida pelas visões participativas da democracia de aumento da participação no próprio processo administrativo [...].

Pires (2001, p. 35-36, 112), por fim, discorre da seguinte maneira:

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação dos recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da co-gestão leva a que, de um lado, o governo

vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo. [...] É um método de decidir e executar, que tem por objetivo a melhoria técnica e política da gestão pública municipal, baseado num tipo particular (democrático, transparente, voltado para prioridades sociais) de relação entre governo e cidadão.

Por outro lado, nem sempre o discurso a favor do Orçamento Participativo ganhou guarida e notoriedade no pensamento de alguns estudiosos. Sánchez (2002, p. 52-55), ao abordar este assunto, apresenta um elenco de argumentos utilizados por aqueles que se opõem ao Orçamento Participativo. Entre as diversas alegações, destacam-se:

- a. A participação promovida aumenta a lentidão na tomada de decisão, uma vez que será preciso consultar mais pessoas e ter de aceitar mais pontos de vista, tornando todo o processo mais longo e complicado;
- b. Aumenta os custos na tomada de decisão, uma vez que se necessitará de recursos para viabilizar o processo, além do que, por envolver pontos de vistas diferentes, isso poderá implicar em modificação de projetos, com custos mais elevados;
- c. Não incorpora valor agregado às decisões, na medida em que boa parte das pessoas que dele participam são pessoas leigas ou carentes de conhecimento;
- d. A participação provoca excesso de particularismos uma vez que as demandas, na grande maioria das vezes, se originam de problemas particulares ou estritamente localizados, sem a defesa dos interesses gerais de uma comunidade;
- e. Leva em conta apenas os problemas que dizem respeito a curto prazo, não se discutindo a criação de políticas de médio e longo prazos;
- f. Provoca a erosão das instituições públicas, na medida em que retira de certos cenários da tomada de decisão os mecanismos representativos existentes;

- g. Parcela significativa da população não participa por não querer se envolver com o processo complicado e cansativo que caracteriza qualquer tomada de decisão;
- h. Muitos cidadãos que participam não se fazem presentes com regularidade, o que pulveriza excessivamente a natureza das demandas, retirando sua força e contribuindo para que a participação se resuma sempre a um mesmo grupo.

Um outro detalhe importante é apontado por Cohn (1998, p. 152, 153) e diz respeito à tendência de descontinuidade das políticas participativas, principalmente, em função de mudanças advindas de processos eleitorais em que gestões que se dizem progressistas são substituídas por outras menos progressistas ou tradicionais, o que acaba colocando por terra qualquer motivação até então conquistada. Cohn (1998, p. 61), aponta, também, a tendência natural de burocratização da dinâmica participativa como um fator complicador, que acaba deixando de se constituir num espaço de negociação política entre distintos interesses.

Soares e Gondim (1998, p. 82) complementam.

[...] ao abrir espaços para o confronto de interesses divergentes, a prática da democracia semidireta, numa sociedade marcada por fortes desigualdades, pode acirrar os conflitos, em vez de viabilizar soluções negociadas. Em situações em que os recursos são escassos, os processos participativos podem assumir o caráter de um jogo de soma zero. Nesse caso, negociar implica a paradoxal situação de buscar conciliar o inconciliável. E mesmo que do conflito resultem ganhos significativos para os pobres, a administração corre o risco de perder o apoio das classes médias e alta, o que pode acabar inviabilizando, politicamente, a continuidade do processo.

De qualquer forma, sejam os argumentos apresentados a favor ou não, não se pode questionar que o Orçamento Participativo, pelo menos numa abordagem estritamente técnica e metodológica, ao abrir espaço para a interlocução entre os mais diferentes setores da sociedade e o poder público, conseguiu inovar como proposta de gerenciamento

de políticas públicas e como prática diferenciada de elaboração orçamentária (PIRES, 2001, p. 77). Saber, entretanto, em que nível de transparência e com quais intenções esta interlocução e participação têm sido construídos por aqueles que à frente do Orçamento Participativo se encontram, torna-se um grande desafio e que a seguir tentaremos discorrer.

### **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO EDUCACIONAL CONQUISTENSE: UMA ANÁLISE DE SUA EFICÁCIA**

Desde que o Orçamento Participativo ganhou projeção nacional durante o governo de Olívio Dutra (1989-1992), na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, de lá para cá, muitas outras prefeituras espalhadas pelo Brasil tentaram implantá-lo (ANANIAS, 2005, p. 34; BOSCHI, 2005, p. 180). Se por um ideal de promoção à participação popular, como propõe seus defensores, se por uma jogada de marketing político para atrair a confiança do povo objetivando a promoção de uma ideologia, como discorrem seus críticos, o fato é que o Orçamento Participativo é, hoje, uma realidade, além de autêntica política pública brasileira.

Como exemplo de um importante município brasileiro a adotar o Orçamento Participativo, destaca-se o município de Vitória da Conquista, no sudoeste baiano, a partir de 1997, na gestão do então prefeito Guilherme Menezes (PT). Ocupando uma extensa área territorial de 3.204 km<sup>2</sup> e com uma população de 318.901 habitantes (IBGE, 2009), o município de Vitória da Conquista tem se destacado como a terceira maior cidade do estado.

Em função de sua extensa área e de certas particularidades relacionadas à metodologia do Orçamento Participativo, o município, até o ano de 2008, era dividido em 22 regiões distribuídas entre zona urbana (9) e zona rural (13). Em cada uma dessas regiões, de acordo com cronograma elaborado no início de cada ano, acontece durante todo o primeiro semestre uma infinidade de reuniões (plenárias) com a população local para que ela apresente e aprove, através de votação, as suas principais reivindicações

(demandas). A cada plenária competirá aprovar duas demandas dentro de um grupo de oito prioridades (eixos), a saber infraestrutura urbana (eixo I), infraestrutura rural (eixo II), educação e cultura (eixo III), saúde (eixo IV), desenvolvimento econômico e sustentável (eixo V), desenvolvimento social e habitação (eixo VI), esporte e lazer (eixo VII) e institucionalização e políticas públicas (eixo VIII).

Uma vez aprovadas as prioridades de cada plenária, competirá a cada uma delas eleger os seus respectivos representantes (delegados), um para cada dez participantes que se façam presentes à reunião. Eleitos, caberá a cada um a defesa das demandas aprovadas no âmbito de suas respectivas plenárias por ocasião do Congresso do Orçamento Participativo, que acontece sempre até trinta dias antes do prazo final para envio da proposta orçamentária à Câmara Municipal (30 de setembro de cada ano), a quem competirá aprovar a Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro seguinte.

O desejo de analisar o Orçamento Participativo quanto à eficácia parte do princípio de que qualquer política participativa só será considerada válida pela população quando aquilo que realmente for solicitado por ela se tornar realidade através das ações do poder público (SANDER, 2007, p. 77-80). O que adianta convocar a sociedade para apresentar as suas demandas e reivindicações, se o que realmente se desejará executar já estiver articulado com os gestores públicos e os setores responsáveis pela execução orçamentária? Pesquisas têm advertido que a população só tende a considerar válido o processo participativo quando as suas reivindicações são atendidas pelo poder público (SOARES; GONDIM, 1998, p. 82-83). A partir do momento em que a coletividade assiste à fiel execução daquilo que decidiu, crescerá a confiança na efetividade do processo participativo (COSTA, 2002).

A eficácia (do latim *efficax*, que tem o poder de produzir o efeito desejado) corresponde a um critério de avaliação de políticas públicas que revela a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos (SANDER, 2007, p. 78). Corresponde ao resultado alcançado, a orientação metodológica adotada e a

atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano ou projeto originalmente proposto (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007, p. 65).

Para fazer valer essa proposta, foi adotado como percurso metodológico a comparação de dados entre as demandas educacionais do Orçamento Participativo (extraídas das atas de reuniões e plenárias em posse da Coordenação do Orçamento Participativo) e os investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (constantes de relatórios contábeis, financeiros e patrimoniais emitidos pela Contadoria do município, devidamente registrados em sistema e acompanhados dos respectivos documentos comprobatórios). Como triangulação, foram solicitadas informações da Secretaria Municipal de Educação acerca dos investimentos educacionais realizados pela prefeitura.

Para constatação da eficácia, foram consideradas como informações válidas apenas os investimentos educacionais realizados pela prefeitura que coincidiram com aqueles solicitados pela população durante as plenárias do Orçamento Participativo. Compreende-se, assim, que a análise da eficácia se deu, essencialmente, quanto aos dados de natureza quantitativa, evidenciando um tipo de pesquisa de natureza descritiva e documental (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20-21). Vale salientar que, em função de aspectos relacionados à sistemática orçamentária (elaboração do orçamento público em um determinado ano e sua execução no ano seguinte), as demandas catalogadas das atas do Orçamento Participativo se referem ao período de 2002 a 2006, enquanto que os investimentos realizados pela prefeitura, de 2003 a 2007.

É importante frisar que coube ao pesquisador delimitar a natureza dos investimentos reivindicados pela população. Foram considerados na pesquisa apenas os investimentos relacionados à

construção<sup>2</sup>, reforma<sup>3</sup> e ampliação<sup>4</sup> de/em unidades escolares. Esta escolha deu-se essencialmente em função do aspecto da verificabilidade (facilidade de comprovação documental ou material dos respec-

tivos investimentos através de relatórios financeiros e contábeis emitidos e publicados pela prefeitura) e que em muito contribuiu com a constatação da eficácia do Orçamento Participativo nos investimentos educacionais.

Com um orçamento médio de R\$ 183.307.844,78 (2003 a 2007), entre receitas

próprias (impostos e taxas municipais) e recursos recebidos do governo federal e estadual, o município de Vitória da Conquista é detentor de um dos maiores orçamentos do interior do estado da Bahia. Dentro deste montante, a Secretaria Municipal de Educação apresenta, no mesmo período, um orçamento médio de R\$ 34.647.558,08, tudo isso destinado a atender às demandas relativas a educação, nelas incluídas os investimentos educacionais relacionados a construção, reforma e ampliação de/em unidades escolares. Quando os números analisados se relacionam com os gastos efetivamente realizados (despesa realizada), essa média se eleva para R\$ 38.900.236,40.

Da análise realizada sobre os relatórios e demonstrativos contábeis fornecidos pela Contadoria do município quanto à execução orçamentária, percebeu-se que apenas R\$ 339.381,66, em média, foram efetivamente gastos pela gestão municipal em investimentos públicos educacionais (construção, reforma e ampliação de/em unidades escolares) durante os cinco anos em que a pesquisa foi realizada (2003 a 2007), o que representou pouco

**Para constatação da eficácia, foram consideradas como informações válidas apenas os investimentos educacionais realizados pela prefeitura que coincidiram com aqueles solicitados pela população durante as plenárias do Orçamento Participativo**

<sup>2</sup> Considera-se construção, para efeito desta pesquisa, a incorporação patrimonial de uma nova unidade escolar. O valor relacionado a desapropriações de imóveis para a construção de escolas tiveram seus valores incluídos em função de sua finalidade.

<sup>3</sup> Considera-se reforma os reparos ou melhorias na estrutura física, hidráulica ou elétrica das unidades escolares existentes. Durante a apresentação dos dados, serão considerados como pequenos reparos, aqueles valores gastos até o limite de R\$ 499,99 e como reparos, os valores gastos a partir de R\$ 500,00.

<sup>4</sup> Considera-se ampliação a incorporação patrimonial de qualquer estrutura física (salas de aula, sanitários, secretaria, cozinha ou depósitos, por exemplo) em uma unidade escolar já existente.

<b>Tabela 1</b>						
<b>Distribuição dos investimentos educacionais por regiões do Orçamento Participativo</b>						
<b>Região/Plenária</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
Alto Maron	86.511,53	28.465,47	-	-	600,00	115.577,00
Candeias	-	-	-	-	-	-
Jatobá	20.006,02	1.500,00	3.200,00	4.920,00	3.186,00	32.812,02
Patagônia	15.794,76	-	850,00	1.000,00	487.017,35	504.662,11
Bairro Brasil	40.689,69	6.118,71	2.150,00	5.759,00	2.788,00	57.505,40
Zabelê	139.810,46	99.798,12	3.200,00	860,00	16.850,00	260.518,58
Ibirapuera	-	263,50	-	1.000,00	-	1.263,50
Guarani	70.795,09	9.893,25	876,25	700,00	1.400,00	83.664,59
Urbis VI	24.607,38	6.416,16	822,00	197.606,69	20.623,00	250.075,23
Veredinha	8.476,80	2.180,00	2.500,00	-	4.330,00	17.486,80
Inhobim	14.735,59	2.500,00	700,00	634,93	-	18.570,52
José Gonçalves	70.632,42	-	11.331,00	-	3.125,05	85.088,47
Iguá	3.041,70	496,20	9.760,87	140,00	-	13.438,77
(conclusão)						
Região/Plenária	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Cercadinho	9.257,60	1.311,74	-	-	1.440,00	12.009,34
Limeira	17.692,65	150,00	2.000,00	-	5.350,00	25.192,65
Pradoso	14.243,43	650,00	-	3.825,00	4.550,00	23.268,43
Capinal	91.325,74	-	-	-	5.400,00	96.725,74
São João da Vitória	24.884,38	7.105,48	250,00	-	3.500,00	35.739,86
Bate-pé	18.993,79	5.330,00	2.611,82	2.036,46	-	28.972,07
Lagoa das Flores	9.574,03	3.520,60	2.300,00	2.014,57	2.114,00	19.523,20
Dantilândia	160,00	-	-	-	-	160,00
São Sebastião	5.820,00	1.554,00	3.300,00	300,00	3.680,00	14.654,00
<b>Total</b>	<b>687.053,06</b>	<b>177.253,23</b>	<b>45.851,94</b>	<b>220.796,65</b>	<b>565.953,40</b>	<b>1.696.908,28</b>

Fonte: PMVC/Contadoria

mais de 0,18% de todo o orçamento médio do município; de 0,98% se comparado com o orçamento médio da Secretaria Municipal de Educação (SMED) e de 0,87% se feita a comparação com os gastos efetivamente realizados pela referida secretaria no mesmo período.

Contando com 37.204 alunos devidamente matriculados em sua rede de ensino (Censo Escolar 2008/SMED), a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, através da Secretaria Municipal de Educação, administra um total de 189 unidades escolares, distribuídas pelas zonas urbana (36) e rural (153), segundo dados coletados do Núcleo de Legalização Escolar e Estatística da Secretaria Municipal de Educação (2008). Entres os anos de 2003 e 2007, diversos investimentos em construção, reforma e ampliação de unidades escolares foram realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. O

montante desses investimentos, considerando todo o período, chegou a exatos R\$ 1.696.908,28.

Tomando-se por base o volume total de recursos gastos em cada ano, o ano de 2003 se destaca no conjunto com 41% de todos os recursos empregados no período, seguido pelo ano de 2007, com 33%. Todavia, o ano de 2005 se destaca como o menos representativo, apresentando apenas 3% em relação ao total de investimentos realizados, que não difere bastante dos anos de 2004 e 2006, que apresentaram 10% e 13%, respectivamente. Segundo informações constantes dos relatórios contábeis analisados, a grande motivação para o destaque dos anos de 2003 e 2007 em relação aos demais se deu pela construção e reforma de algumas unidades escolares em determinados bairros da cidade. A Tabela 1 demonstra, resumidamente, a distribuição dos investimentos

realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista em cada uma das 22 regiões do Orçamento Participativo.

Levando-se em consideração as regiões do Orçamento Participativo apresentadas acima, no ano de 2003 as regiões do Alto Maron, Zabelê, Guarani, Capinal e José Gonçalves contribuíram para o destaque apresentado. Na região do Alto Maron foram feitos diversos reparos e reformas nas escolas Antônia Cavalcante (R\$ 36.903,78), Cláudio Manoel da Costa (R\$ 10.591,22), Lycia Pedral (R\$ 15.869,36) e Mãe Vitória de Petu (R\$ 23.147,17), totalizando R\$ 86.511,53. Na região do Zabelê, que absorveu R\$ 139.810,46, ganha destaque a ampliação da Escola Lizete Pimentel Mármore, que gastou o equivalente a R\$ 106.035,90 sendo os demais valores distribuídos por outras escolas da região (pequenos reparos). Quanto à região do Guarani, merece destaque a ampliação da escola Guimarães Passos com um gasto de R\$ 67.188,32 dos R\$ 70.795,09 investidos na região. Por fim, vale destacar a região do Capinal, que na reforma da Escola Maria Leal absorveu o equivalente a R\$ 91.325,74 e na Região de José Gonçalves com R\$ 70.632,43, dos quais R\$ 40.689,83 destinou-se à reforma da Escola Moisés Meira.

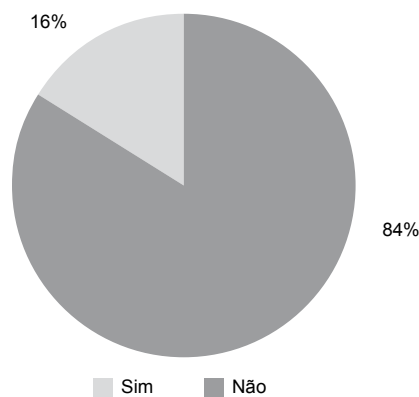
O ano de 2007 apresenta expressiva representatividade no montante de todos os recursos investidos pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista em função de um único investimento realizado na região da Patagônia que foi a construção da Escola Milton Almeida Santos, onde foram empregados o equivalente a R\$ 487.017,35, representando mais de 86% de todos os investimentos realizados pela prefeitura naquele ano em todo o município.

Apesar dos anos de 2004 e 2006 não terem apresentado expressiva representação em relação aos dois anos citados acima, merece apontamento a realização de algumas obras. O ano de 2004, por exemplo, destacam-se os investimentos feitos na região do Zabelê que perfizeram um total de R\$ 99.798,12 com a reforma e pintura da Escola Paulo Freire (R\$ 85.066,01) e reparos na estrutura da Escola Lizete Pimentel Mármore (R\$ 14.732,11). O ano de 2006 é influenciado pela construção da

Escola José Mozart Tanajura, único investimento expressivo do ano com R\$ 197.606,69. Considerando, agora, o ano de 2005, o que mais chama atenção, além da pequena quantidade de investimentos realizados (3%), é que, excetuando-se os R\$ 11.331,00 investidos na região de José Gonçalves, distribuídos por escolas como Raul Pompéia, Artur Saldanha, Isaias Alves e Laudinor Brasil, nenhuma outra região do município conseguiu superar o valor de R\$ 10.000,00.

Da análise de todas as demandas educacionais reivindicadas pela população entre os anos de 2002 e 2006 (coletadas das atas das plenárias do Orçamento Participativo) e de todos os investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período entre 2003 e 2007 (coletados de documentos e relatórios contábeis emitidos pela Contadoria Municipal e pela Secretaria de Educação), nota-se que a grande maioria das demandas educacionais encaminhadas pela população conquistense, através do Orçamento Participativo, não foram atendidas pela administração do município.

Atribuindo-se um ponto a cada reivindicação feita (desde que validada para a pesquisa, ou seja, se referir à construção, reforma ou ampliação de/em unidades escolares), percebeu-se que, em termos percentuais, aproximadamente 84% das demandas educacionais não foram atendidas. Determinadas regiões como Candeias, Jatobá, Ibirapuera, Guarani, Veredinha, Inhobim, José Gonçalves, Iguá,



**Gráfico 1**  
Demandas educacionais atendidas pela prefeitura

Fonte: Pesquisa de campo.



Cercadinho, Capinal, Lagoa das Flores, Dantilândia e São Sebastião (que representam juntas 60% das regiões do Orçamento Participativo) não tiveram nenhuma de suas demandas atendidas em todo o período da pesquisa, muitas delas, inclusive, reivindicando ações de pequeno porte, como a construção de muro, ampliação da rede elétrica ou a construção e implantação de bibliotecas.

Ao se avaliar mais detidamente as demandas educacionais constantes das atas do Orçamento Participativo, percebeu-se que a natureza de cada uma delas se limitou a dez ações principais, a saber: construção de escolas (com 23,5% das demandas), construção de biblioteca (com 10,2%), construção de muro de escola (com 7,15%), construção de sala de leitura (com 1%), reforma de escolas (com 23,5%), ampliação de unidades escolares (com 17,4%), construção de ginásio para educação física (com 7,15%), ampliação de ginásio (com 2%), construção de auditório nas escolas (com 2%), construção de cobertura de pátio para atividades recreativas (com 5,1%) e construção de banheiro ou sanitário (com 1%).

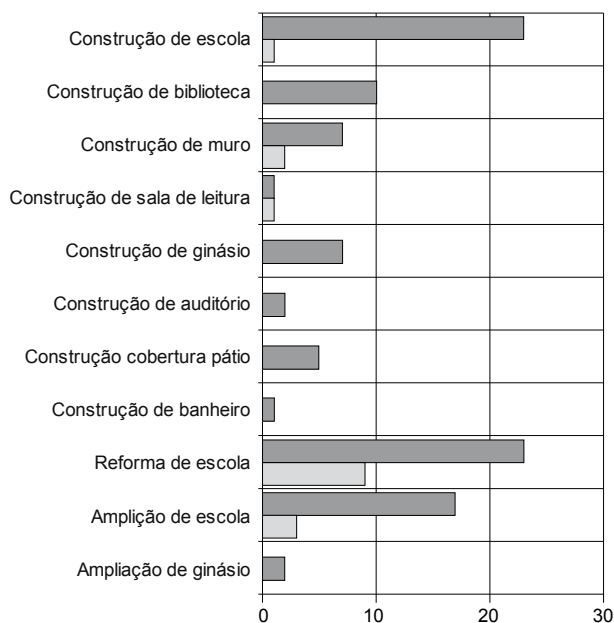
Ao se comparar cada uma dessas demandas com as ações realizadas pela prefeitura com vistas ao seu atendimento, percebeu-se que apenas cinco tipos de demandas foram atendidas (total ou parcialmente), levando-se em consideração as seguintes proporcionalidades: construção de escolas (foram atendidas apenas 4,3% das reivindicações); construção de muro (28,6%); construção de salas de leitura (100%); reforma de escolas (39,1%) e ampliação de unidades escolares (17,6%). O gráfico a seguir demonstra esta relação. A cor vermelha indica as demandas apresentadas pela população, enquanto que a cor verde, os investimentos realizados pela prefeitura.

Da análise do Gráfico 2, percebe-se que determinadas demandas como a construção de bibliotecas, a construção de ginásios para a prática da educação física, a construção de cobertura de pátio para atividades recreativas, a construção de

banheiro e sanitários (vale considerar que as reformas em banheiros e sanitários foram incluídas no item reforma de escolas) e ampliação de ginásio não receberam, durante todo o período entre 2003 e 2007, nenhuma ação por parte da prefeitura.

Outro dado, que pode ser observado através do mesmo gráfico, revela algo bastante importante e diz respeito às diferenças no perfil com que população e gestão municipal têm encarado os investimentos educacionais. Enquanto a população se mostrou mais interessada na ampliação e conservação da estrutura física escolar da rede pública municipal de ensino, a prefeitura tem demonstrado um interesse maior na conservação e manutenção das unidades escolares já existentes.

Entretanto, apesar das demandas educacionais do Orçamento Participativo terem sido atendidas em apenas 16%, é importante ressaltar que coube à prefeitura municipal, através de sua Secretaria



**Gráfico 2**  
Relação entre demanda solicitada e demanda atendida

Fonte: Pesquisa de campo.

de Educação no período entre 2003 e 2007, a realização de um número bastante expressivo de outros investimentos educacionais, totalizando R\$ 1.295.536,51, que não resultaram, necessariamente, no atendimento direto de reivindicações feitas pela população através do Orçamento Participativo. Entre estes investimentos destacam-se: a reforma e ampliação da Escola Antônia Cavalcante (2003 e 2004), no Alto Maron (onde foram investidos R\$ 46.050,48); construção da Escola Milton Almeida Santos (2007), na Patagônia (R\$ 487.017,35); reforma e ampliação das escolas Lizete Pimentel Mármore (2003, 2004 e 2007) e Paulo Freire (2003 e 2004), na região do Zabelê (R\$ 135.618,01 e R\$ 94.380,71, respectivamente); reforma e ampliação da Escola Guimarães Passos (2003, 2004 e 2007), no Guarani (R\$ 78.481,57); reforma da Escola Paulo Setúbal (2003 e 2004), na região de Inhobim (R\$ 15.860,59); reforma da Escola Maria Leal (2003 e 2006), no Capinal (R\$ 96.759,52), e reforma e ampliação da Escola Antônio Machado (2003, 2004 e 2007), na região de São João da Vitória (R\$ 33.587,86).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista não tem adotado um comportamento que demonstre um compromisso integral em cumprir as reivindicações (demandas) apresentadas pela população no âmbito do Orçamento Participativo. No período entre 2003 e 2007 (execução dos orçamentos), pelas comparações que foram possíveis se estabelecer, 84% das demandas aprovadas no Orçamento Participativo entre os anos de 2002 e 2006 (elaboração dos orçamentos) não foram realizadas pela gestão municipal, considerando neste cálculo cada demanda apresentada individualmente.

Através dos relatórios contábeis investigados e da análise do comportamento dos investimentos realizados, foi possível concluir que o grande orientador do processo de elaboração e execução das políticas públicas educacionais no município não

foram as demandas educacionais do Orçamento Participativo, mas sim a visão técnica e política do grupo que comandou a Secretaria Municipal de Educação no período pesquisado.

Dos 16% das demandas educacionais atendidas do Orçamento Participativo, poucas foram aquelas que se realizaram como fruto de um compromisso político da gestão municipal em cumprir as reivindicações populares. O perfil de atendimento da maioria das demandas apresentadas pela população, na visão dos pesquisadores, esteve mais condicionado a coincidências de investimentos realizados pela gestão municipal com as demandas reivindicadas do que, necessariamente, qualquer outra intenção.

Do total de recursos investidos na construção, reforma e ampliação de/em unidades escolares pela Secretaria Municipal de Educação (R\$ 1.696.908,28) entre os anos de 2003 e 2007, R\$ 401.371,77 foram investidos em obras reivindicadas pela população, o que representa aproximadamente 23,7% do total dos recursos investidos pela prefeitura. Em outras palavras, isto significa dizer que 23,7% dos recursos gastos pela prefeitura em investimentos educacionais foram destinados ao atendimento de apenas 16% das demandas reivindicadas pela população. Todo o restante (R\$ 1.295.536,51), que representa 76,3% dos gastos realizados, está relacionado a investimentos que seguiram, unicamente, critérios definidos pela administração municipal.

Vale ressaltar, entretanto, que o propósito das informações apresentadas não está fundamentado numa crítica isolada aos investimentos realizados. A pesquisa reconhece as valorosas ações da gestão municipal quanto à realização de investimentos educacionais, mas entende ser isto mais que um dever institucional do poder público competente. O propósito, outrossim, está em suscitar o questionamento quanto a uma proposta política que tem levado inúmeras pessoas a dedicarem parcelas de seu tempo e influência na comunidade para se fazerem presentes a uma infinidade de reuniões e discussões.

Mas desse discurso crítico, um questionamento a favor da administração municipal também pode ser levantado, a saber, até que ponto a viabilidade

das demandas apresentadas pela população deve ser considerada do ponto de vista técnico? É verdade que, como alguns dos delegados consultados declararam, em alguns casos a população não sabe pedir. Geralmente pedem uma obra que, do ponto de vista da viabilidade, utilidade, economia e bom senso no uso dos recursos públicos, não tem cabimento a prefeitura realizar como, por exemplo, a construção de uma escola em determinadas regiões da zona rural que, pela pequena quantidade de alunos, sairia muito mais viável economicamente para o município disponibilizar o transporte escolar do que construir uma determinada unidade escolar, sem contar com outros gastos relacionados à manutenção e conservação do prédio e com funcionários.

Outra coisa importante, além daquilo que foi apontado até aqui, foi o testemunho de fé dos delegados entrevistados a favor da proposta do Orçamento Participativo, mesmo diante do comportamento demonstrado pelo poder público municipal quanto a não realização de grande parte das demandas apresentadas pela população. Foi consenso do grupo pesquisado que a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista tem demonstrado, na medida de suas possibilidades financeiras, um considerável interesse no cumprimento das demandas educacionais apresentadas pela população, correspondendo, não totalmente, mas em boa parte, aos interesses e pedidos feitos pela comunidade conquistense.

Concluídas essas ponderações e retomando a proposta inicialmente apresentada quanto à relação entre o Orçamento Participativo e a gestão educacional no município de Vitória da Conquista, pode-se concluir que, do ponto de vista da eficácia, o gerenciamento das demandas do Orçamento Participativo ainda carece de uma atenção maior por parte da gestão municipal. Na medida em que a grande maioria das demandas educacionais se apresentar como demonstrado na pesquisa, o Orçamento Participativo terá dificuldades para se caracterizar como uma política pública totalmente eficaz.

Se a proposta de participação popular divulgada pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista através do Orçamento Participativo se baseia na concessão de oportunidades para que o povo sugira

e opina quanto à realização de políticas públicas locais, a considerável quantidade de recursos empregados na realização dos investimentos educacionais precisará receber alguns ajustes no que diz respeito a sua aplicação. Não se pode compreender que professores, pais, alunos e funcionários de escolas fiquem à margem do processo de elaboração de políticas educacionais.

## REFERÊNCIAS

- ANANIAS, P. Orçamento Participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AVRITZER, L. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições públicas. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AZEVEDO, N. D. A face representativa do Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BAIERLE, S. Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal? *Jornal de olho no Orçamento*, n. 6, abr. 1998.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 7. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, P. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BOSCHI, R. R. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- COSTA, A. L. Gestão orçamentária participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>>. Acesso em: 10 ago. 2008.
- CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

- DEMO, P. *Participação é conquista*: noções de política social participativa. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- DEMOGRAFIA E ECONOMIA DO MUNICÍPIO. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- FRIGOTO, G. Políticas para o ensino técnico-profissional. In: OLIVEIRA, M. N. de (Org.). *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus: Editus, 1999.
- GADOTTI, M. *Escola cidadã*. 11. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2006.
- GUIMARÃES NETO, L.; ARAUJO, T. B. de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico do Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- MARQUES, A. E. de F. Planejamento e Orçamento Participativos. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- PIRES, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri. São Paulo: Manole, 2001.
- SÁNCHEZ, F. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. *Metodologia da pesquisa e laboração de dissertação*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a distância da UFSC, 2001.
- SILVA, L. M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- SOARES, J. A.; GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOMARRIBA, M. Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B. (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

# Avaliação e gestão de políticas públicas educacionais: contribuições para a construção de indicadores de qualidade

Rosilda Arruda Ferreira<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo discute o papel da avaliação na gestão das políticas públicas educacionais com ênfase nos aspectos teóricos e metodológicos envolvidos na construção de indicadores. Os objetivos do artigo são, por um lado, analisar a emergência e os direcionamentos assumidos pela avaliação no Brasil a partir dos anos 1990 como elemento importante para a gestão das políticas públicas e, por outro, elaborar considerações acerca da complexidade envolvida na construção de indicadores de qualidade como um dos procedimentos fundamentais para a construção de modelos de avaliação das políticas educacionais. Na conclusão o artigo apresenta uma proposição provisória de um conjunto de estratégias que podem ser consideradas como norteador para a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais e de indicadores de qualidade.

**Palavras-chave:** Gestão de políticas públicas. Avaliação de políticas. Gestão educacional. Construção de indicadores.

## Abstract

*This article discusses the role of evaluation in educational public policy management, emphasizing the theoretical and methodological aspects involved when constructing indicators. On one hand the paper's objectives are to analyze the emergence and guidelines taken on by evaluation in Brazil since the 1990s, as an important element for managing public policies. On the other, it prepares considerations on the complexity involved in constructing quality indicators as one of the fundamental procedures for constructing educational policy evaluation models. As a conclusion, the article presents a provisional proposal for a set of strategies that could be considered as orientation for constructing policy evaluation models, educational programmes and quality indicators.*

**Keywords:** Public policy management. Policy evaluation. Educational management. Indicator construction.

## INTRODUÇÃO

A educação formal na contemporaneidade revela-se como um tema profundamente discutido e objeto de interesse renovado da ação do Estado. Nunca se falou tanto na importância do papel da educação diante da exclusão social como nos dias de hoje. Nessa discussão, a escola é entendida como espaço institucional fundamental para promover a inclusão ou reduzir a exclusão social através da formação para a cidadania. Esta discussão

torna-se complexa, na atualidade, se considerarmos a nova configuração da sociedade no que se refere às formas de organização produtiva que têm sofrido os impactos das marcantes inovações tecnológicas e do desenvolvimento acelerado do conhecimento.

Esse cenário impõe novas exigências de qualificação dos sujeitos sociais para participarem nas esferas produtiva, sociopolítica e cultural. Para o Estado, enquanto regulador dessas relações, também se define novos papéis cuja direção predominante tem sido no sentido de definir políticas para assegurar a competitividade e a as condições que tornam possível a acumulação do capital, destacando-se entre

<sup>A</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professora da UFPE. rosildaarruda@gmail.com

essas condições o incentivo às inovações tecnológicas; garantias de flexibilidade do mercado de trabalho; reformas nos modelos de gestão dos serviços públicos visando à melhoria dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico; acompanhamento e controle dos resultados da administração pública, entre outros aspectos. No caso da educação, as mudanças têm sido emblemáticas, com amplo destaque para o papel que tem sido atribuído à avaliação como elemento fundamental para oferecer subsídios à ação regulatória do Estado.

É preciso, pois, pensar a gestão da educação pública, hoje, a partir de sua inserção nesse contexto mais amplo, com o olhar voltado principalmente para as mudanças na função social da escola. Nesse cenário é preciso destacar que o problema da gestão da educação vai além da mera racionalização dos recursos financeiros destinados à organização dos sistemas de ensino pelos planejadores das políticas educacionais, o que pressupõe considerar o processo de gestão da educação em função dos seguintes aspectos: a) sua importância estratégica para a organização da sociedade na medida em que venha a se pautar por um paradigma de gestão democrática; b) a possibilidade de estímulo à formação de sujeitos coletivos, na medida em que a gestão se direcionar para o investimento na construção de um projeto de educação de qualidade; c) a contribuição para o fortalecimento das identidades locais e comunitárias, organizando os significados sobre a importância da escola na vida dos sujeitos nela envolvidos.

Essa discussão deve, necessariamente, estar inserida no cerne dos debates atuais sobre gestão pública no contexto mais amplo do Estado, marcado nos últimos 20 anos por amplas reformas. Nesse cenário reformista tem se destacado o papel da avaliação como elemento central para a construção de referências nos processos decisórios dos órgãos de regulação do Estado. Dentre os aspectos priorizados, a discussão sobre a eficiência da gestão para o alcance da qualidade dos serviços públicos tem se constituído no centro do debate.

A ótica predominante nos modelos adotados é aquela que define a avaliação como elemento que

favorece a democratização da gestão pública, na medida em que promove a circulação da informação de forma ampliada, mediante a prestação de contas à sociedade dos investimentos e resultados alcançados. Nessa direção, amplia a responsabilidade sobre os resultados alcançados para os níveis mais internos da gestão, que precisam dar conta de objetivo e metas previamente definidos.

A construção de indicadores que devem compor os modelos de avaliação tem assumido, nessa discussão, lugar de destaque tanto no âmbito dos órgãos de regulação, quanto entre os estudiosos da questão. É para essa temática que este artigo se volta. Seu foco é a discussão sobre o papel da avaliação na gestão das políticas públicas educacionais com ênfase para os aspectos teóricos e metodológicos envolvidos na construção de indicadores. Pretendemos, assim, analisar a emergência e os direcionamentos assumidos pela avaliação educacional no Brasil a partir dos anos 1990, e sua relação com o processo de gestão pública, bem como elaborar considerações acerca da complexidade envolvida na construção de indicadores de qualidade como um dos procedimentos fundamentais para a construção de modelos de avaliação de políticas educacionais e para a gestão da educação.

### **A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: BREVES CONSIDERAÇÕES**

As iniciativas de implantação de reformas administrativas ganharam mais destaque no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2003), quando começaram a ser tomadas medidas voltadas às mudanças no padrão da administração pública no Brasil. Nesse momento, a questão da autonomia das administrações locais dos sistemas de ensino e das unidades escolares, prevista na Constituição Federal promulgada em 1988, em articulação com os processos de descentralização das decisões e da transferência de responsabilidades entre as instâncias centrais e locais de poder, passa a ser priorizada.

Os princípios definidos para a gestão das escolas públicas indicados acima surgem no contexto de uma reforma mais ampla que atinge todos os setores da administração pública brasileira delineada a partir da criação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) (BRASIL, 1995), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado. O Plano Diretor defende, dentre outros princípios, a descentralização política e administrativa e a redução dos níveis hierárquicos nas instituições públicas, propondo a substituição da administração burocrática pela implantação da administração gerencial. Esta última pode ser entendida como a prática em que o gestor terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente definidos (BRASIL, 1995).

Podemos afirmar que as maneiras como esses princípios se expressaram na realidade social concreta foram uma decorrência das configurações que assumiam os contextos políticos e sociais locais. Portanto, em alguns momentos, expressou avanços significativos como decorrência da ampliação das possibilidades de democratização da gestão pública em contextos em que a mobilização e a organização da sociedade ocorriam de fato e, em outros momentos, não revelou impactos mais significativos para a mudança nos modelos de gestão pública em função de moldes tradicionalmente consolidados com base no autoritarismo, na troca de favor etc. Isso fica mais evidente no âmbito da gestão da educação pública, em que avanços importantes foram registrados nos processos de participação dos usuários dos serviços educacionais na discussão sobre a vida da escola e seu projeto educacional, com impactos importantes para a qualidade das ofertas dos serviços públicos prestados. Por outro lado, nos espaços em que tradicionalmente a gestão das escolas públicas era vista como uma troca de favor político e as

direções de escolas como cargos de confiança a serem preenchidos em razão de indicações políticas, o modelo de gestão participativa e do controle da comunidade escolar nos destinos da escola não teve ressonância.

As mudanças ocasionadas pela emergência desse novo paradigma se inserem num cenário fortemente influenciado pela competição internacional, a globalização financeira, as

crises fiscais e o esgotamento do padrão de financiamento do setor público, contribuindo assim para a adaptação do Estado Nacional ao novo quadro mundial, cujo vetor para a sua atuação se direcionava para o uso racional dos recursos públicos escassos visando o alcance de resultados.

Nesse contexto, afirma-se a concepção teórica e política neoliberal de ordenação do mundo capitalista em que o Estado é o guardião dos interesses públicos e o mercado assume o papel de regulador e distribuidor da riqueza e da renda, o que significa o fortalecimento da tendência para uma menor regulação do Estado, principalmente no âmbito das relações econômicas. No que se refere à educação, essa abordagem não questiona a responsabilidade do governo na garantia do acesso de todos ao nível básico de ensino, mas defende que os poderes públicos devem transferir ou dividir as responsabilidades administrativas com o setor privado, aumentando assim a competição, o aquecimento do mercado e a qualidade dos serviços educacionais.

Desse modo, como consequência do surgimento desse paradigma, ocorre um reordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado, como também das suas funções produtivas na oferta de bens e serviços e em sua estrutura administrativa, favorecendo assim a descentralização, a privatização e, principalmente, a competitividade, um dos princípios básicos defendidos pela política neoliberal.

No âmbito educacional o neoliberalismo visa o aumento nos recursos destinados à educação por

**O Plano Diretor defende, dentre outros princípios, a descentralização política e administrativa e a redução dos níveis hierárquicos nas instituições públicas**

fontes locais, públicas e privadas, e a conseqüente redução dos gastos públicos. Dentre as suas diretrizes, afirmam-se: gestão democrática e participativa, especialmente no nível das escolas, mas também através de Conselhos estaduais e municipais que assegurem a fiscalização do uso e a destinação adequada dos recursos disponíveis; e a desburocratização e descentralização da gestão, especialmente através de uma maior autonomia no âmbito da gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Como vemos, as medidas descentralizadoras visam à obtenção de eficácia e eficiência nos serviços educativos, como também maior economia de recursos. Nessa ótica, esses objetivos serão atingidos através da delegação de responsabilidades para os provedores locais de educação, requerendo uma maior participação, fiscalização e controle social das ações governamentais por parte da população.

No Brasil esse modelo se consolida a partir do governo Cardoso, quando se observa a sua implementação num âmbito ampliado da administração pública brasileira, no bojo do processo de reconfiguração política do Estado, decorrência do projeto de reforma apregoada como essencial à modernização e enxugamento das estruturas burocráticas. Vale destacar que nesse período consolida-se, por outro lado, a perspectiva dos setores educacionais organizados a partir do processo de redemocratização do país, principalmente com a consolidação do trabalho desenvolvido pelas associações profissionais, que veem na educação um instrumento fundamental para a construção da cidadania, e na descentralização do poder, autonomia e participação da sociedade civil, os elementos fundamentais para a construção da democracia real.

A partir desse novo direcionamento dado à administração pública brasileira durante o governo Cardoso, observa-se que a avaliação passa a assumir lugar de destaque como estratégia para o controle da qualidade da educação e, conseqüentemente,

**No âmbito educacional o neoliberalismo visa o aumento nos recursos destinados à educação por fontes locais, públicas e privadas, e a conseqüente redução dos gastos públicos**

para a sua gestão. A avaliação é percebida, nesse período, como um mecanismo essencial para a qualidade da gestão dos serviços públicos e, principalmente, para a qualidade da oferta da educação escolar, favorecendo a eficácia e eficiência do sistema que não vinha atendendo às necessidades de formação adequadamente.

Os princípios que estão na base dos modelos criados se sustentam na ideia de avaliação como estratégia de controle e regulação do sistema, distanciando-se de uma perspectiva formativa como referência para regulação. No caso da Educação Superior, essa posição vem sendo revista pela própria Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão responsável pela gestão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que tem sinalizado nos documentos orientadores produzidos para novos direcionamentos, momento em que busca situar a avaliação como independente da regulação, apesar de articulada à mesma (BRASIL-MEC-INEP, 2004).

O que podemos perceber é que, segundo a ótica proposta acima, a solução para os problemas dos maus resultados da educação brasileira, que no caso da Educação Básica continua apresentando altos índices de evasão e repetência, só será possível mediante a superação da ineficiência e da crise de improdutividade que a tem marcado. Para isso, o Estado deve investir na racionalização administrativa do setor educacional, em que a contenção dos gastos e a otimização dos recursos passam a ser o principal alvo. Nesse sentido, prega-se a necessidade do estabelecimento de objetivos, prazos e metas previamente traçados para os sistemas de ensino e posteriormente avaliados segundo indicadores que expressam padrões de qualidade a serem alcançados.

Não podemos deixar de considerar os riscos dessa metodologia no que se refere às suas relações com as práticas pedagógicas, pois a sua adoção sem um debate crítico pode legitimar políticas



discriminatórias por meio de critérios determinados externamente, a partir da transferência de teorias e modelos empresariais para o seio da escola, o que pode vir a se constituir em estratégia para eliminar a luta política e introduzir uma relação de controle e competitividade. Não queremos afirmar que não seja necessária a definição de referências de qualidade, mas sim que é necessário que elas sejam resultado de uma produção coletiva, discutida e assumida pelos atores envolvidos.

Nesse debate destacamos, ainda, as possibilidades de que o apelo à participação popular no controle da execução das políticas favoreça a superação da desarticulação social, já que é possibilitado o surgimento de canais institucionais para a construção de um padrão de gestão democrática que auxilie na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Nesse caso, consideramos de fundamental importância a participação da sociedade civil no controle das ações do Estado, especialmente no que se refere aos espaços públicos institucionalizados em que se materializam a prestação dos serviços públicos, como é o caso da existência dos Conselhos municipais de diversas ordens. Esta atuação dos atores sociais precisa ser pensada como estratégia de controle social e de sobrevivência da população organizada, face aos novos padrões de sociabilidade que o movimento de globalização vem impondo. Esta referência nos remete para a importância de se superar os modelos de avaliação construídos com base em indicadores definidos previamente, segundo padrões de qualidade que seguem parâmetros exclusivamente externos, para a construção de modelos baseados na negociação e no compromisso dos atores envolvidos no processo, o que revelaria, como consideram Tenório e Vieira (2009) a inclusão de uma nova perspectiva da avaliação a ser considerada como fundamental para a construção de modelos avaliativos gerados coletivamente e possíveis de contribuir para a melhoria efetiva dos serviços públicos prestados à população.

É relevante considerar, ainda, que os modelos em implementação precisam ser discutidos para que possamos formular propostas inovadoras e

diferenciadas que superem a intenção primordial de atender ao *ethos* competitivo que tem marcado, em larga medida, a intervenção do Estado na atualidade, e direcionar para a construção de um *ethos* colaborativo em que a qualidade dos serviços seja uma garantia efetiva.

Vale frisar, no entanto, que o cenário, característico dos anos 1990, tem se reconfigurado a partir da mudança de governo ocorrida em 2003, quando assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em função de uma ampla coligação de partidos, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores (PT). O reordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado verificado nos anos 1990, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, vem, aos poucos, sendo substituído pelo aumento da capacidade regulatória do Estado retomada nos anos seguintes<sup>1</sup>. Assim, observa-se uma importante mudança de perspectiva das funções do Estado, que nos anos 1990 se sustentava nos princípios de descentralização, privatização e, principalmente, da competitividade, que passa a assumir um modelo de forte regulação estatal em todos os setores e, mais especialmente, no setor educacional, processo que tem na avaliação dos sistemas de educação desde a Educação Básica até a Educação Superior<sup>2</sup> o seu ponto forte.

Essa posição se evidencia em função também da crise que se vislumbra na atualidade. A afirmação de “menos Estado e mais mercado”, como era preconizado pelo modelo neoliberal nos anos 1990, parece estar em cheque. A crise mundial que marcou as relações econômicas mundiais durante os anos 2008 e 2009 fazem com que a discussão sobre o papel do Estado e de seu lugar no processo de regulação dos mercados seja retomada. A lógica do mercado que marcou os discursos sobre a gestão pública da educação, trazendo para o seu domínio modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos,

<sup>1</sup> Sobre essa questão ver estudo produzido por Oliveira (2007).

<sup>2</sup> Os sistemas de Avaliação incluem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto por Provinha Brasil, Prova Brasil, ENEM; Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), composto por Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Avaliação de Cursos de Graduação (ACG) e Autoavaliação Institucional

passa a ser rediscutida não só pelos estudiosos da área, mas também por aqueles responsáveis pela regulação e, nesse bojo, obviamente, os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional também precisam ser rediscutidos. Qual é o papel da avaliação de políticas públicas no cenário atual? Como se dará a regulação estatal nesse novo cenário?

Como o Estado deverá se comportar no processo de definição de políticas e da sua avaliação? Que tipo de referências de qualidade precisa ser considerado como referência para pensar os sistemas de ensino frente às novas configurações sociais que se vislumbram nos tempos atuais e nos cenários que virão no período pós-crise? Essas são questões que não podem ser desprezadas quando pensamos no processo de avaliação de políticas e programas educacionais.

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÊNFASE NO PAPEL DA AVALIAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NA CONTEMPORANEIDADE**

Na educação, a questão da avaliação é recorrente e geralmente está relacionada com os aspectos do desempenho do aluno e a preocupação com a melhoria da aprendizagem; ou com o contexto organizacional da escola. Apesar dessa preocupação evidente e de sua importância para a definição de padrões de qualidade da educação a serem tomados como referência, podemos afirmar que nos últimos anos a discussão sobre avaliação da educação tem tomado outra dimensão, voltando-se agora para aspectos mais amplos das políticas educacionais. Nesse sentido, tem-se destacado a avaliação de programas educativos, da gestão das escolas públicas, das Instituições de Educação Superior, entre outros aspectos.

Além disso, não podemos deixar de registrar que também a avaliação do desempenho dos alunos

tomou uma nova dimensão no final dos anos de 1990, no Brasil, inicialmente na Educação Superior e posteriormente em todo o sistema educacional brasileiro, sendo tratada atualmente como um dos

### **[...] os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional também precisam ser rediscutidos.**

indicadores que revelam a qualidade da educação pública no país. Esse processo se insere no contexto do novo modelo social que se consolida no cenário da globalização de mercados,

caracterizando-se como uma estratégia importante para definir os retornos dos investimentos em educação a partir de seus resultados efetivos. Portanto, a aprendizagem do aluno passa a se constituir em informação estratégica para avaliar a oferta do serviço educacional.

Nos anos mais recentes, principalmente a partir do novo século, a avaliação da educação nessa perspectiva ampliada assume ainda lugar de maior destaque, revelando-se como elemento fundamental na definição das políticas educacionais. Essa reflexão nos leva a reafirmar a importância de considerar na construção de modelos de avaliação a questão relativa ao contexto das mudanças econômicas e políticas mais amplas em que se inserem as mudanças educativas. Nesse sentido, o próprio movimento que surge no âmbito da gestão de programas e dos sistemas educativos em que a avaliação aparece como condição essencial para o alcance de um determinado parâmetro de qualidade precisa ser pensado a partir desses contextos. A questão que se coloca é a seguinte: em que cenários e qual a motivação econômica e política que está na base dessa nova demanda que surge com relação ao papel da avaliação educacional, agora não apenas voltada para o interior das escolas, mas essencialmente para os sistemas e programas educativos mais amplos?

Podemos afirmar, de princípio, que a ênfase é decorrência de um crescente investimento na educação ocorrido durante toda a década de 1960 e de 1970, sem que os efeitos ou metas esperadas/anunciadas tivessem sido alcançados.

No âmbito internacional, a crise de legitimidade da educação em decorrência dos evidentes

processos de exclusão de amplas camadas sociais, especialmente no que se refere a uma educação de qualidade no conjunto dos países em desenvolvimento e à crise de emprego, gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da escolarização e produziu um discurso que buscou transferir a responsabilidade do Estado pelos resultados da educação

**[...] se fortaleceu um discurso de que a origem dos problemas estaria relacionada à falta de controle sobre o trabalho das escolas**

para outras instâncias da sociedade. Nesse cenário, a necessidade de fiscalização dos investimentos feitos em educação, visando o controle de seus resultados e a justificativa perante a sociedade e os contribuintes, revelou-se como uma urgência. Na verdade, buscou-se definir mecanismos de responsabilização (*accountability*) para os problemas de ineficiência dos sistemas educativos. Nesse cenário, se fortaleceu um discurso de que a origem dos problemas estaria relacionada à falta de controle sobre o trabalho das escolas e, portanto, à necessidade de desenvolver mecanismos de pressão social para garantir uma maior participação e responsabilidade da sociedade com os resultados da escolarização.

Na década de 1980, esse movimento é acompanhado em diversos países pelo fortalecimento de posições e modelos de políticas de cunho neoliberal e neoconservador, o que gerou um novo impulso para os mecanismos de responsabilização. Observa-se, nesse caso, uma convergência de intenções entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos que sustentavam as políticas educacionais, especialmente aqueles que afirmavam o princípio do direito de escolha da educação por parte dos pais, enquanto consumidores, e a sua relação com a divulgação dos resultados alcançados pelas instituições de ensino, necessários à fundamentação dessas mesmas escolhas. Resultados estes que deveriam ser construídos com base em procedimentos de avaliação sustentados em indicadores de qualidade confiáveis.

É nesse cenário que a avaliação dos sistemas educativos passa a ser destacada como estratégia fundamental para a definição e o controle das

políticas educativas, e para a gestão dos sistemas de ensino. Nessa ótica, podemos perceber uma vinculação estreita entre as políticas de avaliação de desempenho dos alunos largamente adotadas no Brasil desde os anos 1990 e sua associação à responsabilização dos atores que fazem a escola pelos resultados alcançados. As *nuances* desse processo

se configurarão a partir dos interesses políticos em jogo e da conjuntura política, sendo esses aspectos determinantes para o modelo de avaliação educacional adotado. Este é um aspecto fundamental a ser considerado para podermos compreender as mudanças que vão surgindo nos modelos de avaliação e nos processos de construção de indicadores decorrentes dos projetos educativos configurados em cada período histórico.

Assim podemos compreender o motivo da ênfase na retomada da construção de indicadores de avaliação educacional sustentados em modelos positivistas, o que ocorre na contramão do que vinha sendo evidenciado no campo da teoria da avaliação, que trazia para o centro do debate abordagens antipositivistas e pluralistas. A ênfase em modelos positivistas enfatizava a construção de indicadores mensuráveis que se tornaram destaque no conjunto das políticas neoliberais e neoconservadoras. O que se quer dizer é que na própria formulação das políticas estava incluído o processo de avaliação com uma perspectiva desenhada previamente.

Essa é uma evidência de como as mudanças nas políticas governamentais marcadas por projetos sociopolíticos determinados pode, em certas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas. No caso da educação, a preocupação com o produto, mais do que com o processo, se tornou uma evidência e revelou elementos que foram tomados como referência para a caracterização do Estado, denominado por estudiosos da questão como Estado avaliador (AFONSO, 2000; AFONSO, 2001; GOMES, 2002).

No Brasil, no que diz respeito à emergência de novos processos de avaliação, notam-se,

naturalmente, especificidades que devem ser relacionadas com o impacto (ou recepção) que, entre nós, tiveram transformações e debates que atravessaram os sistemas educativos em outros países, desde o início dos anos 1980, período que foi marcado por um conjunto de polarizações, tais como: regulação/(des)regulação; escola pública/privatização da educação e competitividade entre as escolas; preocupações sociais/preocupações com a produtividade; igualdade de oportunidade/excelência; necessidades educativas/competências e seletividade.

Na atualidade, percebe-se uma mudança importante nas concepções e nos modelos de avaliação implementados, o que fica ainda mais evidente quando analisamos o modelo que configura o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004 na gestão do governo Lula, em continuidade à ênfase que vinha sendo dada no governo anterior. O que se percebe nesse cenário e que se expressa nos documentos oficiais, bem como nos instrumentos de avaliação que vêm sendo utilizados pelas Comissões Externas de Avaliação que compõem o Sinaes, cuja atribuição é realizar visitas às IES para avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação, bem como os projetos das Instituições como um todo, é uma mudança importante de concepção que tem avançado de um modelo de avaliação como regulação para uma avaliação formativa, pelo menos no nível do discurso. A concepção de avaliação formativa que se vislumbra indica uma perspectiva do uso da avaliação como subsídio importante para a regulação do setor, bem como para os processos de gestão das IES. O que significa que tratam de coisas diversas: avaliação e regulação, não devendo ser confundidas. Além desses aspectos, observa-se o esforço para construir uma estrutura que revele organicidade na sua concepção e implementação, o que se expressa na tentativa de avançar na construção de indicadores de qualidade que permitam apreender aspectos quantitativos e qualitativos da

**[...] é uma mudança importante de concepção que tem avançado de um modelo de avaliação como regulação para uma avaliação formativa**

realidade das instituições educacionais tendo como referência os padrões mínimos de qualidade definidos no âmbito da legislação em vigor.

Vale frisar que a forma como o sistema de avaliação é colocado em prática está longe de viabilizar o que se constrói no âmbito do discurso expresso. No entanto, é importante destacar, também, que mudanças de concepções significam um passo importante para a construção das mudanças necessárias na educação superior no país.

**A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE PRESSUPOSTOS E MODELOS**

A construção de indicadores se constitui em aspecto relevante dos debates no campo da avaliação. Representa um momento crucial dessa discussão na medida em que remete ao problema da credibilidade e legitimidade da avaliação produzida. A sua escolha pressupõe a tomada de decisão sobre determinados aspectos da realidade que devem ser destacados, situação que revela pontos de vista específicos que vão indicar a direção das ações, ou regulação do setor avaliado. Nesse sentido, e em função dessa relação, é que muitas vezes se confunde avaliação com regulação.

No campo da avaliação educacional a construção de indicadores de qualidade assume grande complexidade, por se tratar de um campo aplicado das ciências sociais que lida com a construção de modelos para valorar políticas, programas, projetos e ações educativas que além de expressarem concepções teóricas e abordagens determinadas, envolvem também aspectos vinculados aos interesses sociopolíticos de determinados grupos em confronto e suas representações sobre qualidade em educação. Daí a necessidade da discussão sobre as abordagens a serem adotadas e as concepções sobre o fenômeno que está sendo avaliado, no caso,

a qualidade da oferta dos serviços educacionais.

Nesse processo, torna-se importante identificar o sentido atribuído ao termo qualidade em educação, bem como os parâmetros que estão sendo tomados como referência.

Obviamente, os sentidos atribuídos ao termo representam imagens construídas em função dos interesses e concepções construídas socialmente. Nesse caso, é

preciso considerar que a referência de qualidade da educação a ser ofertada em determinadas conjunturas pode, inclusive, ser apreendida a partir dos modelos de avaliação instituídos no âmbito das políticas educacionais, na medida em que os indicadores são definidos a partir de metas e objetivos a serem alcançados previamente, delineados no âmbito de projetos sociopolíticos e econômicos mais amplos.

Essa perspectiva sobre os processos avaliativos significa uma discussão fundamental para a compreensão dos modelos de gestão das instituições públicas, bem como do alcance dos padrões de qualidade a serem adotados para os serviços prestados. Há que se destacar, ainda, que estudos sobre os padrões de qualidade tomados como base para os modelos de avaliação revelam-se de grande valia para a gestão pública na medida em que podem contribuir para a compreensão dos limites e possibilidades na consecução dos padrões estabelecidos.

Se tomarmos como foco os processos de avaliação em larga escala, como aqueles que vêm sendo implantados no Brasil no campo educacional, com importantes impactos para a gestão dos serviços públicos, construir instrumentos e indicadores de qualidade passa a ser uma tarefa de extrema importância. Isso pode ocorrer na medida em que a avaliação trabalhe com a apreensão de aspectos qualitativos e quantitativos da realidade, buscando identificar as manifestações objetivas do fenômeno avaliado, mas também as representações, concepções e interesses em jogo, favorecendo o delineamento de um processo de mão dupla que objetiva, através dos seus resultados, favorecer a tomada de

decisões e a gestão adequada para a melhoria da qualidade da educação.

Um indicador se revela, portanto, como um elemento, sinal ou aviso que manifesta ou denota características especiais ou qualidades de um determinado fenômeno social, indicando uma direção, mostrando a conveniência de algo ou aconselhando a alguma ação. De forma mais

técnica, é um composto construído para medir uma dimensão ou variável (BABBIE, 2001). A sua definição envolve a seleção de critérios relevantes e úteis para julgar, comparar e acompanhar a evolução dos benefícios, efeitos adversos e custos dos serviços e produtos educacionais. Os indicadores de qualidade, assim, são fundamentais para acompanhar as mudanças na dimensão de realidade que se quer avaliar, permitindo: consolidar informações relevantes, úteis, e a apreensão imediata de aspectos da realidade; aprimorar a gestão; desenvolver políticas; trocar informações entre instituições regiões, municípios etc.; apoiar ações de caráter gerencial e de monitoramento que justificam a criação e utilização de indicadores de qualidade em educação.

Em função do que está posto, cabe perguntar sobre as possibilidades e limites da construção de indicadores de avaliação de políticas educacionais que possam compor modelos de avaliação sustentados em bases epistemológicas e metodológicas que garantam a legitimidade e credibilidade de seus resultados?

Obviamente, a resposta não pode desprezar os determinantes externos que estão na base da construção dos indicadores, cuja definição e adequação ao tipo de conhecimento que se quer construir não remete apenas a um problema de definição de técnicas de pesquisa. Assim, podemos dizer que esse processo envolve não apenas decisões epistemológicas e metodológicas, mas também decisões políticas, o que implica em considerar os modelos de sociedade que determinam, em última instância, as referências para proceder à avaliação das políticas e programas educacionais.

**[...] estudos sobre os padrões de qualidade tomados como base para os modelos de avaliação revelam-se de grande valia para a gestão pública**

Buscamos, nesse contexto, refletir sobre os elementos a serem considerados para que se possa produzir modelos de avaliação legítimos e sustentados epistemologicamente, o que nos leva a considerar os seguintes aspectos em sua construção: o nível formal interno, que se refere à lógica da descoberta que exige o uso de determinados procedimentos do método científico e que determina um conjunto de regras a serem seguidas, o que revela uma especificidade do processo de produção de conhecimento e de seu espaço próprio de autonomia; o nível externo, intersubjetivo, que pressupõe reconhecer a condicionalidade espaço-temporal e os aspectos institucionais inerentes ao seu desenvolvimento.

Pensar na possibilidade da realização de avaliação de políticas educacionais como elementos fundamentais para a qualidade e eficiência da gestão da educação pública, tomando como referência conhecimentos reconhecidos e validados no campo das ciências, significa afirmar que no processo de construção dos modelos de avaliação e na definição dos indicadores deve-se considerar os seguintes aspectos: a) no nível da coerência e consistência externa do modelo produzido, que envolve decisões conceituais e metodológicas: os critérios de validade utilizados durante a sua produção e a construção de indicadores; as referências teórico-metodológicas que estão em sua base para que seja garantida a coerência e a consistência do material produzido; os aspectos objetivos e subjetivos, quantitativos e qualitativos que precisam ser apreendidos no sentido de ampliar as possibilidades de apreensão das múltiplas dimensões do real, entre outros aspectos; b) no nível externo que envolve os condicionantes sociopolíticos e institucionais que se expressam no modelo construído, é preciso considerar: as ideologias políticas e os projetos de sociedade que perpassam tanto a formulação das políticas e programas, quanto dos gestores e das instituições que promovem a avaliação; a finalidade da avaliação e o lugar social dos avaliadores; as lutas políticas

**[...] os estudos e pesquisas produzidos no campo das ciências sociais podem e devem estar comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa**

cotidianas que demarcam as posições e os cenários que mediam o processo de implementação e os resultados das políticas e programas a serem avaliados; as referências culturais dos sujeitos envolvidos no processo de gestão e de avaliação, entre outros aspectos.

Portanto, o que estamos querendo destacar é a necessidade de submeter a constantes avaliações o próprio processo de avaliação, ou seja, submeter à crítica permanente os modelos de avaliação construídos na perspectiva de sua validade técnica e política.

No conjunto desse debate, buscamos afirmar a possibilidade de articulação dos elementos que constituem o campo da epistemologia das ciências sociais como uma das estratégias para fundamentar a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais, visando a sua validade e legitimidade. O que estamos propondo é ampliar o debate sobre o conhecimento produzido no campo da avaliação educacional a partir de sua articulação às questões próprias da construção do conhecimento científico nas ciências sociais. O que significa dizer que os estudos e pesquisas produzidos no campo das ciências sociais podem e devem estar comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa.

Assim, numa primeira aproximação dos caminhos metodológicos para a construção de um modelo de avaliação de políticas públicas e da construção de indicadores, partimos da necessidade mais ampla de considerar três aspectos fundamentais: **a)** a política pública como um instrumento de ação do Estado, o que pressupõe situar os parâmetros analíticos sobre a concepção de Estado e de sua atuação; **b)** as referências teórico-conceituais e político-filosóficas que estão na base da definição do objeto da política, o que significa analisar os referenciais normativos culturais mais amplos que estão relacionados ao objeto da política, bem como o conjunto das reflexões teóricas e críticas sobre o mesmo e, por fim; **c)** os processos de formulação e

implementação desta política, tomando por base os elementos postos na discussão anterior.

A seguir, procuramos avançar nessa discussão apresentando algumas contribuições para a elaboração de modelos de avaliação em que os aspectos anteriormente discutidos sejam incorporados, visando qualificar não apenas os processos avaliativos, mas, principalmente, o processo de gestão pública.

### **CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Para proceder ao debate sobre a definição de parâmetros para construção de modelos de avaliação de políticas públicas sinalizamos, inicialmente, com a apresentação de alguns pressupostos que precisam ser considerados, dentre os quais destacamos, no que se refere ao sentido e significado da avaliação: a) ação rotineira e espontânea realizada pelos sujeitos sociais sobre os processos vividos cotidianamente, constituindo-se em um meio utilizado permanentemente para questionar, compreender e orientar as ações de indivíduos ou grupos, buscando aperfeiçoá-las; b) envolve julgamento, tratando-se, portanto, da atribuição de valor, ou julgamentos visando acompanhar e verificar os rumos dos processos, com o objetivo de aperfeiçoar as ações; c) quando se volta para políticas públicas e programas educacionais envolve a análise de processos sociais complexos e multidimensionais, que podem ser apreendidos por meio de métodos qualitativos ou quantitativos; d) os fenômenos a serem compreendidos e avaliados precisam ser referidos nas abordagens que se constituem ao longo do tempo no campo das ciências sociais, tanto nos seus aspectos conceituais quanto metodológicos.

Para atender aos pressupostos indicados acima, construídos com base nos estudos que vêm sendo produzidos sobre o processo de construção do conhecimento nas ciências sociais, sugerimos um conjunto de elementos a serem considerados na construção de modelos de avaliação de políticas

públicas e na definição de indicadores para avaliação da qualidade dos serviços educacionais.

Nesse sentido, propomos que:

1. Para a definição de indicadores a serem utilizados no modelo de avaliação, deve-se partir de uma discussão inicial sobre as opções teórico-metodológicas a serem adotadas: de base qualitativa, quantitativa, ou integradas, justificando a escolha;
2. Em seguida, é preciso ter clareza sobre o fenômeno a ser avaliado, situando os conceitos centrais existentes sobre os mesmos e delimitando aqueles que serão tomados como referência;
3. Proceder ao processo de operacionalização dos conceitos, o que significa tentar compreender como os conceitos podem se manifestar na realidade concreta, passo necessário que sinaliza para a construção dos indicadores;
4. Deixar claro qual o significado que o modelo que está sendo definido adota para o termo avaliação. Esse é um passo muito importante, pois revelará a direção a ser dada na construção dos indicadores, bem como as estratégias para a sua apreensão na realidade social;
5. A atividade do item anterior direciona os avaliadores para o estabelecimento de diferentes classificações para a análise dos processos avaliativos que podem tomar por base diferentes perspectivas. Se tomarmos, por exemplo, um critério de envolvimento dos sujeitos usuários das políticas no processo avaliativo, podemos definir se a avaliação seguirá um modelo participativo em que a negociação e o compromisso se constituem em passos fundamentais do envolvimento dos atores envolvidos no processo; se será seguido um modelo de participação parcial que conta apenas com a divulgação do processo para os usuários; ou se será um modelo não participativo, feito com base em solicitações externas que definem os objetivos e metas a serem alcançados

- previamente, independentes da posição dos atores envolvidos na política ou programa educacional, entre outras possibilidades;
6. Ainda como aspecto fundamental a ser considerado, sugerimos a necessidade de se ter clareza quanto ao tipo de relação que se estabelece entre avaliação e regulação, o que sinaliza para a identificação do uso social dos resultados da avaliação. Em outras palavras, é preciso compreender se a avaliação se afirma pelo seu caráter de instrumento de regulação, de medição do alcance de objetivos e metas previamente definidos, ou se tem caráter formativo, visando a identificação dos problemas no percurso de sua implantação e a posterior correção;
  7. Na sequência, é fundamental fazer uma profunda imersão na política ou programa específico que será avaliado, buscando conhecer: a) dados relativos ao objeto da política ou programa, ou seja, o cenário mais amplo em que ela se insere tanto no âmbito local quanto nacional; a sua gestão; a sua expressão quantitativa local, regional e nacional etc.; b) identificar as referências colocadas pelos órgãos governamentais reguladores responsáveis pela política em questão, buscando analisar os documentos que a regulamentam; c) desvelar os referenciais normativos culturais mais amplos que estão relacionados ao objeto da política em foco;
  8. A partir do conhecimento acerca dos diversos aspectos indicados acima, é possível iniciar o processo de elaboração do modelo e, principalmente, de definição de indicadores para avaliação. Esse processo deve se realizar em função do alcance e da situação da avaliação, pois se procederá de forma diferenciada caso seja uma avaliação feita sobre encomenda por órgãos reguladores ou uma avaliação em que o modelo deve ser construído por uma equipe de avaliadores contratados. Nesse sentido, em função do alcance da avaliação a ser procedida, deve-se considerar a pertinência de proceder à análise tanto dos processos de implementação quanto dos resultados da política ou programa. No caso em que seja possível avaliar os dois aspectos indicados, o que é o mais adequado, vislumbra-se a possibilidade de avaliar a (re)significação da política a partir da relação com os seus usuários;
  9. Considerando que se pretenda realizar uma avaliação de amplo alcance, voltada tanto para o processo de implementação quanto dos resultados da política, sugere-se que sejam focalizadas duas ordens de fatores: as condições objetivas concretas que caracterizam o ambiente em que está sendo realizada a política ou programa com relação à situação socioeconômica e política local, regional e nacional; e os aspectos subjetivos, relacionados às concepções dos sujeitos direta ou indiretamente envolvidos com a política ou programa. Quanto a este último conjunto de variáveis, entendemos que as representações sociais sobre os programas específicos configuram-se em elementos de grande importância para a compreensão das iniciativas concretas para a materialização do programa no cotidiano, favorecendo a identificação de posturas de resistência ou de coadunação dos atores envolvidos;
  10. A partir da definição dos indicadores, torna-se necessário dar os últimos passos na definição do modelo de avaliação: a estruturação dos procedimentos para coleta dos dados e verificação dos indicadores. Nesse sentido, os instrumentos deverão adequar-se aos princípios teóricos e metodológicos definidos nos passos anteriores, destacando-se entre eles: levantamento de dados secundários de indicadores estatísticos; pesquisa bibliográfica para apreender o estado do conhecimento sobre o objeto que está sendo avaliado; pesquisa documental em que serão levantados e analisados os discursos oficiais sobre a política ou



programa avaliado, com o intuito de identificar as perspectivas teórico-conceituais e político-filosóficas que fundamentam a opção pela realização do programa; pesquisa de campo com a utilização de técnicas adequadas ao objeto e ao objetivo da avaliação, entre outras possibilidades.

A necessidade de considerar os elementos acima se vincula à permanente exigência de tomada de posição que está presente nos processos avaliativos e que é vivenciada tanto pelas instituições que assumem o compromisso para realizar os processos avaliativos, quanto pelos avaliadores enquanto produtores de conhecimento sobre uma dada realidade que se pretende mudar ou transformar, e enquanto atores políticos comprometidos com o processo avaliativo e com seus resultados, o que implica na discussão sobre os modelos de gestão pública adotados em determinados cenários que expressam projetos sociais situados historicamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar sobre a temática da avaliação como um dos aspectos fundamentais para a administração e a gestão pública, proposto inicialmente neste artigo, não se caracteriza como um desafio novo, pois muitos estudiosos contemporâneos o têm feito. No entanto, focalizar a relação necessária entre os elementos metodológicos e teóricos envolvidos no processo de construção de modelos de avaliação da educação brasileira revela um esforço inovador.

Questões relativas à necessidade de buscar parâmetros epistemológicos que promovam o distanciamento necessário à construção de um conhecimento reconhecidamente válido sobre o social, elaborado com base na definição de indicadores de qualidade que possam vir a compor modelos de avaliação reconhecidos, pressupõem discutir as vinculações e mediações entre a ciência e a política a partir dos projetos sociais em confronto. Eis o pressuposto que foi tomado como referência nas reflexões elaboradas anteriormente e a questão

que nos instiga a continuar trabalhando nessa direção, visando construir novas reflexões no campo da epistemologia e da sociologia da avaliação educacional e da construção de indicadores de qualidade em educação.

O que esperamos é poder contribuir para a construção de modelos de avaliação legítimos que promovam a melhoria da qualidade do processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, da gestão pública. Para tanto, é preciso considerar, de princípio, a necessidade de buscar explicar e compreender a realidade social a partir de sua complexidade e dinamicidade na qual os processos sociais estão inseridos. Complexidade que se expressa em novas redes de relações entre sujeitos sociais que se interrelacionam em diversos níveis, configurados na relação local e global.

Nesse cenário caracterizado como da “sociedade do conhecimento”, a função da educação passa a ser estratégica, destacando-se a sua importância na circulação dos saberes e na socialização para inserir os sujeitos nos novos modelos de convivência social.

Com certeza, cabe à educação sintonizar a formação do cidadão com as exigências colocadas pela configuração das organizações sociais da atualidade. No entanto, é preciso fazê-lo numa direção oposta à da submissão ou mera adaptação. Assim, é preciso considerar que, na atualidade, o fator de produção absolutamente decisivo passa a ser o conhecimento e o controle de novas tecnologias. Nesse contexto, a formação educacional que se delinea como ideal é aquela voltada para a construção da cidadania consciente e ativa, que ofereça aos sujeitos sociais bases culturais que lhes permitam identificar e posicionar-se frente às transformações em curso. Posição que precisa ser demarcada quando da construção de modelos de avaliação que tomam por base referências de qualidade da educação.

A ideia de qualidade, portanto, explícita, necessariamente, uma tomada de posição sobre o projeto de sociedade que se quer construir, projeto que se expressará por meio de objetivos e metas educativas a serem alcançadas, cuja consecução poderá ser apropriada por indicadores de

qualidade. Finalizamos afirmando que, com certeza, analisar os modelos de avaliação existentes, ou propor novos modelos, bem como indicadores de qualidade a serem pesquisados com relação aos serviços públicos oferecidos pelo Estado, implica, necessariamente, na discussão sobre a sociedade que estamos vivendo e sobre a sociedade que sonhamos em construir.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista educação e sociedade*, vol.22, nº.75. Campinas-SP; agosto de 2001
- BABBIE, E. *Métodos de pesquisa survey*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001.
- MARE. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília, 1995.
- GOMES, A. M. política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Revista Educação e Sociedade*, vol.23, nº.80, Campinas-SP, setembro de 2002
- OLIVEIRA, A. P. de. *A relação público-privado no contexto da educação superior*. Tese de Doutorado em Educação - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, Recife, 2007
- BRASIL-MEC-INEP. SINAES. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira]. – 2. ed., ampl. – Brasília: INEP, 2004.
- TENÓRIO, R.M. e VIEIRA, M. *Lacunas conceituais na doutrina das quatro gerações: elementos para uma teoria da avaliação*. Salvador: Editora UFBA, 2009 (no prelo).

# Pintadas e sua “rede”: ações de desenvolvimento local e capital social na Bahia

Antonio Muniz dos Santos Filho<sup>A</sup>  
Reuelio Marques Rios<sup>B</sup>

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar as cinco dimensões do desenvolvimento local no município de Pintadas (BA): inclusão social; fortalecimento da economia local; inovação na gestão pública; gestão ambiental; e mobilização social. Essas proposições são viabilizadas através da organização da sociedade civil institucionalizada no Projeto Rede Pintadas. Analisamos a adoção das estratégias organizacionais para o empoderamento, a gestão participativa e o adensamento do capital social gerado na comunidade local. Essa constatação dá-se quando os indivíduos unem-se para enfrentar os obstáculos, organizando-se em redes com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população. Trata-se de um rico universo de ações positivas e da constituição de novos espaços públicos através da articulação em rede, envolvendo atores próximos e longínquos, públicos e privados.

**Palavras-chave:** Participação social. Desenvolvimento local. Gestão pública.

## Abstract

*This paper's objective is to analyse the five dimensions of local development in the local authority of Pintadas (BA): social inclusion; strengthening the local economy; innovation in public management; environmental management and social mobilization. These proposals are made viable through organizing institutionalized civil society in the Rede Pintadas (Pintadas Network) Project. The adoption of organizational strategies for empowerment, participative management and social capital consolidation produced in the local community are analysed. This observation is made when individuals come together to overcome obstacles, organizing themselves in networks with the objective of improving the population's quality of life. It addresses a rich universe of positive actions and the constitution of new public spaces by joining together in a network, involving those who are both near and far away, public and private.*

**Keywords:** Social participation. Local development. Public management.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca entender as formas de organização e atuação dos grupos sociais do município de Pintadas (BA), que executam um modelo alternativo de desenvolvimento, pautado em princípios de sustentabilidade e solidariedade, contrapondo o modelo socioeconômico vigente,

baseado no capitalismo tradicional. Analisa o desempenho institucional do Projeto Rede Pintadas, avaliando as contribuições da participação cidadã para o fortalecimento do capital social, do desenvolvimento local e da dinâmica territorial do município. As transformações no mundo globalizado, fragmentário e seletivo, as quais, segundo Vieira (2005), situam-se no âmbito da organização econômica, das relações sociais, dos padrões de vida e cultural e das transformações do Estado e da política, têm levado as sociedades e governos a repensarem suas formas de organização e atuação. Nesse contexto, as funções das instituições

<sup>A</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor assistente do Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Campus I da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pesquisador associado aos Núcleos Territórios e NECC da Uneb. munizfh@hotmail.com; muniz@uneb.br

<sup>B</sup> Graduado em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pesquisador associado ao NECC da Uneb; professor de ensino médio. reuelio@hotmail.com

têm ganhado respaldo para reduzir as incertezas, facilitar a atuação dos indivíduos – enquanto sociedade civil organizada – e conduzir o desenvolvimento local pelo viés do empoderamento, rediscutindo o conceito de democracia, compromisso e construção do projeto de sociedade. A respeito do empoderamento, Baquero e Hammes (2006, p. 261) explicitam:

[...] refere-se a um processo que visa a fortalecer a autoconfiança de grupos populacionais desfavorecidos, com o propósito de capacitar indivíduos para a articulação de interesses individuais e comunitários na busca do bem comum. Assim, busca dotar os indivíduos de autonomia e de capacidade de intervenção na realidade de modo a lhes permitir uma vida autodeterminada e autorresponsável nos processos de participação, discussão e decisão.

De acordo com Mcgee e Nierras (2003), no processo democrático meramente representativo, o cidadão exerce seu “poder” apenas na hora de votar, não podendo participar efetivamente da forma de governo. Essa concepção de democracia reside no pragmatismo burocrático e não oferece ao cidadão viabilidade de controlar e/ou acompanhar a gestão. Esse tipo de governo é centralizador e reproduz as desigualdades sociais, econômicas e políticas. Diferentemente, a democracia participativa preocupa-se com o envolvimento do cidadão não eleito na tomada de decisão das políticas institucionais locais, possibilitando mecanismos para o enriquecimento da vida política e administrativa, dinamizando a capacidade de resposta dos serviços públicos às angústias sociais.

As formas de democracia participativa são indubitavelmente melhores do que formas representativas para desvelar as preferências e necessidades do povo, já que o envolvem na tomada de decisão e deliberação, oferecendo escopo para tratar as desigualdades através do processo inclusivo e participativo de indivíduos ou grupos organizados com o governo local. Nessa prospecção, vem-se resgatando o sentido de sociedade civil, potencializando-a na perspectiva de articulação entre esta e o setor público – Estado, conforme proposta constitucional

de descentralização e redistribuição de poder. A respeito da participação cidadã, e o envolvimento com o Estado, Scherer-Warren (1993, p. 53) discorre:

Com isso, não podemos inferir que Estado e sociedade civil são autônomos. Os dois se interpenetram em suas dinâmicas próprias. Todavia, o Estado, enquanto aparelho, possui um campo institucional de atuação privilegiada, e a sociedade civil, pela sua força numérica e vital na produção social, poderá ter uma atuação mais ou menos agressiva na transformação do social.

O Nordeste, incontestavelmente, é uma das regiões do país que mais sofreu como campo experimental para novas políticas públicas de desenvolvimento econômico. Conforme análise historicizada do “*discurso e prática da política nordestina*” feita por Castro (1992), conseguimos perceber que no sistema político nordestino há um acentuado (des)compromisso territorial de seus representantes, sobretudo de uma elite política conservadora, em cuja agenda a justiça social não figura, embora os discursos utilizados aproveitem-se, por exemplo, da escassez da água e dos alimentos, mazelas sociais dessa região semiárida, numa forma dependentista, para as estratégias desta elite preservar o *status quo* politicamente favorável à sua posição na sociedade, e no qual as questões sociais e políticas se tornaram pouco alteradas. Por mais que esses discursos inferissem desenvolvimento econômico para o Nordeste, continuava um processo em que se “produzia um quadro cujo formato podia variar do clientelismo à estagnação, passando pelo paternalismo, sem que qualquer tipo de dirigismo transformador tenha real possibilidade de impor-se” (CASTRO, 1992, p. 211).

A Bahia, por sua vez, tem em sua trajetória política um formato análogo ao abordado por Castro (1992). Neste estado, a arena pública acentuava um processo de exclusão social em detrimento dos interesses hegemônicos de uma pequena elite política centralizadora para quem a troca de favores promovia a perpetuação do “voto de cabresto”. Além disso, a escala do governo local confluía para uma reprodução desses interesses, tornando o poder público um (re)produtor de desigualdade social e da pobreza.

No entanto, tal realidade vem sendo modificada, já que a perspectiva de reformulação da Constituição Federal de 1988 legou uma significativa conquista pela participação eleitoral, bem como na criação de canais de mecanismos para fiscalização do Estado pela população, colocando os atores sociais como agentes de mudança de suas realidades por meio de uma maior responsabilização no destino de seus municípios. Em relação à gestão dos municípios brasileiros, houve um processo de descentralização, negociada pelo governo federal, porém não ocorreu de forma homogênea. De modo geral, acreditamos que seja positivo esse processo de descentralização, por provocar a busca de capacitação maior para a gestão de políticas no município, a partir dos desafios que vão surgindo, bem como possibilitar o diálogo do gestor com a população para construir conjuntamente políticas participativas. Neste novo cenário de valorização da democracia participativa nos processos decisórios, seus impulsionadores fazem valer-se como sujeitos principais na busca de equidade dos resultados das políticas públicas, (re)significando o papel e as funções da participação cidadã, conduzidas através da solidariedade. Todo esse processo fez gerar um tecido socioespacial cada vez mais integrado aos interesses locais. Conforme indica Teixeira (2001), a participação cidadã nas suas diferentes dimensões contribui para o fortalecimento da sociedade civil, que passa a exercer um importante papel na democratização do Estado e das instituições locais. Farah (2000, p. 5) discorre acerca dessa resignificação do papel do Estado, destacando que:

A construção dessa nova imagem supõe o reconhecimento de que o Estado é passível de reformas orientadas tanto para a superação de características críticas de sua atuação [...] como para sua adequação aos desafios, pela reestruturação e pelo processo – ainda inconcluso – de democratização.

Algumas experiências desenvolvem-se no seio dos movimentos populares pelo processo da contestação e colocam para a sociedade o desafio de buscar projetos pautados em princípios de cooperação e sustentabilidade, questionando a estrutura

socioeconômica vigente, baseada no neoliberalismo e na ideia do “Estado mínimo”. Esses projetos vislumbram, também, a geração de emprego e renda, e estão fundamentados numa proposta autogestionária.

Após o processo histórico da redemocratização brasileira, tem sido possível, nos últimos anos, a possibilidade das eleições de governantes, nas três esferas de governo, originadas de movimentos sociais e/ou religiosos, muitos desses ligados as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), grupos criados pela Igreja Católica, numa projeção da Teologia da Libertação, cuja luta política é dotada de comprometimento com a bandeira da igualdade e da justiça social, integrando satisfatoriamente a sociedade civil organizada com poder da gestão.

A participação cidadã ganha vultosa importância pelo fato de que os governos oriundos de movimentos sociais organizados têm interesses e valores a defender coletivamente, obtendo uma feição muito mais politizada, tratando-se da possibilidade de inclusão de novos protagonistas na negociação acerca do que se entende por interesses públicos e definição de políticas que contemplem as necessidades e anseios da grande massa, outrora excluída do processo democrático, negando assim o modelo neoliberal. Para Caccia-Bava (2003, p. 29):

A mudança recentíssima na conjuntura brasileira, com a eleição de Lula para Presidente da República, é parte da expressão desse processo de mobilização cidadã. Trata-se, ao que parece, de uma oportunidade de reconfiguração das relações de poder, onde o discurso neoliberal hegemônico começa a ser desafiado por um novo projeto político que não tem mais a satisfação das demandas “do mercado” como seu interesse maior, mas, pode afirmar o primado de um projeto de radicalização democrática e redução das desigualdades como centro de suas preocupações.

A cooperação social é imprescindível, e os gestores públicos, em especial os locais, necessitam de interlocutores que, através dessa articulação em rede, possibilitem conhecer mais proximamente as necessidades de uma classe menos escutada – no

entanto mais necessitada –, fazendo reverberar a possibilidade de resolução ou, pelo menos, de mitigação dos problemas sociais.

### As relações institucionais da rede Pintadas

O município de Pintadas está situado no Semiárido baiano, distante 254 km de Salvador. Segundo o IBGE (2006), possui área de 531,4 km<sup>2</sup> e sua população é de 11.308 habitantes. Assistimos, neste município, a proliferação de iniciativas autônomas de grupos organizados na sociedade civil, visando à produção de atividades que fomentam o desenvolvimento local como um meio para a realização de outros objetivos de natureza social, política e cultural. Conforme sinaliza Fonseca (2005), muitos municípios brasileiros vêm adquirindo um protagonismo nunca anteriormente visto, pois passaram a canalizar um crescente número de iniciativas políticas e econômicas inovadoras, designadas a resolver sérios problemas que afetam as coletividades locais e que também atingem diretamente o cotidiano e a qualidade de vida dos cidadãos.

Observamos que, hoje, tem-se discutido consideravelmente a respeito do desenvolvimento local, desde o seu significado até os meios de alcançá-lo, o que se tem tornado uma noção polissêmica. No entanto, é válido ressaltar que não existe receita pronta para tal, muito menos metodologia ou recursos que garantam por si sós o desenvolvimento. Devemos lembrar que cada lugar – espaço socialmente construído – tem sua dinâmica própria, suas peculiaridades, e que cada território tem processos diferentes de desenvolvimento. No entanto, é consensual que desenvolvimento local está atrelado diretamente à melhoria gradual da qualidade de vida de uma determinada população, conforme apontam diversos estudiosos da temática.

Para inserir um marco conceitual que nos permitisse analisar e contextualizar as ações do desenvolvimento local, tomamos como base a metodologia de Brose (2000), gerada a partir de uma análise

da experiência prática do Programa Prorenda/RS, estruturando cinco dimensões para o desenvolvimento local:

1. **Inclusão social** – Consiste na política social, cujo princípio norteador seria a procura de equidade;
2. **Fortalecimento da economia local** – Visa a identificar e valorizar as potencialidades econômicas do local;
3. **Inovação da gestão pública** – Dota o setor público de maior capacidade de gestão, voltando-se para as demandas do desenvolvimento humano e com capacidades gerenciais que permitam caracterizá-las com eficiência;
4. **Gestão ambiental e uso racional dos recursos naturais** – Elabora uma política ambiental por parte do poder público com a participação de todos os segmentos da sociedade, visando a uma preservação e/ou utilização racional dos recursos naturais do município;
5. **Mobilização da sociedade** – Cria mecanismos para uma ativa participação do cidadão, buscando um engajamento e diversificação da sociedade civil para possibilitar que as demandas da comunidade sejam levadas em consideração nos processos decisórios. Uma das alternativas para concretização desse ponto é a criação de conselhos, assembleias, fóruns etc.

Ponderando a respeito dessas dimensões no processo de desenvolvimento local em sua complexidade, verificamos até que ponto a articulação da Rede Pintadas contribui para o cumprimento de todas essas funções, buscando entender as estruturas de poder local no município de Pintadas. Ainda para Brose (2000), o desenvolvimento local é visto como meio de promover o fortalecimento da democracia, permitindo a participação ativa do cidadão sobre a gestão pública, além de constituir um meio importante de combate à pobreza, de promoção de inclusão social, gerando fontes de emprego e renda.

Como a ideia de rede – conjunto de nós interconectados – possibilita interação de diversidade, a

**[...] desenvolvimento local está atrelado diretamente à melhoria gradual da qualidade de vida de uma determinada população**

análise de sua cooperação implica buscar as formas de articulação entre o local, o nacional e o global nas interconexões institucionais cujos princípios humanísticos permitem articulação, reciprocidade e intercâmbio de solidariedade entre os protagonistas sociais diversos. Para Martinho (apud BROSE, 2000), os elementos fundamentais para o funcionamento da rede são: valores compartilhados, autonomia, vontade, multiliderança, descentralização e múltiplos níveis. Oliveira (2001) propõe que o desenvolvimento local pode criar um lócus interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum, sugerindo que o governo pode estar ao alcance das mãos dos cidadãos.

Conforme aponta Boisier (apud HADDAD, 2004), o desenvolvimento de uma localidade, em longo prazo, resulta fundamentalmente da sua capacidade de organização social e política para afeioar o seu próprio futuro (processo de desenvolvimento endógeno), o que se relaciona, em última instância, com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na localidade. Assim, um processo de desenvolvimento endógeno é idealizado e praticado a partir da competência que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma localidade específica.

Um caminho promissor nessa direção parece estar sinalizado pelo capital social. Sua concepção representa avanço epistemológico na tentativa atual de construir novas categorias de análise para ler e explicar a realidade do desenvolvimento local. De acordo com D'Araujo (2003, p. 10), o capital social “[...] expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos”. De tal modo, o capital social entra em cena com um papel explícito de resolver problemas sociais, através da cooperação espontânea. Quando a sociedade percebe conscientemente a importância de trabalhar em conjunto, a ação coletiva torna-se viável, empoderadora e, mediante conexão entre as redes de confiança, fomenta o capital social entre as pessoas, cuja utilidade prática concretiza o desenvolvimento da cidadania.

No município de Pintadas há uma afirmativa de que a participação da sociedade civil é um ingrediente primordial para uma formulação mais democrática das políticas públicas locais, na definição de estratégias de desenvolvimento local. A reforma democrática no governo municipal em Pintadas baseou-se na necessidade de modificar o quadro político oligárquico existente, o qual veio a ser substituído pela representação de outros atores governamentais, não governamentais e institucionais. A inserção desses cidadãos oportunizou a definição de condições de sujeitos coletivos, que foram hábeis em utilizar regras de convivência e solidariedade para se organizarem e associarem, de modo reflexivo, numa prospecção política que contemplasse uma reforma da gestão pública, inspirada em pressupostos verdadeiramente democráticos. Para Vieira (2005), a noção de sociedade civil agora representa uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de sugerir a ideia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo no qual prevalecem os valores da solidariedade.

A gênese do Projeto Rede Pintadas está eminentemente ligada ao trabalho de conscientização e mobilização articulada pelas CEBs e Pastorais da Igreja Católica local. Em 1985, 16 famílias foram expulsas de suas terras na comunidade do Lameiro por um grileiro (que era delegado de polícia), o que gerou forte solidariedade dos agricultores do município às famílias. Com decisivo apoio da Igreja Católica e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, promoveram mutirões, negociações políticas, contestações e manifestações populares, fazendo com que, em 1987, o programa de reforma agrária do governo federal desapropriasse os 250 hectares dessa terra para assentar as famílias que haviam sido expulsas. Consecutivamente, os pequenos produtores agrícolas estabeleceram contatos a fim de obterem conhecimentos técnicos aplicáveis na comunidade local.

Foram promovidos intercâmbios entre as famílias assentadas e as instituições estatais, tais como a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia (CAR), a Secretaria de Planejamento do

Governo do Estado da Bahia (Seplan), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (Ematerba), que é um órgão vinculado à Secretaria da Agricultura da Bahia. De acordo com Moura e outros (2002), os grupos sociais envolveram-se nos processos comunicativos dos diferentes níveis da cotidianidade, reforçando os princípios de comunidade, fraternidade, solidariedade, e desenvolveram uma consciência de direitos humanos que se traduziu, inicialmente, na luta da terra; em seguida, na dignidade dos homens e mulheres que nela trabalham e das famílias que se sustentam dela; finalmente, no amor pela Terra, mãe de todos os seres humanos e todos os seres vivos. Decorrente dessa luta, as reservas de capital social adensaram-se, configurando o arcabouço para se erigir o Projeto Pintadas/BNDES.

O papel do Projeto Pintadas/BNDES foi absolutamente extraordinário, na medida em que colocou os produtores em contato com pessoas, instituições externas e internacionais, que apoiam até hoje o desenvolvimento do município. A Rede Pintadas é uma organização informal, que reúne as 11 entidades do município de Pintadas e agrupa organizações multissetoriais. Suas funções primordiais traduzem-se em fomentar o desenvolvimento local no município e, concomitantemente, aumentar suas reservas de capital social. Esse planejamento estratégico, articulado em rede, configura a participação de todos os grupos sociais de modo que venha facilitar a integração das ações existentes e melhor atingir os objetivos da comunidade pintadense. Outro fator que deve ser destacado nas organizações sociais em análise é o processo de endogenia para o seu desenvolvimento das organizações, no qual são valorizados, prioritariamente, as potencialidades e os interesses intrínsecos da comunidade, não seguindo os “manuais” elaborados de forma vertical, que habitualmente desconsideram as múltiplas realidades/peculiaridades locais.

As instituições integrantes da Rede assemelham-se no seu conjunto de preceitos e valores, e possuem objetivos comuns. Atuam como organizações sociais, produtivas, culturais e religiosas,

formalizadas através da Associação das Entidades de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Pintadas, e têm como público prioritário de suas ações organizações civis, sindicatos, gestor municipal, conselhos de políticas públicas, trabalhadores rurais, agricultores familiares, pequenos produtores, professores, pessoas excluídas dos meios de produção convencional, organizações populares, crianças e adolescentes, entre outros.

Os principais objetivos da Rede Pintadas são:

- Promover maior articulação entre as entidades em torno de um objetivo comum – melhoria da qualidade de vida;
- Fortalecer de forma integradora as atividades das entidades;
- Articular e dinamizar os movimentos sociais de Pintadas;
- Promover intercâmbios para a troca de experiências entre as instituições envolvidas no projeto;
- Descobrir novos parceiros – locais, regionais, nacionais e internacionais.

As parcerias institucionais conectadas com o projeto configuram elementos fundamentais, pois servem de estímulo à captação e disponibilização de recursos financeiros para os diferentes setores sociais. As organizações participantes são de diferentes escalas, do local ao global (TEIXEIRA, 2001), e fomentam o desenvolvimento da Rede Pintadas.

Ao avaliarmos a Rede Pintadas, consideramos o elevado grau de interdependência entre as diferentes partes do tecido socioeconômico, assim como entre todos os agentes que a constituem em suas diferentes escalas políticas. No entanto, acreditamos que a Prefeitura Municipal merece grande destaque, sobretudo pela densa ligação com a Rede, o que a faz ser reconhecida através da cooperação e do atendimento às demandas sociais.

Diferentemente das gestões anteriores, cuja principal característica estava na centralização das decisões, desde 1997, o sistema de governo municipal de Pintadas permitiu-se integrar a Rede e caracterizar-se legitimamente como uma “Prefeitura de Participação Popular”, concedendo voz e vez a toda a sociedade através dos seus representantes,



constituintes das associações, cooperativas e instituições representativas, legitimando um verdadeiro modelo de democracia participativa em profundidade. A respeito da descentralização da administração pública, Paddison (apud MILANI, 2005, p. 06) afirma:

A descentralização é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões.

De acordo com Fischer e Nascimento (2003), para Neusa Cadore, ex-prefeita de Pintadas, não há dicotomia conflituosa entre a de “poder público *versus* rede”, já que a experiência baseia-se numa “nova espécie de relações das pessoas com o poder público local”, na qual os cidadãos, de fato e de direito, apropriam-se da gestão pública. Numa relação de comum interesse entre a Prefeitura e a Rede, as decisões de matérias públicas e políticas para o desenvolvimento do município são tomadas em conformidade com os interesses das instituições e da prefeitura, cuja visibilidade social está acima de qualquer interesse particularizado, na incessante tentativa de que a qualidade da prestação de serviços sociais consolide-se e a realidade local melhore.

No ano de 1998, foi criado o Centro Comunitário de Serviços de Pintadas (CCSP), proposta do Projeto Rede Pintadas, que trabalha como instituto que desenvolve a interrelação entre as outras instituições que integram a Rede, além de ser a sede física, com infraestrutura de apoio. Este foi o primeiro e mais importante projeto, economicamente falando. Com o seu surgimento, tem-se tentado articular com outras instituições – inclusive internacionais – e vem-se angariando fundos para criar alternativas de produção e geração de renda, permitindo à população do semiárido aperfeiçoamento para a convivência com a seca, melhoria da qualidade de vida e diminuição do fluxo migratório das

centenas de homens que saem do seu município à procura de trabalho em outras regiões do estado ou mesmo na região Sudeste do país.

Entre os desafios com que a Rede se depara

está a melhoria da qualidade da educação, a redução da vulnerabilidade ambiental, dos conflitos sociais, da violência contra a mulher e a juventude, a redução da pobreza, da miséria e

da exclusão, a promoção da diversidade cultural e a viabilidade do acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação. A Rede possui como objetivo principal impulsionar o desenvolvimento local, a fim de diminuir a desigualdade social existente no município de Pintadas, através da articulação entre as 11 entidades que a compõem: Associação Comunitária Rural Boa Sorte; Associação Cultural e Beneficente Padre Ricardo; Associação das Mulheres Pintadenses; Associação dos Apicultores de Pintadas; Associação Mantenedora Escola Família Agrícola; Centro Comunitário de Serviços de Pintadas; Companhia de Arte Cênica Rheluz; Cooperativa Agroindustrial Pintadas; Cooperativa de Crédito Rural Pintadas; Paróquia Nossa Senhora da Conceição; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pintadas.

### **Rede Pintadas – desenvolvimento local e capital social**

Conforme constatamos através de nossa pesquisa, a Rede Pintadas contempla as cinco dimensões de desenvolvimento local propostas por Brose (2000), através de uma plena articulação das instituições a ela vinculadas. Essa desenvoltura socio-territorial permite sinalizar que a Rede consegue incluir o município de Pintadas na concepção de “Município Saudável”, proposta pelo Ministério da Saúde, cuja definição é:

O município saudável é aquele onde todos os cidadãos encontram as condições para viver bem e se sentem integrantes e participantes das decisões. Viver bem implica dispor de

moradia em condições adequadas, acesso à água potável, sistema de esgotamento sanitário completo (inclusive o tratamento); transporte coletivo de boa qualidade e seguro; oportunidades de trabalho e renda suficiente para garantir acesso às condições básicas de sobrevivência, especialmente as referentes à alimentação e nutrição; educação de boa qualidade e acesso a bens culturais; espaços e oportunidades de lazer; ambientes protegidos e seguros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1999 *apud* BROSE, 2000, p. 96).

**[...] o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) saltou de 0,37 no ano de 1997 para 0,62 no ano de 2000**

0,62 no ano de 2000, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000).

As cinco dimensões do desenvolvimento local estudadas foram classificadas e organizadas no âmbito das propostas e ações das instituições integrantes da Rede Pintadas, das quais obtivemos os resultados apresentados a seguir:

Esses objetivos são contemplados de forma sistemática, baseados na troca de experiências com entidades parceiras, correspondendo a implicações como a participação social, a vontade e decisão política voltadas para satisfazer os anseios da comunidade local organizada. É por toda essa desenvoltura que um projeto ligado à Rede Pintadas, intitulado “*Pintadas Solar*”, levou a Promotion of Resource Efficiency Projects (PREP) a reconhecer Pintadas como uma das poucas cidades da América Latina que consegue atingir as especificidades de equilíbrio ambiental e sustentabilidade. No âmbito nacional, a cidade ganhou o prêmio “Gestão Pública e Cidadania” pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), ficando entre as cinco melhores – das 980 experiências analisadas por essa fundação – como uma das mais inovadoras do país no ano de 2002. Também, recentemente, obteve o Selo de Certificação do UNICEF, que simboliza o reconhecimento da gestão pública pelas políticas de investimento voltadas para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Tal mérito representa um pacto entre as organizações da sociedade civil, as três esferas de governo, organismos internacionais e empresas para alcançar os objetivos de Desenvolvimento do Milênio propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Todos os esforços da Rede têm alterado significativamente a qualidade de vida da população local, de modo que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) saltou de 0,37 no ano de 1997 para

- **Escola Família Agrícola de Pintadas (Efap):** Criada em 1994 para formar filhos de agricultores que aprendem convivendo na família, na comunidade e na escola em sessões quinzenais alternadas. Inicialmente, obteve apoio de uma instituição internacional e, atualmente, tem apoio da Prefeitura. Na Efap, além da modalidade normal de ensino, há o treinamento para atividades rurais como criação de cabras, porcos, galinhas e abelhas, cultivo de hortas, técnicas modernas de plantio adequadas à realidade das comunidades locais, fabricação de rações. Tais ações visam a incentivar a permanência desses jovens ao lado de suas famílias no campo, ajudando a fortalecer a agricultura familiar.
- **Paróquia Nossa Senhora da Conceição:** Integra a Rede com apoio religioso e social, sendo responsável pelo processo de conscientização das comunidades acerca de temas sociais como: seca, miséria, pobreza, oportunidades, educação, opressão, terra, reforma agrária e política, promovendo o desenvolvimento de uma consciência dos direitos e deveres dos cidadãos.
- **Companhia de Artes Cênicas Rheluz (Cinerheluz):** Associação artística que promove o desenvolvimento cultural da cidade através do resgate da cultura local em eventos e atividades de artes cênicas, buscando o desenvolvimento de artistas do próprio município e incentivando os jovens e adolescentes a procurarem formação no âmbito artístico. O Rheluz leva para as escolas oficinas artísticas e realiza anualmente na cidade a semana

cultural (que é um evento de abrangência regional), através da qual promove espaços de debates sobre políticas de desenvolvimento e incentivo artístico-cultural. Neste e em outros eventos, são desenvolvidas atividades gratuitas como shows, oficinas, seções de cinema, teatro, poesias e festivais, levando à comunidade local e regional entretenimento, diversão e cultura popular.

- **Associação de Mulheres de Pintadas (AMP):** Surgiu a partir da necessidade de organizar questões de gênero e saúde da mulher. A AMP já conseguiu organizar mais de 20 empreendimentos individuais junto à Cooperativa de crédito rural. Fundou, também, a estação digital TELEPINTADAS, que contribui para a inclusão digital da sua população, e, atualmente, oferece serviços gráficos de impressão, acesso à internet, cursos básicos de informática, de cujo quadro de alunos fazem parte mulheres integrantes da AMP, adolescentes do Projeto Padre Ricardo e agentes de saúde municipal, beneficiando diversas faixas etárias da população. Em parceria com a instituição de cooperação internacional DISOP, da Bélgica, a AMP conseguiu envolver diretamente as mulheres nas atividades de geração de emprego e renda, através da concretização do empreendimento comunitário *Delícias do Sertão*, que desempenha atividades como padaria, lanchonete, comercialização e produção de alimentos, como doces, bolos e salgados, e restaurante.
- **Associação Comunitária Beneficente Padre Ricardo (ACBPR):** Sua principal missão é proporcionar formação para crianças e jovens, através da criação de oportunidades educativas, culturais, esportivas, profissionais, religiosas e assistenciais. As principais ações desta instituição são: o oferecimento de cursos profissionalizantes aos adolescentes nas áreas de marcenaria, artesanato, capoeira, percussão e música; instalação e funcionamento, de forma eficaz, de um Banco de Sementes para os beneficiados

da associação. Possui capital humano e material didático para desempenhar o trabalho de forma primorosa com educandos, famílias e rede municipal de educação. Em 2008, a ACBPR ofereceu capacitação para a prestação de exame pré-vestibular e financiamento das despesas durante o curso de graduação, possibilitando a entrada de jovens no ensino superior.

- **Centro Comunitário de Serviços de Pintadas (CCSP):** Desenvolve a interrelação entre as demais instituições que integram a Rede. Possui como principal meta tornar-se referência regional na realização de assistência técnica e extensão rural para o desenvolvimento da agricultura familiar, buscando a promoção de atividades educacionais, culturais e sociais, a fim de estimular a solidariedade entre seus associados e incentivar o desenvolvimento comunitário do município. A instituição elabora projetos de interesses das pequenas comunidades rurais e dos trabalhadores urbanos de Pintadas, e desenvolve mecanismos favoráveis para a comercialização de produtos e aquisição de insumos por parte dos pequenos produtores. As principais ações do CCSP para promover o desenvolvimento econômico sustentável foram:
  - a. **Na área agropecuária/recursos hídricos** – em 1988, elaborou, executou e administrou o Projeto Pintadas, que é um projeto produtivo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que atendeu a 240 famílias em 32 comunidades rurais. Como resultado desse projeto está a construção de 38 barragens de pequeno e médio porte; 240 cisternas domiciliares, que são reservatórios de água captada dos telhados das casas; uma instituição de fundo rotativo para pequenas iniciativas produtivas que são administradas pelo CCSP, além de desenvolver técnicas de convivência com o semiárido.

a. **Na área de educação** – em parceria com o DISOP/SIMFR, em 1996, trouxe e implementou a Escola Família Agrícola (EFA) de Pintadas, que tem como proposta um ensino contextualizado com a realidade local. Recentemente, firmou parceria com a Prefeitura de Pintadas, com a Fundação Clemente Mariani e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), para realizarem um programa permanente de capacitação de professores do Ensino Fundamental do município de Pintadas.

- **Cooperativa Agroindustrial Pintadas (Cooap):** Tem como missão principal o fornecimento de produtos derivados de caprinos, bovinos e ovinos, com garantia de qualidade nos mercados interno e externo, o que vem promovendo o desenvolvimento da região, através do fortalecimento da agricultura familiar. A Cooap busca a melhoria na qualidade de vida dos agricultores em escala local e regional e a promoção do desenvolvimento local, territorial e regional, através da melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Essa cooperativa ganhou destaque nos municípios do Território do Rio Jacuípe e na região sisaleira, por conta da implantação de um abatedouro e de um frigorífico com potencial de abate diário de cerca de 100 animais.
- **Cooperativa de Crédito Rural de Pintadas – Sicoob Sertão:** Tem objetivos sociais de incentivar o cooperativismo, proporcionando formação educacional e assistência financeira para os associados, e, por se tratar de uma organização sem fins lucrativos, destaca-se como instituição financeira não bancária, que contribui para o desenvolvimento econômico do município de Pintadas através da concessão de crédito com taxas mais acessíveis, principalmente para os pequenos produtores.

**O processo de desenvolvimento local, desencadeado pela Rede Pintadas em parceria com a Prefeitura, tem-se dado de forma contínua nas gestões municipais dos últimos 13 anos**

Possui departamentos específicos, que se responsabilizam por ações em diversas áreas, dentre as quais vale destacar o Fundo de Assistência Técnica Educacional e Saúde (FATES), que promove iniciativas como o incentivo à cultura local; o Departamento de Educação Cooperativista (DEC), que tem como objetivo difundir e aperfeiçoar as práticas cooperativistas, adotando princípios e valores

como a coerência entre o discurso e a prática através de uma educação contextualizada com a realidade da comunidade local, a solidariedade e o empreendedorismo.

- **Prefeitura Municipal de Pintadas (PMP):** Peça chave da Rede Pintadas, é a comunhão dos interesses públicos com os interesses coletivos da comunidade, separando o ângulo político partidário do ângulo político e social. Os governos de Neuza Cadore (1997-2004) e, posteriormente, de Valcyr Rios (2005 – atual) conseguiram driblar problemas históricos no seu município, através do apoio de organizações locais, regionais e agências internacionais de cooperação. O processo de desenvolvimento local, desencadeado pela Rede Pintadas em parceria com a Prefeitura, tem-se dado de forma contínua nas gestões municipais dos últimos 13 anos. Nos fóruns promovidos pela gestão municipal e comunidade local, constrói-se um processo permanente de discussão e definição de prioridades do mandato, bem como das tarefas emergenciais do gestor municipal. Indubitavelmente, constitui-se espaço de contribuição para o empoderamento e a ampliação do capital social e da organização da sociedade civil. Os principais projetos que motivaram a mudança no panorama político foram: o incentivo à geração de emprego e renda no meio rural; a implementação de projetos de convivência com o semiárido; o oferecimento de cursos de qualificação para os professores

da rede municipal de ensino; a construção e reforma de escolas e quadras poliesportivas; a construção de casas populares para a população de baixa renda; pavimentação e esgotamento sanitário, dentre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mobilizações e organizações na escala local indicam um novo contexto, cujas mudanças apontam para a diminuição das desigualdades sociais, além de modificar o desempenho da gestão municipal, institucionalizando a política de desenvolvimento local que, nesse caso, materializa-se através do Projeto Rede Pintadas, que tem contemplado as cinco dimensões do desenvolvimento local que nortearam essa pesquisa. Nesse trabalho, torna-se notório que a Rede Pintadas, por meio dos seus pressupostos de desenvolvimento local, tem melhorado as condições de vida da população, através do envolvimento dos diversos grupos que participam enquanto poder local, contribuindo para a democratização do poder político, modificando as relações de governar o município e zelando pela transparência das suas ações. Porém, foi constatado que, no quesito “Gestão Ambiental e uso Racional dos Recursos Ambientais”, as ações desenvolvidas pelas instituições ainda são poucas diante dos problemas enfrentados e que, quanto a essa especificidade, não contemplam de forma plausível os princípios propostos por Brose (2000).

No que concerne à dimensão de desenvolvimento local, a Rede Pintadas demonstrou sempre um alto nível de protagonismo. Nesse particular, ela se destaca na promoção de projetos e ações relacionados à mobilização social, estimulando o protagonismo juvenil, o fortalecimento da capacidade de autogestão e cogestão comunitária, dando ênfase na organização dos atores locais através das instituições que os representam. A Rede tem demonstrado que as iniciativas a partir da sociedade civil, bem como as parcerias com o setor público e privado nas suas diversas escalas, podem contribuir para dinamizar o território e proporcionar qualidade

de vida aos seus habitantes. No entanto, ainda há muito que fazer, já que o espaço é dinâmico e dialógico, e as necessidades vão-se modificando com o tempo. É preciso continuar com essa prospecção articulativa para que as futuras gerações consigam herdar um legado forte e significativo de solidariedade, responsabilidade social, poder político e o respeito pela vida em todos os âmbitos.

## REFERÊNCIAS

- BAQUERO, Rute; HAMMES, Lúcio Jorge. Educação de jovens e construção do capital social. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). *Capital social: teoria e prática*. Ijuí: UNIJUÍ, 2006.
- BROSE, Markus. *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- CACCIA-BAVA, Sílvio. *A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2003. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=152](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=152)>. Acesso em: 13 jun. 2008.
- CASTRO, Iná Elias de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- COSTA, Frederico Lustosa; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novos desafios para os gestores públicos. In: VERGARA, Sílvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. *Proposta para uma gestão pública municipal efetiva*. São Paulo: Editora FGV, 2003. p. 69-88.
- D'ARAUJO, Maria Celina Soares. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2000. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_pdf\\_0310](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_pdf_0310)>. Acesso em: 10 fev. 2008.
- FISCHER, Fernando; NASCIMENTO, Antônio. Projeto Rede Pintadas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero et al. (Orgs.). *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Escola de Administração de Empresa - FGVSP, 2003. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Experi%C3%Aancias/2002/1%20-%20rede%20pintadas.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.
- FONSECA, Antônio Angelo. M. *Instituição e desenvolvimento territorial. O desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: UEFS, 2005.
- HADDAD, Paulo R. Cultura local e associativismo. *Seminário BNDES: arranjos produtivos locais*, 2004. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2008.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006.

MCGEE, Rosemary; NIERRAS, Rose (Orgs.). *Marcos legais para a participação cidadã: relatório síntese*. São Paulo: Instituto Polis: LogoLink ; Fundação FORD, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/marcos%20legais\\_internet\(1\).pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/marcos%20legais_internet(1).pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2008.

MILANI, Carlos R. S. *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. [Salvador]: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/>>. Acesso em: 3 out. 2008.

MOURA, Maria Suzana et al. Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, p. 610-625, jul./ago. 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? In: CACCIA-BAVA, Sílvia; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=152](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=152)>. Acesso em: 15 fev. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Índice de Desenvolvimento Humano (2000)*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/DH-M%2091%2000%20Ranking%20>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. Revisão de Yvone Maria de Campos Teixeira da Silva e Sandra Garcia. São Paulo: Loyola, 1993. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

# A reforma administrativa da década de 1990: o caso do Ministério Público do Trabalho na Bahia

*Maria do Carmo de Souza Sales<sup>1</sup>*

## Resumo

Este artigo busca compreender as transformações sofridas pela Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região (PRT5) durante a década de 1990, considerando a tese de que o Brasil passou por uma crise de Estado, as ideias reformistas vindas dos Estados Unidos e Inglaterra e a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995. As entrevistas e consultas às fontes escritas proporcionaram o reconhecimento das transformações sofridas pela PRT5 durante toda a década estudada, tornando possível pontuar alguns dos fatores que contribuíram para essas mudanças, entre eles, ameaças surgidas, que incitaram o Ministério Público do Trabalho (MPT) ao cumprimento do seu novo papel constitucional de fiscal das leis e protetor da sociedade.

**Palavras-chave:** Administração pública. Reforma do Estado. Gerencialismo. Ministério Público do Trabalho.

## Abstract

*This study seeks to understand the transformations experienced by the Regional Labour Attorney's Office in the 5th Region (PRT5) during the 1990s, considering the theory that Brazil went through a State crisis, reformist ideas which came from the United States and England and publication of the Directive State Apparatus Reform Plan (PDRAE) in 1995. Interviews and reference to written sources provided recognition of the transformations experienced by PRT5 throughout the whole decade studied, making it possible to put forward some factors that contributed to these changes, including threats, which incited the Public Labour Prosecution Service (MPT) to fulfil its new constitutional role as a law inspector and protector of society.*

**Keywords:** Public Administration. State Reform. Management Culture. Public Labour Prosecution Service.

## INTRODUÇÃO

O final do século XX foi marcado, em todo o mundo, pela implementação de mudanças estruturais no Estado e na economia mundial, justificadas por uma crise política, econômica e social pela qual os países passavam. O Estado estava enfraquecido na sua capacidade de governança e governabilidade, e esgotado na sua capacidade fiscal, não conseguindo atender às demandas dos segmentos sociais na busca por saúde,

segurança, educação e justiça, o que até então se entendia como funções inerentes ao Estado. Diante desse quadro, outro pensamento passava a prevalecer nos anos 1970: começavam a se fortalecer as ideias neoliberalizantes que se reportavam aos ideais liberais do século XIX.

Como resposta à necessidade de adaptação do país às novas regras mundiais e, ao mesmo tempo, de atendimento às demandas da sociedade, o Brasil entrou, nos anos 1990, numa década de reformas. Essas reformas, apresentadas principalmente pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e em consonância com o pensamento político dominante à época, que defendia as ideias neoliberais

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Salvador (Unifacs); pós-graduada em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); técnica administrativa da Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região/BA. [mariacarmo@br.inter.net](mailto:mariacarmo@br.inter.net)

dos economistas ortodoxos<sup>1</sup>, tinham a diminuição e reconstrução do Estado, e a abertura e expansão da sua economia, como ações modernizantes que solucionariam a crise econômica.

Desse modo, o governo de Fernando Henrique colocou em prática a sua política de abertura econômica, permitindo a entrada de grandes empresas estrangeiras e expondo as empresas nacionais a uma forte concorrência, aumentando o nível de competitividade do país. Mais adiante, editou medidas que previam privatizações de empresas nacionais e enxugamento da máquina pública, com a diminuição do seu quadro de pessoal, saída do Estado das atividades produtivas e de algumas outras que entendia ser da competência do setor privado e das organizações não governamentais. Desse modo, dizia estar buscando o fortalecimento do Estado na sua ação reguladora, no quadro da economia de mercado, na prestação dos serviços básicos à população e na implementação das políticas sociais.

O Ministério Público também passou por forte mudança estrutural com a nova Constituição Federal de 1988 – a Constituição cidadã. Ela fortaleceu o seu papel de representante dos interesses individuais indisponíveis e coletivos na sociedade, erguendo-o ao papel de fiscal dos interesses sociais, entre outros<sup>2</sup>. As novas atribuições determinaram uma nova e reforçada estrutura, sem a qual não teria condição de atender às demandas surgidas.

Este estudo busca compreender por que diante da rearticulação de forças políticas e da adoção do programa de Reforma do Estado no Brasil, em 1995, com o objetivo de diminuir as funções públicas

deste mesmo Estado, a Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região/Bahia conseguiu se modernizar e melhorar como organização, ampliando suas funções públicas.

Essa análise tem por base um estudo direto sobre a estrutura organizacional, o funcionamento e a infraestrutura física da Procuradoria Regional do Trabalho.

**[...] os avanços tecnológicos, a globalização da economia e a necessidade do capital encontrar novos espaços para se expandir faziam com que cada nação precisasse realizar seus ajustes e encontrar, rapidamente, o caminho da recuperação da sua economia capitalista**

## A REFORMA

A inviabilização e o término das ações desenvolvimentistas do regime militar, iniciadas com o golpe de 1964, culminaram na década de 1980 em um amplo processo de mudanças para a redemocratização do país e ruptura com o passado autoritário, através da transição para um sistema político democrático. O esgotamento do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista abriu espaço para a reflexão sobre outros modelos de desenvolvimento econômico e social, fomentando o ideal de reconstrução do Estado.

Gomes (2006) diz que o Brasil, que se endividara durante o governo dos militares, entre 1964 e 1978, sofreu nas décadas de 1980 e 1990 as consequências das mudanças da conjuntura econômica internacional, na qual os EUA, a partir de uma política monetária contracionista, elevou as taxas de juros, fomentando a crise da dívida externa. Essa crise, juntamente com a segunda crise do petróleo, em 1979, desequilibrou sobremaneira a balança de pagamentos do Brasil.

Somando-se ao esgotamento da capacidade fiscal dos Estados nacionais, os avanços tecnológicos, a globalização da economia e a necessidade do capital encontrar novos espaços para se expandir faziam com que cada nação precisasse realizar seus ajustes e encontrar, rapidamente, o caminho da recuperação da sua economia capitalista.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se dispunha a reestruturar o Estado e dar fim à crise econômica e social que se enfrentava

<sup>1</sup> Segundo Gomes (2007), o pensamento neoliberal ortodoxo se tornou hegemônico no Brasil na década de 1990, com a ascensão de um bloco político cujos interesses se alinhavam ao do grande capital internacional, que se mostrava disposto a financiar a modernização produtiva que tornaria o Brasil, entre outros países da América Latina, mais competitivo e atrativo aos investimentos internacionais. Para isso, adotaram uma política deflacionista que liberalizou mercados e aumentou os juros, incompatibilizando o prometido crescimento econômico.

<sup>2</sup> CF/88, Capítulo IV – Das funções essenciais à Justiça –, Seção I – Do Ministério Público –, Artigos 127 a 130.



no Brasil desde a década de 1980. Esse Plano foi aprovado e passou a vigorar. Preocupou-se com as áreas políticas e administrativas do setor público e teve entre seus objetivos a substituição da administração burocrática, definitivamente misturada com práticas clientelistas e patrimonialistas, pela gerencial.

Segundo Bresser-Pereira (1999b, p. 17), a reforma pretendia fazer com que o patrimônio público fosse utilizado para o interesse público, não sendo capturado por grupos particulares. A mídia, à época, divulgava com mais veemência aspectos de curto prazo, como a necessidade de redução de quadros, o fim da estabilidade do servidor, a criação de um teto salarial para eliminar salários extremamente elevados e a realização de privatizações. Os objetivos de médio prazo, como maior valorização para as organizações públicas não estatais, aumento da eficiência, foco no cliente-cidadão, nova política de recursos humanos e de concursos públicos, não caíram no interesse da mídia. No entanto, o autor do **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** (PDRAE) tinha por objetivo a reconstrução do Estado, o aumento da sua capacidade de desempenhar o papel de proteção dos direitos humanos e da defesa dos interesses da nação, a garantia dos fundamentos macroeconômicos, promoção da competitividade internacional do país e proteção dos direitos sociais e republicanos. Características concernentes ao seu Estado social-liberal.

Em se tratando das privatizações, o Plano não alcançou, até 2002, segundo Lesbaupin e Mineiro (2002), a solução para os problemas do Estado, posto que já haviam sido vendidos 76% do patrimônio público, restando com o Estado apenas a Petrobras, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNB, o BNDES e os Correios, entre outras empresas estatais menores, e a receita resultante das privatizações não se converteu em diminuição da dívida pública, nem levou à eficiência do Estado brasileiro.

Para Bresser-Pereira (2008, p. 4), 13 anos após a implementação do PDRAE, a reforma continua sendo utilizada pelo setor público, com a

adoção de práticas gerenciais e criação de organizações sociais, entre outras ações estipuladas no PDRAE. Considera que a reforma foi bem sucedida nos planos institucional, cultural e de gestão, mas leva em torno de 30 a 40 anos para ser considerada completa.

Faz-se importante frisar que as ideias reformistas do final do século passado chegaram aos países periféricos ante a necessidade dos países do bloco hegemônico de expandirem a sua economia capitalista que tinha seus espaços esgotados. A nova estratégia tinha por base as políticas neoliberais que levaram os demais países a esquecerem o desenvolvimento econômico e se centrarem na adaptação e reintegração à economia internacional, através da busca da estabilidade monetária, ajuste fiscal, privatizações e reformas (GOMES, 2007, p. 36).

Ao final da década de 1980, a América Latina, então, se integrou ao novo modelo econômico internacional, e a partir de 1990, o Brasil passou a conduzir sua política econômica e efetuar reformas institucionais e sociais tendo por base as novas regras internacionais que impunham políticas de abertura econômica e reconstrução do Estado. Com a justificativa de que havia uma crise de Estado, a solução encontrada fixou-se na necessidade de equilíbrio das finanças públicas e de uma profunda reforma do aparelho do Estado. (GOMES, 2007, p. 16-17).

Nesse mesmo entendimento, Lesbaupin e Mineiro (2002) afirmam que o governo federal, à época, só realizou políticas econômicas de ajuste. Não fez investimentos e realizou uma política financeira sem perspectivas de melhoria, tentando a estabilização da moeda. Mais criticamente, ele afirma que a administração no governo de Fernando Henrique – inclua-se a reforma gerencial implementada em 1995 – desmontou o que foi construído em 60 anos da história brasileira, entre 1930 e 1980.

Gomes (2007, p. 78-79) também verifica que o período foi marcado pelo desmantelamento do aparelho estatal, partindo da redução da participação do Estado em vários setores da economia e contando com o necessário apoio do FMI e do

Banco Mundial para efetivar essas mudanças. Privatizações, redução dos gastos públicos, diminuição da carga tributária e nova função de regulação econômica marcaram a reforma do Estado que deveria se tornar capaz de promover a integração entre a economia nacional e os mercados financeiros internacionais, em atendimento ao novo modelo (GOMES, 2007, p. 104).

Para Lesbaupin e Mineiro (2002), a reforma gerencial significou estagnação econômica, baixas taxas de investimento, mudanças que resultaram de modo desfavorável aos trabalhadores, com o crescimento do mercado de trabalho informal, com a queda do percentual de trabalhadores com carteira assinada – de 49,3% em 1994 para 45% em 2001 – e desemprego crescente a partir de 1995.

Como visto, a reforma de Estado ocorrida no Brasil na década de 1990 foi bastante criticada, tendo sido fortemente rejeitada por alguns críticos: 1) quanto ao diagnóstico da sua necessidade, ela não teria sido motivada por uma crise de Estado, mas pelo esgotamento do modelo econômico capitalista empregado nos países do bloco hegemônico; 2) quanto à sua implementação, se ateu às políticas econômicas de ajuste, não sendo feitos os investimentos necessários ao país, e realizou um desmantelamento do aparelho estatal; 3) quanto ao modelo de administração estabelecido, promoveu o convívio de antigas práticas patrimonialistas e burocráticas com o gerencialismo; e 4) quanto aos resultados, levou à estagnação econômica, com baixas taxas de investimento e crescimento do mercado de trabalho informal, entre outras mudanças desfavoráveis aos trabalhadores.

Neste ponto, a pesquisa se volta a uma análise sobre a abrangência da reforma gerencial no âmbito do Ministério Público da União. Parte de uma análise sobre a sua estrutura administrativa e a situação do seu quadro de pessoal, especialmente da Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região, unidade que representa o ramo do Ministério Público do Trabalho (MPT) na Bahia.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (MPU)

Para entender o papel do Ministério Público junto à sociedade brasileira é importante seguir a análise feita por Mazzilli (2001, p.1) quanto ao papel do Estado no seu dever de regular a convivência dos indivíduos pela manifestação da vontade, imposta pela força da soberania, visando a ordem e a paz social.

O Estado edita o direito e as normas jurídicas e dispõe sobre as consequências do descumprimento dos mesmos. Deve assegurar a eficácia da norma no campo social, fiscalizando e garantido o seu cumprimento. Utiliza-se da coercibilidade e da força para garantir o cumprimento das normas e a convivência social. Portanto, o Estado, no seu sentido mais amplo, faz a lei, fiscaliza a lei e assegura o seu cumprimento através do poder de aplicá-la buscando dirimir os conflitos – monopólio do poder de jurisdição<sup>3</sup> (MAZZILLI, 2001).

Diante dessas funções atribuídas ao Estado, a quem caberia assegurar à sociedade a sua garantia de acesso à proteção jurídica – acesso à Justiça – e o equilíbrio na relação processual? Na condição de suprir o papel de representante da sociedade político-juridicamente organizada, firma-se o Ministério Público com essa aptidão. É uma instituição estatal, dotada de autonomia e independência funcional, podendo ter a iniciativa de ações e podendo intervir em outras. Não participa do processo de elaboração das leis, mas fiscaliza o seu cumprimento; não integra o ato jurisdicional, mas lhe cabe assegurar a sua prestação; não se subordina ao poder Executivo, mas seus atos têm natureza administrativa (MAZZILLI, 2001, p. 7).

Para as suas ações, um Ministério Público forte e independente não pode prescindir de um Estado plenamente democrático. Desse modo, ele pode agir na sua função interveniente, junto ao poder judiciário

**[...] a reforma gerencial significou estagnação econômica, baixas taxas de investimento, mudanças que resultaram de modo desfavorável aos trabalhadores**

<sup>3</sup> Mazzilli (2001, p. 3) define o poder de jurisdição como aquele em que o Estado, valendo-se de agentes próprios para a efetiva aplicação das normas jurídicas, usando da sua força quando necessário, administra a Justiça através dos seus órgãos jurisdicionais.

– em juízo –, quando uma das partes em um processo é incapaz e necessita que o MP zele pela indisponibilidade do seu interesse, ou quando há um interesse público a zelar. Como órgão agente, toma a iniciativa de provocar o Poder Judiciário, com as suas diversas ações. Enfim, em consonância com suas atribuições constitucionais lhe cabe iniciar ou intervir em situações que envolvam interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Com as novas funções constitucionais<sup>4</sup>, motivadas pela abertura democrática, o MP passou a ser protetor das liberdades públicas, dos interesses difusos e coletivos, seja do meio ambiente, do patrimônio público, seja das vítimas dos próprios governantes ou agressores muito poderosos (MAZZILLI, 2007, p. 55).

Em consonância com a sua estruturação constitucional, traz o MP dos estados distribuído na Federação, atuando junto aos Tribunais de Justiça e junto aos juízes de primeiro grau da Justiça Comum Estadual, e em determinados estados perante as Auditorias Militares Estaduais, e o MPU, cuja atuação se distribui entre os seus ramos.

## **ORGANIZAÇÃO DO MPT FRENTE ÀS NOVAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DE 1988**

O MPT, um dos ramos do MPU, é composto pela Procuradoria Geral do Trabalho (PGT) em Brasília, Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs), em cada estado da Federação, e Procuradorias do Trabalho nos Municípios (PTMs).

É importante frisar que o MPT não é órgão da Justiça do Trabalho, nem está vinculado aos poderes, caracterizando-se como órgão de Estado a serviço da sociedade<sup>5</sup> e fiscal da lei e dos demais

poderes. A carreira do MPT é composta de Procurador do Trabalho, Procurador Regional do Trabalho e Subprocurador-Geral do Trabalho.

Conforme Diniz (2004, p. 180), em razão das suas

**É importante frisar que o MPT não é órgão da Justiça do Trabalho, nem está vinculado aos poderes, caracterizando-se como órgão de Estado a serviço da sociedade e fiscal da lei e dos demais poderes**

funções constitucionais e de acordo com a LOMPU/1993, o MPT pode atuar judicialmente ou extrajudicialmente. Busca intervir nas lides trabalhistas ajuizadas na Justiça do Trabalho, fiscalizando a relação capital-

trabalho e a ordem jurídica; coordena interesses na condição de mediador ou árbitro, bem como busca orientar os cidadãos e a sociedade preventivamente e regularizar situações ilegais que envolvam interesses coletivos e difusos. Para tal, realiza audiências públicas, palestras, oficinas e reuniões setoriais. Faz parcerias com outros órgãos públicos, como as Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), movimentos sociais e sociedade civil organizada. O MPT realiza ainda protocolos e convênios, participa de Conselhos, investiga denúncias através da instauração de inquéritos civis públicos, realiza ajustes de condutas ao firmar os Termos de Ajuste de Conduta (TAC) e, repressivamente, ajuíza ações junto à Justiça do Trabalho.

Nas ações em que figura como parte ou autor, o MPT também cumpre sua função de órgão agente. Nesse caso, ele ajuíza Ação Civil Pública, Ação Anulatória de cláusulas e contratos, acordo coletivo ou convenção coletiva, Ação Rescisória e Dissídios Coletivos, no caso de greve dos trabalhadores. Interpõe recursos e ajuíza ações para maiores de 14 anos e menores de 18, que, se não tiverem representantes legais, terão o MPT como substituto processual.

Para o cumprimento das atribuições de sua competência, o MPT também segue as determinações da Lei 75/93, a LOMPU, em seu artigo oitavo (DINIZ, 2004, p. 181-182).

Considerando as suas funções constitucionais, o MPT tem estruturado algumas frentes de trabalho

<sup>4</sup> As novas funções constitucionais garantiram a atuação de um MP forte e independente, em condições de defender as liberdades públicas, cabendo-lhe o zelo ao próprio regime democrático (MAZZILLI, 2007, p. 55).

<sup>5</sup> Diniz (2004, p. 174) expressa sua preocupação, comum a muitos autores, sobre a inserção do MP entre os três poderes de Estado, os quais concretizam a teoria da tripartição dos poderes, escrita por Montesquieu. O autor não posiciona o MP entre os órgãos da Justiça do Trabalho, nem vinculado a um dos três poderes.

às quais tem se dedicado em conjunção com outros órgãos federais: 1) erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente; 2) erradicação do trabalho forçado, em condições similares ao trabalho escravo; 3) preservação da saúde e segurança do trabalhador; 4) combate a todas as formas de discriminação, com especial atenção para os casos do trabalhador negro, indígena, portador da síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids), pessoa portadora de deficiência e mulher trabalhadora; 5) meio ambiente de trabalho; e 6) regularização dos contratos de trabalho, sejam por concursos públicos, cooperativas ou outros.

Por fim, ante a necessidade de cumprimento das suas funções institucionais, restam ao MPT algumas dificuldades por superar, quais sejam: 1) a falta de previsão legal clara relativa à diversidade de relações de trabalho a proteger; 2) a falta de previsão legal clara que permita a propositura de ações perante outros ramos da Justiça; 3) a inviabilidade de uma atuação “não estanque” devido ao entendimento dispensado ao Princípio da Unidade do MP, que leva seus membros a praticarem seus atos como sendo o próprio MP; 4) o chefe do MPU ser um membro do MPF, levando a uma “aparente falta de imparcialidade” do Procurador-Geral da República; 5) a restrição da sua atuação judicial, feita pela LOMPU<sup>6</sup>; e 6) a competência restritíssima da Justiça do Trabalho, à qual compete apenas julgar os litígios que versam sobre trabalho com vínculo empregatício (DINIZ, 2004, p. 231-232).

## **FUNCIONAMENTO E INFRAESTRUTURA FÍSICA DO MPT NA BAHIA PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA SOCIEDADE**

A Procuradoria Regional da Justiça do Trabalho da 5ª Região, que funcionou em uma sala do TRT 5ª Região, em Nazaré, até 1986, dando um passo em direção à sua autonomia, mudou-se para uma pequena casa na Rua Prado Valadares, ainda em

Nazaré. Posteriormente, foi para o Barbalho, numa casa alugada, com um espaço um pouco maior, quando começou a receber servidores colocados em disponibilidade pelo governo federal. Em 27 de abril de 1993, adquiriu nova sede no bairro da Vitória, resultante de um processo de cessão da casa onde funcionava o extinto Instituto Brasileiro do Café (IBC).

No início da década de 1990 já utilizava o nome de Procuradoria Regional do Trabalho, em virtude de designação da Constituição Federal de 1988, que também alterou o nome da sede central do MPT, de PGJT para Procuradoria Geral do Trabalho. Também nesse período, recebeu os primeiros servidores advindos de concurso público realizado pelo próprio MPT, que antes só organizara concurso para os Procuradores e supria o seu quadro de pessoal com servidores advindos do Dasp ou da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), antigos institutos do governo federal que administravam os concursos públicos e distribuíam os servidores para os órgãos que os necessitassem.

Sobre as condições e atividades desenvolvidas pela Procuradoria desde 1977, registra-se o relato da então Secretária Regional:

- Quando eu entrei na Procuradoria Regional do Trabalho, ela funcionava no prédio da Justiça do Trabalho, na rua Inácio Tosta, no quarto andar. Na época, existiam sete servidores, comigo oito, e procuradores, também sete... Eu entrei em 1977. Não existia concurso, então eles eram nomeados, era publicado no Diário Oficial e eles tomavam posse. [...] tinha a Secretária Regional, que era eu, tinha o Setor Administrativo e o Setor Processual, basicamente eram esses três... (informação verbal)<sup>7</sup>.

Quanto ao público usuário dos serviços da Procuradoria, entre as décadas de 1970 e 1980, segundo a Secretária Regional, que esteve com essa função até 1993 (informação verbal), apareciam “[...] assim na faixa de oito ou sete por dia, não era tanto como agora.”

<sup>6</sup> “Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:” (BRASIL, 1993). A Lei Orgânica restringe a atuação do MP, que deve atuar apenas junto aos órgãos da Justiça do Trabalho.

<sup>7</sup> Secretária Regional da PRT5 até 1993.

Na Divisão Processual concentrava-se todo o trabalho da área fim da Procuradoria. Os demais setores atuavam em função das atividades dessa divisão. Nela se mensurava a eficiência da Procuradoria, ante as demandas do público. A grande questão se traduzia em quantos processos chegaram do TRT, quantos foram devolvidos com parecer e quantos ainda ficaram na Procuradoria representando o gargalo do trâmite. Havia campanhas mensais em torno da entrada e saída desses processos, unindo servidores e membros da **Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região (PRT5)** em busca de que a mesma devolvesse mais processos que os recebidos, a fim de evitar o acúmulo tão grande, o que implicava em mais um entrave no trâmite dos referidos processos da Justiça do Trabalho, afetando toda a sociedade, que buscava celeridade no andamento de suas quizes junto à Justiça. Eis os procedimentos empregados à época em que a então Secretária Regional passou a ser Chefe da Divisão Processual:

- Como chefe da Divisão Processual, controlava os processos que chegavam aqui na Procuradoria... a quantidade que vinha do Tribunal, a quantidade que nós remetíamos semanalmente, fazíamos o relatório anual, as sessões, quantas sessões cada Procurador fazia, também... Os Procuradores eram designados para acompanhar os processos no Tribunal... Então, tudo isso fazia parte do Setor Processual. Separávamos os processos, juntávamos os pareceres, quando o Procurador dava o parecer, e remetíamos ao Tribunal para serem julgados. (informação verbal)<sup>8</sup>.

Esses procedimentos relativos ao Setor Processual ocorreram desse modo por uns 15 anos, até chegarem à Procuradoria, entre 1991 e 1992, os primeiros microcomputadores, juntamente com um servidor redistribuído do Ministério da Justiça, selecionado para atuar na área de Informática, incumbido de implantar e orientar a todos sobre os novos procedimentos, como descrito pela Secretária Regional da época:

<sup>8</sup> Chefe da Divisão Processual a partir de 1993.

- E aí apareceu o computador. E começamos a cadastrar os processos através do sistema. Então, quando vinha gente pra saber informações dos processos, nós já entrávamos no sistema e já informávamos o andamento dele. Aí a modernização tomou conta... e tínhamos que mostrar pelo computador, aí foi começando assim. (informação verbal)<sup>9</sup>.

Em 1994, a Procuradoria recebeu seus dois primeiros Analistas Processuais<sup>10</sup>, designados, à época, pelo antigo Plano de Cargos e Salários (PCS) como Técnicos Processuais. Um dos analistas já era servidor da Justiça Federal, nível médio, e buscava um concurso de nível superior. Tinha a intenção de trabalhar no MPF, órgão que já conhecia, pela atuação conjunta do MPF e Justiça Federal. Quanto à estrutura encontrada na PRT5 em 1994, disse que:

- Estava acostumado com uma estrutura maior. A Justiça Federal já estava consolidada, em Sussuarana [...] e quando cheguei aqui na Procuradoria não tinha isso, tava muito [...] iniciando ainda [...] Não tinha essa estrutura que tem atualmente. [...] Em relação a hoje, o número era bem menor. Por exemplo, Analistas Processuais éramos eu e Rosana. Nós fazíamos basicamente triagem de processos da Justiça do Trabalho. A Codin praticamente não existia ainda. (informação verbal)<sup>11</sup>.

Questionado sobre a modernização gerencial que estava acontecendo com a edição do PDRAE do governo Fernando Henrique, o servidor disse que:

- Olhe, eu não tenho conhecimento de uma participação mais efetiva da Procuradoria nesse contexto, mas porque... eu tenho a impressão que foi muito ligado ao Executivo[...] O Ministério Público não tem conhecimento disso aí. (informação verbal)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Chefe da Divisão Processual a partir de 1993.

<sup>10</sup> A Lei 11.415, de 15 de dezembro de 2006, dispõe sobre as carreiras dos servidores do MPU, discorrendo sobre valores, remunerações e atribuições, entre outros.

<sup>11</sup> Analista Processual.

<sup>12</sup> Analista Processual.

Em 5 de agosto de 1994 foi formalizada a criação da Codin, permitindo à Regional o início de sua função institucional na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos individuais e sociais indisponíveis nas relações trabalhistas e tornando real a sua atuação como órgão agente. À medida que os cidadãos apresentavam denúncias de irregularidades trabalhistas, mais a Coordenadoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos (Codin) se especializava na sua função.

Como dito pelo terceiro Secretário Regional da Procuradoria:

- A Codin funcionava numa sala de aproximadamente 10m<sup>2</sup>, [...] você tinha ali todo o serviço da Codin, você tinha secretaria, você tinha arquivo, sala de audiência, tudo funcionava ali e o resto da Procuradoria, [...] o trabalho era voltado para a parte processual, a parte de dar parecer em processos.

Ainda nessa sequência de estruturação, foi criado no final do ano de 1995 o Sistema de Cadastro de Entrada e Saída de Processos Trabalhistas (SCPT), que servia para organizar e agilizar os procedimentos internos da PRT no que tange aos processos da Justiça do Trabalho. A PRT5 também passou a informar ao usuário, por telefone, o andamento desses processos.

Nesse período, a atividade fim da PRT5 se efetivava a partir de cinco Coordenadorias criadas por Portaria, em 1994, e da Divisão Processual, que sempre cuidou da atuação da PRT5 junto ao TRT, promovendo o controle sobre o trâmite dos processos da Justiça do Trabalho que envolviam interesse público. Esse setor realizava os seguintes procedimentos: a) recebia os processos do TRT; b) conferia e cadastrava no SCPT; c) distribuía e entregava aos procuradores responsáveis pela emissão de parecer; d) recebia do procurador para digitação de pareceres, juntava os documentos; e f) devolvia os processos ao TRT.

**Em 5 de agosto de 1994 foi formalizada a criação da Codin, permitindo à Regional o início de sua função institucional na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos individuais e sociais indisponíveis nas relações trabalhistas**

Quanto às Coordenadorias, foram criadas: 1) a Coordenadoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos (Codin); 2) a Coordenadoria de Estudos Jurídicos (Coejur); 3) a Coordenadoria de Dissídios Coletivos (CDC); 4) a Coordenadoria de Dissídios Individuais (CDI); e 5) a Coordenadoria de Estágio de Direito e Defesa de Menores e Incapazes (Cedimi).

O provimento de recursos feito a cada exercício para a Regional é mais um importante instrumento de medida da expansão sofrida pela unidade. Embora as intervenções feitas no sistema monetário da época dificultem a comparação entre os valores disponibilizados para a Regional, verificou-se em 1989 o repasse de Cr\$ 33.873,10 e em 1990 de Cr\$ 1.973.868,69. Já em 1994, com nova moeda, verificou-se um repasse de R\$ 142.168,47 contra R\$ 403.784,00, em 1995.

Em 1997, a Regional adquiriu seu acesso à Internet, aumentou o número de pontos de rede interna de informática, desenvolveu esta rede e adquiriu mais equipamentos.

Relativamente ao crescimento da Procuradoria na década de 1990, diz o Analista Processual:

- Bem significativo. Na própria atuação do Ministério. Eu acredito que há uma maior participação do Ministério Público nas demandas sociais, um maior envolvimento e um maior conhecimento da população do trabalho do Ministério Público. As pessoas começaram a recorrer mais ao Ministério Público, ter uma vivência maior da instituição, conseqüentemente, deve ter sido mais procurado e ter se ampliado [...] o papel do Ministério Público [...] já começou a aumentar, as reclamações aumentaram, [...] aumentaram o número de Procuradores [...] de servidores aumentou um pouco [...] a quantidade não era a necessária para atender à demanda. [...] a quantidade de servidores ainda é insuficiente para atender à demanda do público [...] teve concurso, tudo, mas não atende, porque é muito trabalho aqui na Procuradoria (informação verbal)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Analista Processual.

Em 1999, foi inaugurado o prédio com área de 5.600m<sup>2</sup> distribuída em 11 pavimentos, localizado no mesmo endereço da PRT5, na Vitória. Para atender a essa nova estrutura física, foram realizadas várias licitações<sup>14</sup> visando ampliar os contratos existentes para manutenção e conservação do prédio, vigilância, ampliação das redes de informática, novos equipamentos, manutenção de centrais de ar condicionado, elevadores, fornecimento de água, entre outros, necessários à nova sede.

Em meados dos anos 2000, a PRT5 passou a receber servidores cedidos por outros órgãos, a fim de suprir demanda do quadro de pessoal e de atender a norma federal que anistiou servidores demitidos ainda no início dos anos 1990. Tratou-se da Lei 8.878, de 11 de maio de 1994, que dispunha sobre a concessão de anistia a servidores públicos civis, empregados da administração direta e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, que entre 1990 e 1992 tenham sido exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, participação em movimento grevista ou por violação de dispositivo constitucional.

Em 2005, a PRT5 inicia o seu processo de interiorização, com base na Lei 10.771/2003. Foi montado, então, o seu primeiro escritório na cidade de Itabuna. Em 2008, a PRT5 conta com o funcionamento de sete escritórios, instalados nos seguintes municípios: Itabuna, Barreiras, Juazeiro, Vitória da Conquista, Eunápolis, Santo Antônio de Jesus e Feira de Santana.

O crescimento do quadro de pessoal da PRT5 fica demonstrado a partir dos seguintes números: a) 1990 – 09 membros e 10 servidores; b) 1993 – 20 membros e 15 servidores; c) 1995 – 21 membros e 44 servidores; e d) 1999 – 25 membros e 55 servidores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a constatação de que a PRT5 cresceu visivelmente nos anos 1990, conforme demonstra um

comparativo entre a sua estrutura funcional nos anos 1970 e 1980 e nos anos 1990, tendo continuado a crescer nos anos 2000 a 2008, esta pesquisa buscou identificar em que pontos a reforma gerencial da década de 1990 afetou as transformações ocorridas.

Alguns pontos trazidos pelo trabalho, com base nas experiências, também, dos entrevistados, orientaram as linhas de investigação relativas ao desenvolvimento da PRT5 numa época em que o Brasil passava por séria crise econômica, financeira e, sobretudo, social:

- a. esse crescimento pode ter se dado por influência da Constituição cidadã de 1988, que refletia os interesses de uma sociedade mais consciente dos seus direitos e deveres e recém-saída de um regime autoritário de governo. Essa sociedade em busca de instituições fortalecidas e aptas para o atendimento de demandas outrora reprimidas fez o Ministério Público crescer sua responsabilidade;
- b. o crescimento da PRT5 pode ter ocorrido em função da onda de modernização do setor público e do Estado brasileiro da década de 1990, influenciada pelos movimentos internacionais em prol da modernização gerencial, que se iniciaram na década de 1970;
- c. pode ter havido um crescimento análogo ao que teria ocorrido em diversos outros órgãos públicos no Brasil, fruto da globalização da economia e do conseqüente avanço tecnológico e informatização de procedimentos;
- d. e também há que se considerar, com relevância, as condições trazidas pela globalização da economia e as influências da ideologia neoliberal, hegemônica entre os governantes nas décadas de 1980 e 1990, que defenderam a abertura do mercado brasileiro às empresas estrangeiras e a necessidade de aumento da competitividade do país, promovendo a chegada de novas relações e precarização das condições de trabalho. Esse fato fomentou maior participação do órgão fiscalizador e protetor das relações trabalhistas.

<sup>14</sup> A exemplo do Processo PRT5 nº 081350213/99 de Dispensa de Licitação para contratação de serviço de manutenção preventiva nos conjuntos motor-bomba (sistema de combate a incêndio).

Quanto ao crescimento físico da Regional, ficou evidente que o quadro e estrutura funcionais existentes na década de 1970 começaram a se modificar já no final da década de 1980, após a edição da Constituição de 1988.

Já quanto às mudanças relativas ao espaço ocupado pela PRT, que deveria se adequar ao novo quadro de pessoal, ela, que funcionou numa pequena casa alugada no bairro de Nazaré, teve sua sede transferida para outra casa no Barbalho e, posteriormente, para a sede do extinto IBC, cedida à PRT. Em meados da década de 1990, foi construído o seu prédio sede.

O aumento das demandas da sociedade também se refletiram nesse crescimento, posto que novas leis foram criadas, adequando as funções da PRT5 ao seu novo papel constitucional. Toda a estrutura montada se voltou ao atendimento dos trabalhadores, que a cada dia aumentavam sua procura pelo MPT. Deixaram de buscar apenas informações acerca do andamento dos processos da Justiça do Trabalho. Passaram a chegar, em grande número, para buscar atendimento às suas queixas e denúncias contra irregularidades trabalhistas às quais estiveram expostos.

Em relação à sua estrutura organizacional, a PRT5 se manteve sob as mesmas condições desenhadas por Portaria do Ministério da Justiça, em 1976, embora ao longo de décadas tenha se redesenhado e se adaptado, cada Regional ao seu modo, às necessidades trazidas pelos cidadãos na medida em que reivindicavam agilidade da Justiça, ou buscavam o MPT para efetivar denúncias de fatos danosos à sociedade, aos quais o MP não podia se furtar em atender. De fato, o MPT, ao longo de três décadas, não elaborou um desenho administrativo oficial e apropriado ao novo órgão que se formara após a CF/88, compatível com a estrutura demandada pela sociedade.

O modelo gerencial terminou sendo aplicado mais diretamente sobre o Executivo, mas as consequências da sua implementação foram sentidas por todo o setor público, principalmente no que tange à reforma de direitos dos trabalhadores.

Enfim, evidenciado o crescimento da PRT5 na década de 1990 e constatada a edição de um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, cabe concluir sobre até onde se evidencia a interferência desse na transformação da PRT5.

A sociedade brasileira, recém-saída de quase 20 anos de controle militar ditatorial, descobre-se em um Estado endividado e antidemocrático. Essa sociedade clama por democracia e participação cidadã nos atos e decisões do Estado. Em resposta a esses anseios, constrói-se a Constituição Federal de 1988, também chamada Constituição cidadã, que se espelha no modelo constitucional francês e busca fazer, através dos seus capítulos, a igualdade e justiça social. Recria o Ministério Público como órgão autônomo, essencial à Justiça, fiscal da lei e protetor da sociedade.

A autonomia dispensada ao MPU e a disposição do MPT como um de seus ramos fizeram com que o MPT e suas unidades representativas nos estados, as Procuradorias Regionais, saíssem da condição de órgão interveniente e passassem a atuar também como órgão agente. Esse novo papel não cabia no espaço que era dispensado à PRT5, nem à maioria das Regionais do MPT, dentro de uma sala da Justiça.

No seu novo papel, como órgão interveniente, buscou melhorar seus procedimentos. Deu passos no sentido de agilizar o trâmite dos processos trabalhistas e informar ao público sobre o seu andamento. Evoluiu ao ponto de receber os processos do TRT e imediatamente distribuí-los ao Procurador, evitando os gargalos recorrentes em outras épocas.

Já como órgão agente, deu seus primeiros passos no sentido de atender às demandas recém-chegadas da população. Para cumprir essa função, a PRT5 foi crescendo ao longo dos anos 1990 de forma a abraçar todas as causas que surgiram. O aumento do número de servidores e membros demandou aumento de espaço, sede própria, um prédio. Para preenchê-los e para o atendimento adequado aos usuários de seus serviços, demandou mais recursos orçamentários, equipamentos, mobiliário, material de expediente e precisou se informatizar. Tudo isso foi se concretizando a



cada ano, mas a PRT5 também sentiu falta de um organograma, uma estrutura moderna para abrigar seus novos servidores, seus contratos e sua nova gestão.

As ações modernizantes do governo Fernando Henrique, na década de 1990, se traduziram para a PRT5 na chegada de alguns servidores redistribuídos, em função de extinção dos seus órgãos de origem. Esses servidores ampliaram o quadro de pessoal e foram mais um motivo para a expansão da unidade. No mais, não foram percebidos na Procuradoria os traços do gerencialismo.

Em termos de estrutura, agora em 2008 está em voga um planejamento estratégico que repensa a estrutura da PGT, em Brasília, e todos aguardam o desenho de uma estrutura funcional à qual as Regionais possam ser inseridas e os trabalhos possam ser realizados sem atropelos, com a definição das atribuições de cada setor, de modo a que as demandas da população possam ser melhor atendidas.

Um estudo mais profundo sobre a introdução das práticas gerencialistas no MPU pode ser feito junto à PGT ou à Regional de São Paulo, por se tratarem de unidades maiores, as quais se encontram mais próximas ao centro político do país e, por conseguinte, podem ter sofrido maior influência da política modernizante do governo Fernando Henrique.

Outra sugestão de estudo recomendada fixa-se na investigação sobre o emprego de práticas patrimonialistas dentro do Ministério Público do Trabalho, bem como do uso da burocracia na forma de administrar. Desse modo, ficaria evidente como cada modelo foi percebido nesse órgão, relativamente novo, incluindo o novo modelo gerencial que, como dito pelo seu autor, ainda está sendo implementado nos diversos órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *O Impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, 10).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em set. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Trabalho. Coordenadoria de Recrutamento, Seleção e Aperfeiçoamento. *Manual de introdução ao Ministério Público do Trabalho*. Brasília, 1997. 33 f. Não publicado.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Regional do Trabalho – 5ª Região. Ministério Público do Trabalho. *Relatórios de exercício 1994 a 2000*. Salvador: 1994 a 2000

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Trabalho. Ministério Público do Trabalho. *Relatórios de exercício de 1990 a 2005*. Salvador: 1990 a 2005

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 maio 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)>. Acesso em: 5 out. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995*. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/>>. Acesso em: 5 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 50, n. 4. out./dez. 1999a.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. Brasília: Enap, 1998a.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 49, n. 1, jan./mar. 1998b.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: UnB, 1999b. p. 17-62.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*: Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997. 228 p.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UNB/Enap, 1997. 425 p.

DINIZ, José Janguê B. *Ministério Público do Trabalho: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento*. Brasília: Consulex, 2004.

\_\_\_\_\_. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n. 4, out./dez. 2003.

GARCIA, Emerson. *MP: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GILL, Indermit S. Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 50, n. 4, out./dez. 1999.

- GOMES, Fábio Guedes. *Acumulação de capital via dívida pública*: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- \_\_\_\_\_. *Conflito social e welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 40, n. 2, mar./abr. 2006.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e Democracia*: teoria e práxis. São Paulo: Led2, 1998.
- LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*: uma visão geral. Cadernos Enap. Brasília, 1997.
- MAZZILLI, H. N. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2007
- \_\_\_\_\_. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- POLLITT, C. *Managerialism and the public services*: the angloamerican experience.. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell. 1990.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, jul./set. 2002.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, jul./set. 2002.
- SALLES, C. *Entre a razão e a utopia*: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, J. M. M; MACEDO JUNIOR, R. P. (Coord.). *Ministério Público II*: democracia. São Paulo: Atlas 1999.

# Proposição de um modelo de relatório para a administração pública: um instrumento de governança corporativa aplicado aos municípios do Corede

*Nadia Mar Bogoni<sup>A</sup>*

*Edison Ryu Ishikura<sup>B</sup>*

*Eduardo Belisário de Castro Fimanore<sup>C</sup>*

## Resumo

O objetivo deste artigo é propor um Relatório de Administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como forma de aumentar a transparência das demonstrações contábeis publicadas pela Administração Pública, atendendo aos princípios de boas práticas de governança. Para alcançar o objetivo proposto, demonstraram-se os gastos públicos efetuados pelos 23 municípios pertencentes ao Corede Produção, localizados no estado do Rio Grande do Sul, elucidando a ausência de transparência nos demonstrativos publicados pelas administrações públicas. Para tanto, propôs-se um modelo de Relatório de Administração, como forma de dar maior transparência na prestação de contas à sociedade, atendendo aos princípios e recomendações de boas práticas de governança corporativa.

**Palavras-chave:** Relatório de administração. Setor público. Governança corporativa

## Abstract

*This article's objective is to propose an Administration Report for the public sector, based on the Securities Commission's (CVM) Guidance Report No 15/87, as a way of increasing transparency of accounting statements published by Public Administration and adhering to the principles of good governance practices. Public spending carried out by 23 local authorities pertaining to Corede Produção, located in the State of Rio Grande do Sul are shown, in order to reach the proposed objective and clarifying the absence of transparency in the statements published by Public Administrations. An Administration Report model is therefore proposed, as a way of providing greater transparency when supplying accounts to society, while adhering to the principles and recommendations of good practices and corporate governance.*

**Keywords:** Administration Report. Public Sector. Corporate governance.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, podem-se observar dois exemplos de transformações na gestão pública a partir da década de 1990. O primeiro diz respeito à

Reforma do Estado, que teve por objetivo tornar a Administração Pública mais eficiente e capaz de oferecer ao cidadão mais serviços, com maior qualidade, isto é, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis. O segundo foi o processo de ajuste fiscal, notadamente atribuído à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo principal fundamenta-se no princípio de que é indispensável dispor de elementos objetivos para garantir a preservação do equilíbrio e controle

<sup>A</sup> Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB); especialista em Gestão e Controle na Administração Pública pela Universidade de Passo Fundo (UPF); professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Passo Fundo (UPF). nbogoni@upf.br

<sup>B</sup> Doutor e mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade de São Paulo (USP); Bacharel em Ciências Contábeis pela USP. edison.ishikura@gmail.com

<sup>C</sup> Doutor e mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Passo Fundo (UPF). fimanore@upf.br

administrativo, bem como de transparência na alocação de recursos orçamentários.

Desde então, tem-se um modelo de Estado voltado para a gestão, ou seja, o Estado Gerencial. Nesse modelo, os administradores públicos são mais autônomos e mais responsáveis, o poder público deve produzir serviços de qualidade, porque o cidadão é mais exigente. No modelo de Estado Gerencial, o poder público adota modelos de controles da iniciativa privada e que são orientados à melhoria da gestão, com adoção de modelos de controle e, principalmente, a responsabilidade de prestar contas à sociedade.

Sabe-se que a relação entre o Estado e o cidadão é mais complexa que a relação entre as organizações privadas e seus clientes. Enquanto nessa última as responsabilidades encerram-se quando é consumada a prestação de um serviço na sua plenitude, na primeira há uma responsabilidade mais duradoura. O cidadão é mais que um cliente para o Estado, é também seu acionista porque contribui para a sua manutenção, e assim assume direitos de intervir e influenciar nas decisões para o estabelecimento das políticas públicas e de cobrar transparência dos gestores públicos nas suas ações (RECH FILHO, 2004).

O modelo de Estado Gerencial reporta-se às boas práticas de governança corporativa. De acordo com Marques (2007), uma boa governança requer uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, uma compreensão real das relações existentes entre as partes interessadas da organização para controlar seus recursos e dividir resultados. Para a autora, os cidadãos esperam uma boa governança corporativa das autoridades governamentais. Portanto, adotar as boas práticas de governança é proporcionar meios que permitam ampla fiscalização por parte da sociedade.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é propor a criação de um Relatório de Administração para o setor público. A finalidade do Relatório de Administração é complementar as demonstrações contábeis de uma empresa que, por seu turno, torna-se um importante instrumento capaz de aumentar a transparência dos relatórios contábeis publicados pela Administração Pública, atendendo aos princípios de boas práticas de governança. O relatório de Administração

proposto tem como base o Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A relevância deste estudo decorre do cenário das grandes transformações ocorridas na Administração Pública a partir da década de 1990 e a escassez de estudos existentes sobre governança corporativa no setor público. A governança no setor público pode encorajar o uso eficiente de recursos, bem como o uso de mecanismos de transparência e prestação de contas para a sociedade. A prática de governança torna o setor público mais confiável e contribui para o melhor desempenho dessa organização.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### Governança corporativa

Um sistema de governança corporativa é composto pelo conjunto de instituições, regulamentos e convenções culturais que rege a relação entre as administrações das empresas e os acionistas ou outros grupos aos quais as administrações, de acordo com o tipo de modelo, devem prestar contas. As características e o desenvolvimento desses modelos, que podem ser associados a grupos de países, refletem as peculiaridades de formas distintas de organização capitalista e prioridades políticas e sociais diversas (LETHBRIDGE, 1997).

O modelo de governança corporativa, para Andrade e Rossetti (2004), consiste em direitos dos acionistas (*shareholders*); os direitos de partes interessadas (*stakeholders*); conflitos de agência; sistema de relações; sistema de valores; sistema de governo; estrutura de poder; estrutura de regulação; e padrões de comportamento. Os autores sintetizam governança corporativa como “um conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que rege o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas” (ANDRADE; ROSSETTI, 2004, p. 25).

Segundo Slomski (2005), as boas práticas de governança corporativa, nas entidades privadas, têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade

em termos de reconhecimento dos trabalhos prestados, bem como pelo seu resultado econômico produzido, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a perenidade dessas empresas. Para Slomski (2005, p.130), “ao se pensar em governança corporativa na gestão pública é preciso reorientar, criar novas formas de ver a coisa pública, haja vista que o cidadão não paga imposto, integraliza capital”.

A aplicação na gestão pública governamental dos objetivos do código das melhores práticas de governança corporativa, editado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), pode ser vista pela ótica de aumento do valor para a sociedade, quando o cidadão observar se a gestão pública de seu estado ou de seu município está agregando adequadamente valor para a sociedade conforme suas necessidades com os recursos disponíveis. Também está relacionado às melhores práticas de governança, quando as entidades públicas poderão melhorar seus desempenhos, implementando ações de melhorias nos ambientes internos (ações saneadoras e desenvolvendo potencialidades dos recursos públicos) e nos ambientes externos (medidas que atraíam investimentos de iniciativa privada sem a geração de externalidades negativas, com a geração de emprego e renda). Por fim, as boas práticas de governança podem facilitar ao setor público acesso ao capital a custos mais baixos e criar condições para que haja perenidade dos serviços oferecidos à sociedade local (serviços de qualidade) (SLOMSKI, 2005). Diante do exposto, pode-se observar que os objetivos de governança corporativa do setor privado podem ser aplicados no setor público.

### **Princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao setor público**

Ludícibus, Marion e Pereira (2003, p. 118), quando tratam de “governança corporativa”, mencionam que uma das qualidades da mesma é a transparência, fazendo uma associação direta entre esta e o termo

### **[...] as boas práticas de governança corporativa, nas entidades privadas, têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade em termos de reconhecimento dos trabalhos prestados**

*disclosure*. Segundo os autores, a governança corporativa representa um sistema que assegura aos proprietários e demais interessados, gestão organizacional com equidade (*fairness*), transparência (*disclosure*), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de normas (*compliance*).

Neste contexto, verifica-se que os princípios básicos de governança corporativa estabelecidos pelo

IBGC (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) podem ser aplicados às entidades públicas. São eles:

- a. **transparência:** além da obrigação de informar, a Administração deve cultivar o desejo de informar. Para Slomski (2005), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) induz o gestor público à transparência de seus atos. A informação dos atos da administração evidencia o desejo da produção de simetria informacional entre o estado e a sociedade. Segundo Barret (2003), por se tratar de recurso público as informações devem ser exibidas amplamente, demonstrando as ações que estão sendo tomadas pelos gestores públicos. Para o autor, a transparência é essencial para uma boa governança.
- b. **equidade:** caracteriza-se pelo tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, sejam do capital ou das demais partes interessadas (*stakeholders*), como colaboradores, clientes, fornecedores ou credores. A equidade na gestão pública deve pautar-se por políticas e ações dos governantes que produzam a equidade entre os habitantes que compõem a sociedade local, a fim de produzir o bem-estar social (SLOMSKI, 2005).
- c. **prestação de contas:** os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos. Segundo Slomski (2005), o cumprimento

desse princípio na gestão pública é essencial não só com relatórios exigidos pela legislação, mas também com instrumentos que facilitem a transparência dos atos.

- d. **responsabilidade corporativa:** conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade) e, portanto, devem incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. Responsabilidade corporativa é uma visão mais ampla da estratégia empresarial, contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade atua.
- e. **integridade:** segundo Marques (2007), integridade tem a ver com honestidade e objetividade, essenciais para a gestão dos recursos públicos. Logo, depende da eficácia dos controles estabelecidos e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização pública.
- f. **compromisso:** as melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes para poder implementar os princípios da boa governança. Isso exige boa comunicação, conduta ética, gestão de riscos, relacionamento com o cidadão e prestação de serviço de qualidade (MARQUES, 2007).

De acordo com alguns princípios de boa governança citados anteriormente, pode-se evidenciar que o setor público está adquirindo aspectos de Estado Gerencial, isto é, voltado à prestação de contas, transparência, eficiência na prestação de serviços e controle de recursos.

#### Governança corporativa no setor público associada aos alicerces da LRF

No contexto internacional, as discussões sobre governança corporativa no setor público dizem respeito aos países que se destacam como precursores quanto a estudos e aplicações sobre esse assunto. São eles: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido.

De acordo com Mello (2006), na Austrália os princípios baseiam-se na responsabilidade de prestar contas. No Canadá, a ênfase dada refere-se à transparência, à responsabilidade de prestar contas, à responsabilidade fiscal e à conduta ética do governo. Já nos Estados Unidos, o princípio básico é a democratização das instituições políticas das nações. Na Nova Zelândia, as mudanças ocorreram em função da administração contábil e financeira, com ênfase na estratégia do conjunto de governo, no esforço de planejar a longo prazo (com a aprovação da LRF que fixou relatórios e objetivos fiscais aos governos e estabeleceu princípios de administração fiscal responsável). Por fim, no Reino Unido, a ênfase está na importância da diversidade da sociedade no setor público e a necessidade pela integridade, honestidade e altos padrões de propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e no gerenciamento das atividades das entidades.

No Brasil, o termo governança corporativa no setor público é muito recente. Autores como Slomski (2005) estabelecem que os princípios de boas práticas de governança corporativa podem ser aplicados ao setor público. Mello (2006), por sua vez, faz uma análise das recomendações sobre governança corporativa no setor público analisando o setor público no âmbito federal brasileiro, cotejando os planos de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

No setor público brasileiro o termo governança foi um dos elementos fundamentais da reforma do estado nos anos 1990. Existe governança em um estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. A nova forma de gestão da coisa pública, estabelecida na reforma do estado, passou a ser mais compatível com os avanços tecnológicos, mais eficientes, descentralizada e focada para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, que exige uma participação mais direta da sociedade (PEREIRA, 1997).

A governança no setor público compreende: a responsabilidade de prestar contas, a transparência, a participação, o relacionamento e a eficiência.

Para Mello (2006), governança pública refere-se também à legalidade e legitimidade, e conceitua-se como sendo um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

Timmers (2000) explica que a governança no setor público inclui administração, controle, supervisão e responsabilidade de prestar contas. O autor trata governança corporativa no setor público como governança governamental e a define como a proteção ao inter-relacionamento, entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos de maneira eficiente e eficaz e comunicar publicamente, isto é, providenciar uma prestação de contas para o benefício da sociedade.

O surgimento da Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, regulamentou os artigos nº 163 e 169 da Constituição Federal e buscou disciplinar, de forma inovadora e abrangente, o conjunto das principais questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

Assim sendo, pode-se verificar que os termos da LRF orientam-se para o objetivo básico de regular a responsabilidade na gestão fiscal. Nesse aspecto, a LRF apoia-se em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade. A rigor, esses pontos são recorrentes na doutrina sobre requisitos das boas práticas de governança aplicadas à Administração Pública e, na atualidade, parecem tomar revigorado impulso.

## A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Segundo Martins e Nascimento (2001), a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, permitindo uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, principalmente, da sociedade.

Cruz e outros (2001, p. 183) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF da seguinte forma:

**Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma**

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um *princípio de gestão*, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso às informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os

procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

A LRF estabelece em seu art. 48 os instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre eles o Relatório resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que se constituem em um conjunto de demonstrativos obrigatórios aos quais será dada ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Os demonstrativos obrigatórios RREO e RGF são compostos pelos seguintes relatórios:

- a. RREO: balanço orçamentário, demonstrativo de receitas e despesas, demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção, demonstrativo das receitas e despesas do refinanciamento da dívida pública mobiliária, demonstrativo da receita corrente líquida, demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, demonstrativo do resultado primário, demonstrativo do resultado nominal, demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão, demonstrativos das receitas de operações de crédito e despesas de capital, demonstrativos da projeção atuarial das receitas e despesas, demonstrativo das receitas de alienação de ativos e aplicação de recursos.
- b. RGF: demonstrativo das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, demonstrativo da dívida consolidada e mobiliária, demonstrativo de avais e fianças, demonstrativo das operações de crédito, demonstrativo das disponibilidades de caixa, demonstrativo

dos restos a pagar por poder e órgão e demonstrativo das despesas com serviços de terceiros em relação à receita corrente líquida.

Pode-se observar que o conjunto de relatórios exigidos pela LRF, apesar de conter informações relevantes, não possui a transparência ou a clareza, tal qual o princípio estabelece.

Embora o setor público divulgue informações quantitativas, elas possuem uma terminologia técnica e grande parte da sociedade não entende as informações publicadas. Tal fato compromete o princípio da transparência no setor público.

Segundo Platt Neto e outros (2005), a transparência contextualiza-se por três elementos ou dimensões:

- a. a publicidade: os autores entendem a publicidade como a ampla divulgação de informações à população, propiciando o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõem, ainda, a “oportunidade” das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões;
- b. a compreensibilidade das informações: essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc.) ao uso da linguagem. Buscando idealizar a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações; e
- c. a utilidade para decisões: a utilidade está fundamentada na relevância das informações.

Pode-se dizer que a transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligado ao princípio constitucional da publicidade e associada a conceitos como governança, evidenciação e responsabilidade pelos resultados.

Nesse contexto, verifica-se que, para haver transparência, não basta somente que os relatórios atendam

ao elemento da publicidade (publicação na internet), haja vista que nem todos os municípios possuem acesso a este meio de comunicação. Outro fator relevante refere-se à compreensibilidade da informação.

As pessoas que possuem acesso aos relatórios, mas que não trabalham ou não estão capacitadas para sua interpretação, não possuem entendimento dos mesmos.

Assim, considera-se relevante a utilização de mecanismos capazes de aprimorar a transparência nas contas públicas. Como pano de fundo

serão utilizadas normas estabelecidas pela CVM, cujo objetivo principal é assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários, de maneira a evitar que um número reduzido de pessoas obtenha acesso exclusivo a informações que deveriam ser públicas (RODRIGUES, 2005).

Diante do exposto, à luz do Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM, cuja função foi normatizar as informações contidas nos Relatórios de Administração, serão feitas considerações/sugestões de cunho qualitativo como forma de assegurar os três elementos ou dimensões que compõem a transparência das contas públicas: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões.

O Relatório da Administração possui linguagem menos técnica e representa um necessário e importante complemento às demonstrações contábeis publicadas por uma empresa, permitindo o fornecimento de dados e informações adicionais que sejam úteis aos usuários em seu julgamento e processo de tomada de decisões (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS CONTÁBEIS, ATUARIAIS E FINANCEIRAS, 2000).

O Relatório da Administração representa, portanto, um necessário e importante complemento aos demonstrativos fiscais publicados pelos municípios, pois fornece, de forma descritiva, dados e informações adicionais que podem ser úteis aos usuários em seu julgamento e, por ser menos técnico, pode atender a uma maior gama de usuários.

**[...] a transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligado ao princípio constitucional da publicidade e associada a conceitos como governança, evidenciação e responsabilidade pelos resultados**



Nesse sentido, sugere-se a inclusão de informações suplementares através de Relatório de Administração e Notas Explicativas, baseados no Parecer nº 15/87 da CVM, com o intuito de dar maior clareza, diversidade e qualidade aos relatórios estabelecidos pela LRF.

**Relatórios de Administração versus Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM**

O conjunto de informações que os administradores fornecem aos acionistas, credores e comunidade em geral representa os Documentos de Administração, conforme previsto no art. 133 da Lei 6.404/76. Esse documento compõe-se do Relatório da Administração, das Demonstrações Contábeis (Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, Demonstração das Origens e Aplicação dos Recursos, Demonstração do Lucro ou Prejuízo Acumulado e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido) com Notas Explicativas e do Parecer dos Auditores Independentes (Lei 6.404/76).

Para Rodrigues (2005), o Relatório de Administração (RA) contém informações que tem por objetivo complementar as demonstrações contábeis de uma empresa, permitindo o fornecimento de dados e informações adicionais que sejam úteis aos usuários no seu julgamento e processo de tomada de decisão. Visa mostrar posturas e desempenhos administrativos na alocação dos recursos que estão sob guarda e responsabilidade da administração.

O Relatório da Administração representa, portanto, um necessário e importante complemento às demonstrações contábeis, pois fornece, de forma descritiva, dados e informações adicionais que podem ser úteis aos usuários em seu julgamento e, por ser menos técnico, pode atender a uma maior gama de usuários.

De acordo com Beuren e Gallon (2006), a Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, dá competência à CVM para estabelecer normas sobre o Relatório

da Administração. A CVM pronunciou-se através do Parecer de Orientação nº 15, de 28 de dezembro de 1987, recomendando a divulgação de alguns itens neste relatório. A CVM entende ser necessário complementar as informações mínimas determinadas pela Lei nº 6.404/76.

O Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM atribui a importância do Relatório de Administração da seguinte forma:

A divulgação de informações úteis, fidedignas e detalhadas, que possibilitem o conhecimento da companhia e de seus objetivos e políticas, é um direito essencial do acionista. O relatório da administração não pode ser excluído dessa premissa, assim, tanto a falta de informações quanto a inclusão de estudos e fatos genéricos que não dizem respeito à situação particular da companhia constituem desatendimento ao interesse e ao direito do investidor. (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 1987).

O Parecer de Orientação nº 15, de 28 de dezembro de 1987, publicado pela CVM, sugere os tópicos básicos que devem ser objeto de destaque no relatório anual.

Na sequência, descreve-se a metodologia utilizada para criação de um relatório de administração, baseada no parecer nº 15/87 da CVM aplicado ao setor público, como forma de aumentar a transparência na gestão pública.

**MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA**

Com o propósito de responder às questões elaboradas neste trabalho, a pesquisa evidencia características de cunho descritivo, com abordagem qualitativa para a coleta dos dados.

A pesquisa descritiva, segundo Gil (1999), possui como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

**O Relatório da Administração representa, portanto, um necessário e importante complemento às demonstrações contábeis, pois fornece, de forma descritiva, dados e informações adicionais que podem ser úteis aos usuários em seu julgamento**

Com relação à utilização da abordagem qualitativa, Richardson (1999) caracteriza como sendo uma abordagem que não emprega métodos quantitativos para a análise do problema proposto na pesquisa, ou seja, essa abordagem não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

Esleu-se como população para esta pesquisa os municípios pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Produção e localizados no estado do Rio Grande do Sul. Para Richardson (1999), pode-se entender população como sendo o conjunto de elementos que possuem determinadas características.

Para a seleção da amostra utilizada neste estudo, buscou-se no sítio da Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS) os 23 municípios que pertencem ao Corede Produção que se encontram relacionados na Tabela 1, em ordem decrescente pelo número de habitantes. De acordo com os dados da FEE/RS (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2007), o Corede Produção possui uma população de 344.651 habitantes e um PIBpm (2006) de R\$ mil 6.240.725.

Para atender o objetivo deste estudo, adotou-se como procedimento de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental.

No tocante às pesquisas bibliográficas, Gil (1999) atribui como sendo pesquisas desenvolvidas a partir das contribuições dos diversos autores acerca de determinado assunto, mediante consulta a livros, periódicos etc.

Diante do exposto, a pesquisa bibliográfica aqui apresentada tem como propósito desenvolver estudos referentes às bases teóricas que envolvem temas como a governança corporativa, a transparência na gestão pública e a caracterização de Relatórios de Administração.

Por seu turno, as pesquisas documentais, segundo Gil (1999), são fundamentadas em dados que não receberam nenhum tratamento analítico. Deste modo, a pesquisa documental deu-se a partir da busca no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) dos dados contábeis utilizados para a divulgação das contas públicas e pertencentes aos municípios integrantes da população utilizada neste estudo. Foram encontrados relatórios padronizados e legalmente

estabelecidos pela LRF, ou seja, relatórios que apresentam informações quantitativas, extremamente técnicas e de difícil compreensão para a grande maioria da população.

Assim, construiu-se uma tabela com o montante de valores de gastos públicos destes municípios para Investimentos, por ser considerada uma das principais áreas de atuação do governo na prestação de serviços públicos, uma vez que o investimento público possui efeitos diretos e indiretos na atividade produtiva e é capaz de provocar mudanças no nível de crescimento econômico.

A partir dos dados contábeis dos demonstrativos publicados buscou-se o Parecer de Orientação da CVM nº 15/89, cujo objetivo é melhorar a qualidade das informações contábeis publicadas. Utilizando-se desse Parecer, propôs-se um modelo de Relatório de Administração para o setor público.

**Tabela 1**  
**População – municípios do Corede Produção – 2007**

Municípios – Corede Produção	População (hab.)
Passo Fundo	188.300
Carazinho	58.196
Marau	33.778
Chapada	9.440
Casca	8.381
Ciriaco	4.945
David Canabarro	4.704
Vila Maria	4.159
Pontão	3.904
Coqueiros do Sul	3.106
Nova Alvorada	3.058
Ernestina	3.010
Coxilha	2.916
São Domingos do Sul	2.854
Mato Castelhana	2.608
Camargo	2.471
Santo Antônio do Palma	2.216
Almirante Tamandaré do Sul	2.158
Nova Boa Vista	2.083
Vanini	1.956
Santo Antônio do Planalto	2.029
Muliterno	1.800
Gentil	1.579
<b>Total população</b>	<b>344.651</b>

Fonte: IBGE.

O objetivo é demonstrar que os valores correspondentes aos gastos públicos divulgados, por exemplo, em investimentos, não é considerado um instrumento de transparência e associado aos princípios de boas práticas de governança. Tal fato identificou a necessidade de criação de um Relatório de Administração para o setor público, baseado no Parecer de Orientação da CVM nº 15/89.

### PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM RELATÓRIO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O SETOR PÚBLICO COM BASE NO PARECER Nº 15/87 DA CVM

Os relatórios ou demonstrativos publicados pelo setor público possuem dados contábeis de difícil compreensão e que geralmente não apresentam qualquer nota explicativa ou Relatório de Administração.

A Tabela 2 apresenta o montante de gastos públicos dos municípios pertencentes ao Corede Produção, localizados no estado do Rio Grande do Sul. São dados que se encontram disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É um exemplo da forma como os órgãos públicos publicam os demonstrativos de gastos. Elegeram-se os gastos públicos distribuídos em Investimentos.

A partir dos dados extraídos dos relatórios contábeis publicados e transcritos na Tabela 2, pode-se observar que esses relatórios apresentam somente informações monetárias quantitativas, ou seja, apresentam valores globais, correspondentes ao respectivo demonstrativo. Neste exemplo, a função Investimentos corresponde ao montante que cada município investiu entre os anos de 2001 e 2007, mas sem qualquer informação qualitativa (principais aquisições

**Tabela 2**  
**Gastos públicos com investimentos – municípios do Corede Produção – 2001-2007**

Municípios do Corede Produção	Gastos públicos com investimentos (R\$)						
	Períodos						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Passo Fundo	7.673.868,00	7.549.075,00	7.685.753,00	12.270.235,00	5.113.993,00	10.558.847,00	11.061.113,82
Carazinho	1.771.067,98	2.826.398,70	3.185.603,83	2.330.061,51	1.071.263,24	2.718.200,99	4.482.570,32
Marau	2.335.705,13	1.945.274,00	965.270,13	2.801.121,63	3.889.643,43	7.261.357,13	4.987.714,46
Chapada	455.266,77	784.158,65	543.886,22	823.483,74	1.067.133,80	904.650,78	2.330.349,70
Casca	703.321,16	920.213,74	761.397,22	629.096,88	863.597,15	726.716,69	712.667,11
Ciriaco	184.195,29	281.717,38	74.353,71	561.062,64	519.340,77	349.977,75	950.666,35
David Canabarro	287.572,00	487.894,58	580.492,92	622.696,06	532.982,50	338.788,40	963.196,71
Vila Maria	616.258,54	599.535,62	398.166,54	740.875,10	677.645,13	2.111.934,44	1.042.850,11
Pontão	218.479,26	397.476,44	97.381,00	603.570,01	445.653,16	795.695,24	659.476,27
Coqueiros do Sul	319.763,763	573.096,00	281.189,00	506.260,00	524.706,00	507.459,00	1.102.587,00
Nova Alvorada	688.255,77	761.843,00	788.270,00	1.670.260,21	2.017.320,82	2.926.484,22	1.902.471,00
Ernestina	162.645,00	609.209,64	423.997,55	402.886,20	141.173,61	433.833,89	948.608,91
Coxilha	392.729,01	456.311,81	472.651,31	570.786,76	875.126,74	1.015.076,98	1.365.143,30
São Domingos do Sul	203.955,91	543.294,5	491.401,60	542.056,84	440.866,04	897.738,98	929.442,20
Mato Castelhano	294.070,68	565.626,45	917.194,24	725.069,23	601.099,35	548.875,03	440.855,33
Camargo	385.305,73	655.765,61	519.768,71	781.064,95	856.988,46	814.668,76	1.865.138,47
Santo Antônio do Palma	149.879,17	518.304,71	918.238,39	297.432,02	535.987,76	1.662.403,62	1.225.942,97
Almirante Tamandaré do Sul	521.373,83	959.689,46	935.382,91	536.716,91	963.901,53	897.873,23	836.944,45
Nova Boa Vista	295.554,73	423.491,11	400.640,30	456.496,75	885.656,52	899.562,66	732.385,25
Vanini	375.564,18	765.178,14	742.088,81	414.025,56	836.810,07	822.137,43	1.288.797,56
Santo Antônio do Planalto	151.994,43	439.657,53	416.890,26	465.813,40	1.009.344,66	482.338,32	815.452,90
Muliterno	266.545,70	416.748,91	286.014,30	377.381,63	260.229,20	996.662,81	540.094,68
Gentil	198.186,12	239.224,30	276.867,66	443.374,6	607.658,73	653.004,65	1.102.176,98
<b>Total</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>	<b>18.651.558,15</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

feitas). Isso ocorre com praticamente todos os relatórios, pois nenhum deles possui notas explicativas ou qualquer outra informação qualitativa, comprometendo a transparência dos atos do Poder Público.

A Tabela 3 apresenta o montante dos gastos orçamentários realizados pelos municípios do Corede Produção.

Conforme dados constantes nas tabelas apresentadas, a prestação de contas para a sociedade restringe-se apenas a valores monetários de difícil entendimento, comprometendo os princípios de governança corporativa, em especial a transparência de informações. Ainda que a publicidade na Administração Pública brasileira esteja

estabelecida como princípio no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e detalhada em seu § 1º, onde consta que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos devem ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

A sugestão de publicação de Relatórios de Administração por parte do gestor público somente fortalece e legitima o Estado, e propicia à sociedade maior informação de como são gastos os recursos públicos, isto é, os impostos pagos pela população.

Nesse contexto, utilizando-se de algumas recomendações estabelecidas pelo Parecer nº 15/87 da CVM, propõe-se um modelo de Relatório de Administração que poderá acompanhar os

<b>Tabela 3</b>							
<b>Total de Despesas Orçamentárias – Municípios do Corede Produção – 2001-2007</b>							
<b>Municípios do Corede Produção</b>	<b>Total despesas orçamentárias ( R\$)</b>						
	<b>Períodos</b>						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Passo Fundo	73.532.334,00	80.025.994,00	98.879.802,00	115.660.760,0	120.115.358,0	137.977.652,00	154.736.539,10
Carazinho	27.510.644,60	35.138.799,62	44.340.366,16	48.177.512,37	50.340.384,70	54.602.627,45	63.732.510,39
Marau	16.857.680,23	19.054.886,00	21.840.377,64	27.013.961,11	31.797.920,33	38.374.904,91	40.795.448,82
Chapada	5.668.644,17	6.582.211,43	7.469.899,78	9.121.844,68	10.198.327,22	10.429.804,96	13.312.046,04
Casca	5.316.829,55	5.919.741,88	6.685.367,95	7.335.494,10	8.328.213,33	9.486.389,41	10.560.322,82
Ciriaco	2.948.491,09	3.371.858,63	3.843.000,38	4.914.932,64	5.805.491,10	6.173.807,54	7.333.326,73
David Canabarro	2.824.301,59	3.585.185,21	4.154.213,38	4.715.870,94	5.566.449,05	6.215.299,24	7.151.141,27
Vila Maria	4.412.428,67	4.338.214,73	5.302.638,90	5.785.557,67	6.488.245,79	8.775.456,53	9.003.653,31
Pontão	3.262.556,43	4.325.741,20	4.865.516,41	6.098.934,33	7.200.788,70	8.255.655,87	8.687.814,55
Coqueiros do Sul	2.864.940,21	3.343.941,00	3.816.760,00	4.604.300,00	4.993.041,00	5.629.141,00	6.466.821,00
Nova Alvorada	3.112.824,73	3.919.522,00	4.407.196,00	6.246.990,32	7.435.741,29	8.673.981,27	8.731.732,00
Ernestina	3.059.932,00	3.950.684,55	4.008.677,21	4.791.738,91	4.555.144,06	6.043.973,18	7.010.158,68
Coxilha	3.494.196,59	3.209.130,40	4.517.290,60	5.137.287,01	6.016.113,96	6.917.068,32	7.367.813,83
São Domingos do Sul	2.367.402,48	3.389.665,12	3.832.787,16	4.267.070,15	4.862.502,87	5.784.170,72	6.559.481,25
Mato Castelhano	2.434.832,27	2.956.821,13	3.866.549,56	4.383.454,88	4.941.958,37	5.545.833,42	5.952.211,88
Camargo	3.278.341,46	3.872.336,52	4.592.885,65	5.371.681,27	6.091.576,59	6.386.246,36	8.054.024,07
Santo Antônio do Palma	2.528.074,22	3.270.395,96	4.119.324,62	3.966.352,59	4.539.379,24	6.159.614,51	6.388.773,20
Almirante Tamandaré do Sul	2.211.099,44	3.000.195,75	3.750.784,19	3.866.597,06	5.190.033,65	5.813.075,06	6.117.423,30
Nova Boa Vista	2.598.801,64	3.168.490,45	3.477.247,53	4.246.765,47	4.505.587,34	5.044.576,22	5.769.850,42
Vanini	2.382.212,36	3.261.869,98	3.819.437,96	3.911.061,02	4.962.696,50	5.209.616,29	6.263.991,99
Santo Antônio do Planalto	2.475.099,47	3.140.600,15	3.861.703,93	4.238.905,22	4.962.696,50	5.799.500,49	6.109.869,42
Muliterno	2.267.755,95	2.446.867,72	2.993.164,43	3.411.743,60	3.787.014,12	5.016.921,38	4.707.874,42
Gentil	2.365.186,14	2.872.448,15	3.450.903,81	3.999.546,89	4.813.994,83	5.489.294,38	6.172.159,75
<b>Total</b>	<b>208.145.601,58</b>	<b>208.145.601,58</b>	<b>251.895.895,25</b>	<b>291.268.362,23</b>	<b>317.498.658,54</b>	<b>363.804.610,51</b>	<b>406.984.988,24</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Relatórios de Gestão Fiscal estabelecidos pela LRF e de publicação obrigatória. E que servirão para aumentar a transparência no setor público, fornecendo aos cidadãos a real compreensão dos recursos aplicados pelo Poder Público.

Os itens constantes no Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM que constituem informações adicionais que atendem às linhas gerais, já apresentadas por muitas companhias no Brasil

(e comumente em alguns outros países), os quais também devem ser evidenciados no Relatório da Administração, são:

- a. **descrição dos negócios, produtos e serviços** – histórico das vendas físicas dos últimos dois anos e vendas em moeda de poder aquisitivo da data do encerramento do exercício social; é recomendável também a descrição e análise por segmento ou linha de produto, quando relevantes para a sua compreensão e avaliação;
- b. **comentários sobre a conjuntura econômica geral** – concorrência nos mercados, atos governamentais e outros fatores exógenos relevantes sobre o desempenho da companhia;
- c. **recursos humanos** – número de empregados no término dos dois últimos exercícios e *turnover* nos dois últimos anos, segmentação da mão de obra segundo a localização geográfica, nível educacional ou produto, investimento em treinamento, fundos de seguridade e outros planos sociais;
- d. **investimentos** – descrição dos principais investimentos realizados, objetivos, montantes e origens dos recursos alocados;
- e. **pesquisa e desenvolvimento** – descrição sucinta dos projetos, recursos alocados, montantes aplicados e situação dos projetos;
- f. **novos produtos e serviços** – descrição de novos produtos, serviços e expectativas a eles relativas;

**A sugestão de publicação de Relatórios de Administração por parte do gestor público somente fortalece e legitima o Estado, e propicia à sociedade maior informação de como são gastos os recursos públicos**

- g. **proteção ao meio ambiente** – descrição e objetivo dos investimentos efetuados e montantes aplicados;
- h. **reformulações administrativas** – descrição das mudanças administrativas, reorganizações societárias e programas de racionalização;
- i. **investimentos em controladas e coligadas** – indicação dos investimentos efetuados e objetivos pretendidos com as inversões;
- j. **direitos dos acionistas e dados de mercado** – políticas relativas à distribuição de direitos, desdobramentos e grupamentos; valor patrimonial por ação, negociação e cotação das ações em Bolsa de Valores;
- k. **perspectivas e planos para o exercício em curso e os futuros** – poderá ser divulgada a expectativa da administração quanto ao exercício corrente, baseada em premissas e fundamentos explicitamente colocados, sendo que esta informação não se confunde com projeções por não ser quantificada;
- l. em se tratando de **companhias de participações**, o relatório deve contemplar as informações acima mencionadas, mesmo que de forma mais sintética, relativas às empresas investidas.

A seguir, apresenta-se a proposta de um modelo de Relatório de Administração para o setor público.

O modelo de Relatório de Administração proposto pelos autores tem como objetivo aumentar, de forma simplificada, a transparência no âmbito do setor público, contribuindo para que a Administração Pública atinja as boas práticas de governança corporativa.

Diante do exposto, pode-se dizer que embora a LRF tenha trazido uma série de instrumentos capazes de tornar a Administração Pública mais transparente, os mesmos possuem somente informações quantitativas monetárias, de difícil compreensão, logo, não atendendo plenamente aos princípios de transparência e prestação de contas.

PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE RELATÓRIO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADO AOS MUNICÍPIOS DO COREDE

Descrição dos negócios, produtos e serviços	Descrever os principais serviços prestados pelo Poder Público à sociedade, como por exemplo, as atividades realizadas por órgãos (educação, saúde, assistência social etc). Pois, conforme se observou, os relatórios publicados em suas versões simplificadas trazem o montante gasto pelo Poder Público, sem explicar onde foram feitos os gastos (relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação).
Comentários sobre a conjuntura econômica geral	Demonstrar a variação ocorrida na receita e na despesa entre períodos. Uma vez que toda a atividade econômica está sujeita às mudanças ocorridas no ambiente macroeconômico.
Recursos humanos	Informar o número de servidores existentes, já que o relatório publicado dos Demonstrativos dos Limites gastos com pessoal traz somente o montante gasto com Servidores (com separação entre Servidores efetivos e os com cargos comissionados).
Investimentos	Descrição dos principais investimentos realizados pelo setor público, objetivo, montantes e origens dos recursos alocados.
Pesquisa e desenvolvimento	Descrição de projetos existentes para geração de renda e desenvolvimento local.
Novos produtos e serviços	Descrição de novos produtos e serviços e expectativas a eles relativas.
Proteção ao meio-ambiente	Descrição de investimentos realizados e montantes aplicado para a proteção ao meio-ambiente.
Reformulações administrativas	Descrição de mudanças administrativas e programas de racionalização.
Perspectivas e planos para o exercício em curso e os futuros	Poderá ser divulgada a expectativa da administração quanto ao exercício corrente, baseada em premissas e fundamentos explicitamente colocados, sendo que esta informação não se confunde com projeções por não ser quantificada.

**Quadro 1**  
Relatório de Administração proposto ao setor público – com base no Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM

Fonte: Elaborado pelos autores

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi propor um Relatório de Administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como forma de aumentar a transparência dos relatórios publicados pela Administração Pública, atendendo aos princípios de boas práticas de governança.

Constatou-se, através das publicações apresentadas pelos 23 municípios pertencentes ao Corede Produção do estado do Rio Grande do Sul, que os demonstrativos utilizados para prestação de contas à população dos gastos públicos efetuados por estes municípios (e pelos demais municípios, uma vez que os demonstrativos utilizados para prestar contas à sociedade são padronizados) possuem informações quantitativas e de difícil compreensão, ferindo o princípio da ampla transparência estabelecido pela Constituição Federal, LRF e como um dos princípios de boas práticas de governança.

Assim, com base no Parecer de Orientação nº 15/87 da CVM, propôs-se um Relatório de Administração (RA), cujo objetivo é complementar as informações contábeis. O RA proposto pode fornecer informações qualitativas aos cidadãos, aumentando a transparência da gestão pública.

Entende-se que um modelo de RA voltado ao setor público assegura os três elementos ou dimensões que compõem a transparência das contas públicas: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para que as decisões sejam plenamente evidenciadas em seus relatórios fiscais.

Por fim, pode-se concluir que através da utilização do Relatório de Administração proposto acredita-se que os gestores obterão maior transparência em suas prestações de contas, bem como atenderão plenamente aos princípios e recomendações de boas práticas de governança.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A.; ROSSETI, J. P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BARRET, Pat. *Corporate Governance in the public sector context*. Canberra, 2001. Disponível em: <<http://www.governança\corporate%20governance%20in%20public>>. Acesso em: 13 dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Achieving Better Practice Corporate Governance in the public sector*. 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/uploads/documents>>. Acesso em: 13 dez. 2006.
- BEUREN, Ilse Maria; GALLON, Alessandra Vasconcelos. Análise do conteúdo da evidenciação nos relatórios da administração das empresas participantes dos níveis de governança da BOVESPA. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 6., 2006. São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 2006.

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 2 dez. 2007.
- BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2009.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 19 e 20*. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2009.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://www.stn.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2007.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa*. Jun.2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilhadoc>>. Acesso em: 16 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Parecer de Orientação CVM n° 15*, de 28 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2006.
- CRUZ, Flávio da et al. *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (RS). *Resumo Estatístico COREDES RS*. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 17 mar. 2009.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS CONTÁBEIS, ATUARIAIS E FINANCEIRAS (FIEPACFI). *Manual de contabilidade das sociedades por ações: aplicável às demais sociedades*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- IBGE. *Censo 2007-Contagem da População*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *melhores práticas de governança corporativa*. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 28 out. 2006.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. *Dicionário de termos de contabilidade*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LETHBRIDGE, Eric. Governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, dez. 1997.
- LOPES, Alexsandro Broedel. Teoria dos contratos, governança corporativa e contabilidade. In: IUDÍCIBUS, Sérgio de; LOPES, Alexsandro Broedel. *Teoria avançada da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MACHADO Jr.; José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 22. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
- MARQUES, Maria da Conceição Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa aplicada ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun, 2007.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado)-FEA. USP, 2006.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF, 2002.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle., *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, 1997.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005. São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 2005.
- RECH FILHO, Armando. *Serviços públicos na Internet: no interesse maior do Estado ou do cidadão - Estudo de caso dos serviços ao cidadão de Curitiba*. 2004. Tese (Doutorado Engenharia da Produção)-UFSC, 2004.
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. *LRF*. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/lrf>>. Acesso em: 16 fev. 2007.
- RODRIGUES, Fernanda Fernandes. *Análise das Variáveis que Influenciam as Informações Divulgadas nos Relatórios da Administração das Companhias Abertas Brasileiras: um estudo empírico dos anos de 2001 a 2003*. 2005. Dissertação (Mestrado)-UnB, 2005.
- SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado)- FEA.USP, 2002.
- SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.
- TIMMERS, Hans. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance. 9<sup>th</sup> Fee Public Sector Conference. 11/2000. Disponível em: <<http://www.ninfin.nl>>. Acesso em: 13 dez. 2006.
- TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.





# A avaliação de desempenho e suas contribuições para o alcance da eficácia na prestação de serviços à sociedade

Suely Silva<sup>A</sup>  
Renata Miranda Savoy<sup>B</sup>

## Resumo

Seguindo uma tendência das empresas privadas de valorização do capital humano para fazer frente à grande concorrência imposta pela globalização, o serviço público passou a entender a necessidade de se ter pessoas adequadas e motivadas para a execução de atividades que concorram para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos, cada vez mais exigentes. Este artigo tem por objetivo discutir as iniciativas no âmbito do Poder Executivo do estado da Bahia voltadas à implantação de práticas de avaliações de desempenho individualizadas com foco em resultados, principalmente nas áreas de gestão e educação. Discute ainda seus problemas, evolução de sistemáticas e a necessidade de se aferir, principalmente através do controle social, o reflexo dessas ações na melhoria dos serviços prestados pelo Estado.

**Palavras-chave:** Avaliação de desempenho. Aferição de resultados. Funcionalismo público. Administração pública.

## Abstract

*Following a trend by private companies of valuing human capital, in order to face strong competition imposed by globalization, the public service has started to understand the need to have appropriate and motivated people to carry out activities that contribute to supplying quality services to more and more demanding citizens. This article's objective is to discuss the initiatives in the State of Bahia at government level, concerned with introducing practices to evaluate individualized performance while focusing on results, mainly in the areas of management and education. It also discusses its problems, evolution of systems and need to assess the reflection of these actions in improving services supplied by the State, mainly through social control.*

**Keywords:** Performance evaluation. Assessing results. The Civil Service. Public administration.

## INTRODUÇÃO

Em novos tempos de intensa competição, mudança tecnológica e globalização dos mercados, os governos estão sendo pressionados a uma nova postura de agilidade e eficiência no uso

dos recursos. As mudanças aceleradas em curso alcançam os processos de trabalho e as tecnologias de comunicação, conduzindo a novos formatos organizacionais e a uma dinâmica inovadora no mundo social, caracterizada por volumes crescentes de informação, diversificação e particularização de interesses, fragmentação e proliferação das demandas. São pressões que afetam fortemente o Estado e sinalizam a necessidade de atualização da administração pública aos novos tempos.

Para gerar inovações e oferecer melhores produtos e serviços, é necessário que as organizações desenvolvam as competências técnicas,

<sup>A</sup> Pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade Católica de Ciências Econômicas da Bahia (FACCEBA); graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). [suely.silva@saeb.ba.gov.br](mailto:suely.silva@saeb.ba.gov.br)

<sup>B</sup> Pós-graduada em Desenvolvimento Econômico Territorial pela Universidade Católica de Salvador (UCSal) e em Marketing pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM); bacharel em Análise de Sistemas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCAMP); coordenadora de modernização da Gestão de Recursos Humanos da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB). [renata.savoy@saeb.ba.gov.br](mailto:renata.savoy@saeb.ba.gov.br)

comportamentais e gerenciais dos seus profissionais. Entretanto, constata-se o desnível entre os padrões de qualidade nos serviços perseguidos pelas organizações privadas, e a qualidade da prestação de serviços praticada pelas organizações públicas. O setor privado vem sendo pressionado, já há algum tempo, a melhorar seus padrões de desempenho para se manter competitivo, enquanto a administração pública apenas inicia o seu processo de renovação, premida pela elevação da consciência cidadã, que aspira a mais e melhores serviços públicos, com transparência no uso dos recursos.

Nesse contexto, a gestão por resultado tem merecido grande atenção nas organizações. O conceito de competência refere-se às características pessoais relativas a conhecimentos, habilidades e atitudes correlatas, que possam ser aprofundadas, estimuladas e direcionadas por meio do treinamento e do desenvolvimento no ambiente do trabalho, influenciando positivamente o desempenho individual e da organização como um todo. Mas, como competência não basta, associam-se a ela os resultados dos servidores públicos para se garantir a entrega de qualidade. Dessa forma, a gestão por resultados tem sido considerada decisiva no sucesso empresarial em ambientes de intensa competição.

Segundo definição de Graef (2008), diretor do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal:

Gestão por resultados em toda a administração pública passa pela estruturação dos processos do ciclo de gestão das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) com foco no alcance de resultados (envolve uma visão e estruturação integrada do planejamento governamental, orçamento, administração financeira e contábil, organização administrativa e normas de operação e funcionamento para todos os órgãos e entidades integrantes da administração).

Essas novas concepções conduzem à renovação da gestão de pessoal, em especial dos processos

de seleção, treinamento, remuneração e avaliação de desempenho, exigindo dos gestores de recursos humanos a assunção de maiores responsabilidades, a exemplo do planejamento apurado do capital intelectual da organização. Este desafio remete à necessidade de assegurar a atualização, o direcionamento e a inserção adequada das carreiras e quadros de pessoal nessa nova realidade.

Ainda predomina em muitas organizações, inclusive naquelas que integram a administração pública, uma cultura de ênfase unilateral na redução de custos, na obtenção de resultados imediatistas, em detrimento das questões da qualidade, produtividade e satisfação do cliente-cidadão. Estas são as que, de fato, asseguram resultados consistentes a longo prazo. É importante ressaltar que estas questões só ganham sentido quando existe dentro da organização a capacidade para perceber que as pessoas agregam valor aos processos organizacionais através de suas competências e resultados, fazendo com que estas se traduzam em vantagem competitiva para a organização.

A adoção de uma política moderna e abrangente de recursos humanos – contemplando os processos de seleção, treinamento e desenvolvimento, remuneração e avaliação de desempenho – e a focalização das competências e dos resultados alcançados proporcionam ganhos à organização e aos seus profissionais, oferecendo a possibilidade de gerenciar a sua própria carreira, facilitando a identificação dos seus objetivos pessoais e dos pontos de convergência com os objetivos da organização. Assim, é imprescindível que o Estado renove suas funções e estruturas e adote um novo padrão de gestão profissional da administração pública.

Essa nova forma de administrar procura adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes, sobretudo, maior agilidade e eficiência, priorizando os resultados, ao mesmo tempo que visa recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, fazendo da transparência e do controle-cidadão alavancas da eficácia das organizações públicas, respaldando-se no alto grau de envolvimento de todos os seus servidores.

Os servidores são efetivos pilares deste processo, o que pressupõe uma atenção intensa à gestão de recursos humanos, a qual deve ser baseada em um sistema meritocrático, simultaneamente dinâmico para acomodar as permanentes mudanças nas demandas intra e extrassociais, capazes de preservar os valores permanentes que protegem o interesse público.

Meritocracia aplicada à administração pública, segundo a definição de Barbosa (2003), em entrevista à revista *Talentos & Resultados*, é "... um conjunto de valores que postula que as posições sociais dos indivíduos na sociedade devem ser resultado do mérito de cada um, ou seja, das suas realizações individuais".

A nova administração pública brasileira fundamenta-se na profissionalização e nesta valorização individual do servidor público como mola mestra para a viabilização dos papéis inerentes ao Estado – de formulador de políticas públicas, regulador e articulador junto aos agentes econômicos, sociais e políticos, direcionados à excelência da prestação de serviços públicos.

A compatibilização do perfil de servidores ocupantes das carreiras estratégicas com os requisitos imprescindíveis à reconstrução do aparelho do Estado requer uma política de recursos humanos voltada para a captação e manutenção de servidores, com ênfase no desenvolvimento profissional, instituição e reorganização de carreiras e cargos, abrangendo a qualificação e, principalmente, o sistema remuneratório e o desempenho.

O principal entrave à implantação de um sistema de gestão por resultados parece ser a falta de cultura brasileira em se avaliar, de forma isenta e sem justificativas atenuantes, os resultados individuais de um trabalhador. A cultura brasileira tende a amenizar os maus resultados, sempre justificados pelo enfrentamento de problemas inesperados, em vez de esses problemas serem colocados como obstáculos a serem vencidos.

Mais uma vez recorrendo a Barbosa (1996), que em seu artigo "Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?" escreveu:

Na sociedade brasileira, o estabelecimento de gradações ou hierarquias é visto como

a introdução de uma desigualdade, que vai de encontro ao próprio objetivo do sistema. O único valor com legitimidade a vazar desta perspectiva igualitária radical é a senioridade. E isso faz um extremo sentido. A senioridade está entranhada no código genético e, portanto, é um atributo ao alcance de todos. Já o mérito, resultado do desempenho e das diferenças substantivas individuais, depende do indivíduo e de suas especificidades: nem todos podem tê-lo ou consegui-lo.

Isso posto, cabe ao Estado enfrentar as dificuldades inerentes à administração pública e reconhecer e contornar os problemas advindos das resistências às mudanças e da cultura hoje prevalecente, inclusive na administração pública do estado da Bahia, para enfim implantar uma cultura de avaliação efetiva do desempenho de seus servidores baseada em resultados.

## A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA BAHIA

O Poder Executivo do estado da Bahia enfrentou toda sorte de problemas em suas investidas rumo à implantação de um sistema de avaliação de desempenho. Muitos desses problemas surgiram da inexistência da cultura de avaliação por resultados. Entretanto, várias tentativas de sistematização de avaliação foram feitas e todas serviram como experiências das quais foram sendo extraídas possibilidades de melhorias. Merecem citação algumas destas investidas e quais os acertos e os erros na aplicação de cada uma delas.

Bem como nos demais estados da Federação, as primeiras experiências em organização de carreiras na Bahia e os respectivos progressos dentro dela eram auferidos usando-se como parâmetro o tempo de serviço que o servidor havia prestado ao Estado, ou pelo menos o tempo era o principal critério para tal. E isto fazia sentido. No modelo taylorista herdado pelo Estado, onde as tarefas eram padronizadas e compartimentadas, a experiência, ou tempo de serviço naquela determinada tarefa, era muito importante, pois com o passar do tempo supostamente aprendia-se a fazer melhor através

da repetição. Este modelo prevaleceu na Bahia até a década de 1970. Em carreiras mais hierarquizadas, como as da Segurança Pública (delegados, policiais), ainda há resquícios deste modelo, ou combinação dele com outros. Deste modelo, o Estado herdou servidores desmotivados, para os quais havia a convicção de que bastava aguardar o tempo passar para receber as vantagens pecuniárias advindas de promoções e/ou de bonificações. Um exemplo destas bonificações é o ainda vigente Adicional por Tempo de Serviço (ATS). O ATS incide sobre o vencimento básico do servidor baiano, acrescentando-lhe 1% incorporável ao ano.

Após a década de 1970, introduziu-se no Estado um novo critério de mérito, a titulação ou formação. A titulação como forma de promover o funcionalismo público baiano começou a ser aplicada para as carreiras das universidades baianas, bem como para as carreiras da educação básica. Bastava que o professor, por exemplo, tivesse cursos de especialização, mestrado ou doutorado para receber vantagens pecuniárias incorporadas ao seu salário, isto é, promoção na carreira. Nem sequer havia limites de vagas em quaisquer classes de professor, bastando-se cumprir com os requisitos de titulação para que a promoção fosse garantida. Em alguns casos, cujas carreiras não eram suficientemente estruturadas e, portanto, não havia previsão para ascensão dentro delas, quantidade mínima de horas-aula ou titulação eram critérios utilizados para concessão de “adicional de titulação”. Esta forma de avaliação produzia como resultado um corpo docente com alto nível de titulação e vasta carga horária de cursos atendidos, porém com desempenho de suas funções aquém do desejado. Portanto, o Estado continuava a premiar por critérios que não mediam desempenho propriamente dito e a sociedade continuava a demandar por mais eficiência nos serviços públicos.

**No modelo taylorista herdado pelo Estado, onde as tarefas eram padronizadas e compartimentadas, a experiência, ou tempo de serviço naquela determinada tarefa, era muito importante, pois com o passar do tempo supostamente aprendia-se a fazer melhor através da repetição**

Ainda insatisfeitos – governo, servidores e sociedade – com as formas de avaliação então vigentes, os modelos foram evoluindo, sempre à busca de se traduzirem em aumento de eficiência para atender as já relatadas crescentes demandas da sociedade.

Essa evolução levou o estado da Bahia à aplicação de um primeiro modelo de avaliação de desempenho, que perdura até os dias de hoje para as seis avaliações que acontecem durante os três anos de estágio probatório.

Para o estágio probatório, a Lei Estadual nº 6.677/94 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, dispõe o seguinte:

Art. 27 - Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para o cargo de provimento permanente ficará sujeito a estágio probatório por um período de 03 (três) anos, durante o qual sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores:

- I - assiduidade;
- II - disciplina;
- III - capacidade de iniciativa;
- IV - produtividade;
- V - responsabilidade.

Essa prática de avaliação de desempenho consiste no preenchimento, pelo chefe imediato, de formulários que contêm questões que dizem respeito às habilidades e atitudes do servidor, como as relatadas acima. Em Anexo 1 encontra-se um formulário modelo usado para este tipo de avaliação. Os problemas deste tipo de avaliação são inúmeros e o primeiro deles relaciona-se ao fato de que as avaliações não estão atreladas a uma estratégia de governo ou da organização onde o servidor público desempenha suas funções. Como avaliar a adequação do resultado de um esforço se não se tem clareza sobre o objetivo para o qual tal esforço está sendo empreendido?

Esse modelo de avaliação tem também um alto grau de subjetividade. Sabe-se que qualquer modelo de avaliação carrega em si certo grau de subjetividade, mas esta avaliação é totalmente subjetiva. Isto é, o índice de eficiência de um mesmo servidor varia de acordo com as expectativas ou grau de exigência de seu chefe; chefe este inserido num ambiente onde inexiste a cultura de avaliação de desempenho e ele tampouco foi preparado para avaliar seus subordinados. No Brasil, a maioria dos modelos se baseia em critérios subjetivos de avaliação, o que resulta num problema em ocasiões de demissão de servidor por insuficiência de desempenho. Nunca há prova objetiva suficiente que subsidie uma demissão por justa causa. Esta métrica é facilmente rebatida pelo judiciário, por ser inconsistente e subjetiva.

A falta de preparo das chefias imediatas impediu que esses servidores encarassem as avaliações de seus subordinados como parte de seu papel como líder, situação que os fez lançar mão de uma série de manobras inadequadas. Para que esses chefes não se indispussem com suas equipes, observou-se resultados de avaliações igualmente excelentes para equipes inteiras. Um exemplo que ilustra bem esta situação são os acontecimentos que foram observados em autarquias e fundações do Estado. A Lei 7.023, de 23 de janeiro de 1997, do estado da Bahia, autorizou que até 30% da receita arrecadada por autarquias e fundações fossem distribuídos, em forma de gratificação por produtividade, entre seus servidores, conforme seu artigo 4º:

**Art. 4º** - As entidades autárquicas e fundacionais da estrutura do Poder Executivo Estadual, que tenham receita própria, proveniente da arrecadação de taxa ou contribuição, poderão destinar até 30% (trinta por cento) desta receita, realizada mensalmente, ao pagamento de gratificação especial de produtividade, a ser concedida aos servidores que estejam no efetivo desempenho de encargos inerentes às atividades geradoras dos referidos recursos, segundo critérios definidos em regulamento.

**No Brasil, a maioria dos modelos se baseia em critérios subjetivos de avaliação, o que resulta num problema em ocasiões de demissão de servidor por insuficiência de desempenho**

Em sua implementação, constatou-se repetidas vezes a divisão equânime entre todos os servidores sujeitos a tal gratificação, sem distinção de níveis individuais de produtividade, transformando este em apenas mais um instrumento burocrático do Estado. Assim, criou-se um ambiente propício ao chamado “pacto de mediocridade”, impedindo que o desempenho de um servidor sobressaísse com relação ao desempenho de seu colega; e também transformou a concessão de gratificação em uma prática habitual, incompatível com o conceito de remuneração variável.

Em alguns casos, para contornar situações de avaliações idênticas, criaram-se critérios de desempate, como por exemplo, tempo de serviço. Assim, o que definia efetivamente uma promoção era o critério de desempate, ou seja, um retorno aos primórdios da ascensão de carreira no Estado, que também se baseava em tempo de serviço. Ou então, para fazer frente a esses limites, instaurou-se a prática de “rodízio”. A cada rodada, um servidor era agraciado com as melhores pontuações, de maneira que ao final do “rodízio” todos eram contemplados. Além dessas práticas absurdas de gestão para a distribuição das gratificações, outro disparate era o valor delas, de até 150% do vencimento básico de um servidor, enquanto o recomendado é que essas gratificações não ultrapassem o patamar de 20%.

Diante dos problemas relatados acima, a avaliação de desempenho utilizada na década de 1990 no estado da Bahia mostrou total inadequação pelo fato de ela não ser eficiente à aferição de resultado do funcionalismo público.

A mais recente tentativa do Estado com relação à avaliação de resultados foi a certificação ocupacional, que advém do surgimento do conceito de competência na gestão pública de pessoas. O princípio constitucional da eficiência, inserido no art. 37 da Constituição Federal do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 19/98, trata da

otimização dos recursos públicos com o objetivo de atingir o máximo possível, bem como prestação adequada e ótima dos serviços públicos. O *caput* do art. 37 passou a ter a seguinte redação: “Art.37.

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte...”.

O conceito de competências para Scott B. Parry (1997) é o que segue:

Competências é um agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionadas, que afeta parte considerável da atividade de alguém, que se relaciona com seu desempenho, que pode ser medido segundo padrões preestabelecidos, e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento.

Já para a consultoria *Pricewaterhouse Coopers*, competências:

- São as entregas que o indivíduo faz à organização.
- Expressa uma ação, algo concreto que o indivíduo produz.
- Comunica o que é esperado, em termos técnicos, de cada empregado.
- Explica o valor agregado para o processo, estratégia, cliente...
- De forma sistêmica, comportam um conjunto de comportamentos, conhecimentos e habilidades.
- Requerem determinadas características pessoais.

Criada pela Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM) nos idos de 2000 e adotada inicialmente pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia, a certificação ocupacional visava assegurar a qualificação necessária para o exercício de cargos públicos.

**A Secretaria da Educação do Estado aprovou, em 2003, o Plano de Carreira do Magistério Público, vinculando o crescimento horizontal na carreira à certificação ocupacional e a re-certificações a cada três anos**

Tecnologia pioneira no país, o sistema baiano foi o único a ter o reconhecimento internacional da *National Organization for Competency Assurance (NOCA)*, comissão internacional que congrega as

principais agências de certificação ocupacional de todo o mundo. Tal processo consistia em um conjunto de testes que avaliavam os conhecimentos e atitudes necessários ao exercício das funções requeridas pelo cargo (ver em Anexo 2 o

fluxo de trabalho da certificação).

Em 2001, iniciou-se no Estado a certificação do cargo de dirigente escolar, estendido em seguida para o cargo de professor alfabetizador e professores de disciplinas. A Secretaria da Educação do Estado aprovou, em 2003, o Plano de Carreira do Magistério Público, vinculando o crescimento horizontal na carreira à certificação ocupacional e a re-certificações a cada três anos. O sistema obteve tal repercussão nacional que chegou a ser exportado para outros estados e municípios, como o município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, e o estado de Minas Gerais. A FLEM, ao longo de três anos, chegou a aplicar 38.327 testes na Bahia, para um contingente de 13.730 candidatos, certificando 2.649 dirigentes escolares e 1.481 professores alfabetizadores. Os certificados somavam aproximadamente 30% dos candidatos.

Mesmo sendo certificados tão poucos professores e dirigentes, para este grupo reduzido não foi possível relacionar o bom resultado obtido nas provas da certificação a uma melhoria na qualidade do ensino entregue aos alunos da rede pública.

Em 2006, o mesmo modelo foi aplicado aos 320 ocupantes da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). O Anexo 2, intitulado “Fluxo de Trabalho”, demonstra como era a proposta da FLEM para a aplicação dessa metodologia.

Para o cargo de EPPGG, a inadequação mostrou-se mais evidente. Por se tratar de cargo de criação recente na Bahia (Lei 8.889, de 1 de dezembro

2003) e portanto de atribuições mais amplas, seguindo uma tendência mundial, onde os conhecimentos variam também de acordo com o local onde suas funções estão sendo desempenhadas, os EPPGGs não viram suas atribuições diárias refletidas no conteúdo das provas, que tinham um cunho preponderantemente legalista. A Associação dos Gestores Governamentais do Estado da Bahia (AGGEB), em carta ao governo do estado à época escreveu:

Ocorre que não pode ser olvidado que a certificação ocupacional dos EPPGG, tal como foi executada em 2006, não pode funcionar como único critério para a aferição do merecimento, porque além de não atender ao quesito aferição de Conhecimento, não abrangeu em momento algum a aferição de Habilidades e as Atitudes – outros critérios importantíssimos para avaliação profissional. Além disso, a Administração Pública não proveu os meios necessários, constitucional e legalmente impostos, para que os EPPGG se submetessem a um processo de certificação regular, algo que influenciou, negativamente, no resultado da avaliação.

E mais adiante:

A prova aplicada, chamada de TCE (múltipla escolha), endereçou questões legalistas em sua maioria, que implicavam em saber de cor vários pontos da legislação. Raras foram as questões que exigiram raciocínio dos EPPGG. Uma verdadeira “pegadinha” com todo significado que essa expressão popular carrega. Isso é inadmissível em qualquer processo de Certificação Ocupacional.

Além dessas inadequações, o processo foi questionado também pela sua falta de transparência. Foram usadas fórmulas de pontuação de difícil entendimento e questões de provas foram anuladas por motivos não claros e decididos após a aplicação das provas.

Embora um aparente avanço com relação aos modelos anteriores, novamente constatou-se inadequação do modelo de certificação ocupacional aos que se pretendiam Estado, funcionalismo público e sociedade, por se tratar de um modelo que não media resultados, e sim conhecimentos.

## A BUSCA DO MODELO ADEQUADO

Diante das experiências relatadas, o modelo de Avaliação de Desempenho com foco em competências que hoje o estado da Bahia entende como exequível e adequado a sua realidade instalada deve ser conduzido em conjunto com uma equipe multidisciplinar, para que esta seja capacitada quanto a sua implementação e gestão. Este modelo deverá ainda ser tão abrangente a ponto de fornecer instrumentos e informações que possibilitem à administração, principalmente, conduzir as ações abaixo relacionadas.

- Identificar necessidades de treinamento e desenvolvimento dos servidores;
- Aprimorar os critérios para movimentação funcional;
- Construir e gerenciar um banco de talentos;
- Compatibilizar a avaliação do estágio probatório com o modelo de avaliação de desempenho;
- Possibilitar a evolução salarial com critérios justos e objetivos;
- Reestruturar os planos de carreiras;
- Potencializar a gestão do conhecimento;
- Identificar com clareza a efetiva entrega do servidor, alinhada ao planejamento de governo e de suas organizações;
- Implantar modelo de remuneração variável.

O modelo sugerido por Leme (2008) propõe a estratificação de critérios de avaliação conforme a característica da função desempenhada por um servidor: operacional, tática e estratégica. No Quadro 1 anexo, uma representação desse modelo sugere que, à medida que a função se aproxima do nível estratégico, diminuem em importância na composição do índice as competências técnicas e aumentam em importância as competências de complexidade e responsabilização do servidor. O *mix* desses critérios compõe o que Leme chama de “coeficiente de desempenho do servidor”, conforme exemplo ilustrativo do Quadro 2 anexo. Esta proposta parece adequada às condições do Estado.

Para um início de aplicação deste modelo de Avaliação de Desempenho com Foco em

Competência, o estado da Bahia pretende implementar uma primeira etapa que tenha o público-alvo estimado em 46 mil servidores distribuídos nos cargos de Professor, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Especialista em Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Especialista em Metrologia e Qualidade, Fiscal Estadual Agropecuário e Especialista em Proteção e Defesa do Consumidor. Estes servidores públicos são ocupantes de cargos de carreira da Secretaria da Educação, Secretaria da Administração, Instituto de Meio Ambiente (IMA), Secretaria do Meio Ambiente (Sema), Instituto de Gestão das Águas (Ingá), Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor, Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (Adab) e Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade (Ibmetro). Esta primeira seleção visa abranger carreiras tanto de atribuições mais amplas quanto carreiras de atribuições específicas, para garantir que a aplicação do modelo venha a ser adequado a todo o funcionalismo.

A partir da constatação de que, nos modelos anteriores, nunca houve alinhamento entre premiação de servidor e satisfação de seus clientes, decidiu-se que a sociedade, na qualidade de público-alvo, necessita ser chamada a participar da avaliação dos serviços que lhe são prestados e, conseqüentemente, dos servidores que prestam tais serviços. Com isto, a metodologia de avaliação de desempenho que o Estado pretende implantar deverá prever um eixo de participação popular.

Até o primeiro semestre de 2007, o governo do estado da Bahia, através de sua Secretaria do Planejamento, colheu sugestões, através do recém-instaurado PPA Participativo, para a elaboração de seu PPA 2008-2011. Essas sugestões foram colhidas em fóruns e debates com a sociedade, entidades de classe e representações políticas locais, e aconteceram em 26 territórios de identidade, assim chamados os agrupamentos

de cidades da Bahia, para criar representatividade e permitir o maior número de participantes possível. Com este esforço, criou-se uma expectativa de solução de problemas, principalmente pelo

**[...] a metodologia de avaliação de desempenho que o Estado pretende implantar deverá prever um eixo de participação popular**

fato de a sociedade não estar habituada, até então, a participar das decisões de governo na formulação de políticas públicas. Ora, chamada a sociedade a

participar da escolha das ações a serem empreendidas, nada mais natural que esta mesma sociedade possa acompanhar e avaliar se o acordado foi cumprido de fato. Portanto, o governo passa por um momento muito propício para convocar a sociedade a participar ativamente na avaliação dos serviços que lhes são entregues.

As avaliações colhidas na sociedade deverão ser realizadas de forma individual, ou seja, deverá-se evitar fóruns e ambientes onde se colham resultados coletivos, evitando-se ao máximo a manipulação desses resultados por organizações que tenham maior apelo político e menor relação direta com os serviços avaliados. As avaliações deverão trazer como resultado os níveis de eficácia, eficiência e efetividade dos serviços em questão, entendendo-se por eficácia a execução de um trabalho que atinja totalmente um resultado esperado, por eficiência a execução de um trabalho de forma correta, sem erros e com boa qualidade, e por efetividade a realização do trabalho adequado para modificar uma situação existente.

Serão usados, ainda, indicadores sociais nacionais nas avaliações, trançando-se comparativos entre esses indicadores e os desempenhos locais. Entretanto, ressalta-se que muitos desses indicadores são de difícil utilização, pois seus resultados nem sempre dependem somente de ações da esfera de governo estadual. Se tomarmos como exemplo os índices de educação, verificaremos que uma alteração no quadro da educação do estado depende também de ações municipais, que vêm assumindo responsabilidades na educação básica, e de ações federais, responsáveis por parte da formação universitária do estado.



Faz-se indispensável ainda o envolvimento das lideranças, incluindo os dirigentes máximos dos órgãos onde os funcionários serão avaliados, bem como uma forte campanha de divulgação das novas ações a fim de mobilizar os envolvidos, sensibilizando-os para a importância e os benefícios que a avaliação de desempenho gerará para todos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que qualquer implantação de projeto que implique em mudança deva gerar resistências pelo simples fato de ser novo, e também porque as primeiras utilizações da metodologia serão passíveis de melhorias. Entretanto, o que se espera realmente é que a sociedade passe a agir como acionária, como de fato é, praticando seus direitos de cobrar, monitorar e receber bons serviços. E, conseqüentemente, que tais serviços estejam sempre sujeitos a melhorias e que sejam guiados pelas demandas da sociedade.

Expostos todos os conceitos e relatadas as experiências do governo da Bahia, resta-nos conjecturar se, a partir da avaliação por resultados do funcionalismo público com controle social, o serviço público será capaz, de fato, de aplicar mecanismos de demissão por insuficiência de desempenho, propiciando um ambiente profissional competitivo e exigente de bons desempenhos, se aproximando mais da lógica das empresas privadas e oferecendo mais qualidade nos serviços públicos prestados à sociedade.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 27 set. 1994, p. 2.

BAHIA. Lei nº 7.023, de 23 de janeiro de 1997. Altera dispositivos da Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 24 jan. 1997, p. 10.

BAHIA. Lei nº. 8.889, de 01 de dezembro 2003. Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 2 dez. 2003, p. 13.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 47, n. 3, 1996.

\_\_\_\_\_. *Talentos & Resultados*. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.talentoseresultados.com/materiac.htm>>. Acesso em: 20 maio 2009.

BORGES, A. Reflexões sobre a reforma administrativa de 1998 e a política de recursos humanos. In: \_\_\_\_\_. *Gestão pública - a trajetória da função administrativa do Estado da Bahia*. Salvador, 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretarias>>. Acesso em: 23 maio 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em:

<[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev\\_ARQ\\_Aldino\\_17nov.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev_ARQ_Aldino_17nov.pdf)>. Acesso em: 29 setembro 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. A nova política de recursos humanos. *Caderno 11*. Brasília, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Caderno 1*. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Questões sobre a reforma administrativa. *Caderno 10*, Brasília, 1997.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação Social*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, 2005.

FLEM/CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL. Disponível em: <[http://www2.flem.org.br/servicos/certificacao-ocupacional/servicos\\_viewArea](http://www2.flem.org.br/servicos/certificacao-ocupacional/servicos_viewArea)>. Acesso em: 25 abr. 2009.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (BA). *Gestão pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia*. Salvador: FLEM, 2003. (Cadernos FLEM, 6). Disponível em: <<http://www2.flem.org.br/cadernosflem/gestao-publica-a-trajetoria-da-funcao-administracao-no-estado-da-bahia>>. Acesso em: 10 maio 2009.

JUNQUEIRA, A. *Certificação dos EPPGG*. 2006. Mimeo.

LEME, R. *Aplicação prática de gestão de pessoas por competências – mapeamento, treinamento, seleção, avaliação e mensuração de resultados de treinamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

\_\_\_\_\_. *Avaliação de desempenho com foco em competência – a base para remuneração por competências*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

LONGO, F. Por uma burocracia flexível. *Revista Época*, 30 maio 2008 Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI4944-15223,00-FRANCISCO+LONGO+POR+UMA+BUROCRACIA+FLEXIVEL.html>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

OLIVEIRA FILHO, J. A.; FADUL, E. Flexibilização da gestão pública com um modelo híbrido de administração gerencial: o contrato de autonomia de gestão na Marinha do Brasil. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, Ano 7, n. 14, p. 31-42, 2006.

PARRY, S. B. *The managerial mirror*: competencies. 1997.

RABAGLIO, M. O. *Ferramentas de avaliação de performance com foco em competências*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil – problemas e perspectivas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., Caracas, 2001. Disponível em: [http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_apoio\\_avaliacao\\_desempenho\\_acao.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_avaliacao_desempenho_acao.pdf). Acesso em: 30 setembro 2009.

SOUZA, R. Associar o desempenho individual ao planejamento organizacional pela gestão de competências: um novo enfoque para a avaliação de desempenho na administração pública brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. Santiago, 2005. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053119.pdf>. Acesso em: 30 setembro 2009.

WOOD JÚNIOR. T.; PICARELLI FILHO, V. *Remuneração estratégica – a nova vantagem competitiva*. São Paulo, 2004.

## ANEXO 1



**GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA**  
**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**  
**PARA EFEITO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO**

<b>Órgão/Entidade:</b>		<b>Período Avaliado</b>	
<b>Lotação:</b>		<b>De:</b>	
<b>Nome:</b>		<b>Matrícula:</b>	
<b>FATORES</b>	<b>NÍVEIS DE DESEMPENHO</b>		
<b>1. ASSIDUIDADE</b> Presença do servidor no local de trabalho dentro do horário estabelecido para o expediente da unidade.	<b>a)</b> <input type="checkbox"/> Cumpre o horário e está sempre presente, mostrando-se disposto a atender às necessidades de trabalho.	<b>b)</b> <input type="checkbox"/> Cumpre o horário estabelecido e é pontual nos seus compromissos de trabalho.	<b>c)</b> <input type="checkbox"/> Normalmente não cumpre o horário estabelecido, mas, quando presente, atende às necessidades de trabalho.
<b>2. DISCIPLINA</b> Observa sistematicamente aos regulamentos e às normas emanadas das autoridades competentes.	<b>a)</b> <input type="checkbox"/> Sempre cumpre as normas e deveres, além de contribuir para a manutenção da ordem no ambiente de trabalho.	<b>b)</b> <input type="checkbox"/> Mantém um comportamento satisfatório atendendo às normas e deveres da unidade.	<b>c)</b> <input type="checkbox"/> Eventualmente descumpre as determinações que lhes são atribuídas e tem um comportamento instável no grupo.
<b>3. INICIATIVA</b> Adota providências em situações não definidas pela chefia ou não previstas nos manuais ou normas de serviço.	<b>a)</b> <input type="checkbox"/> Tem facilidade em buscar soluções para situações imprevistas do trabalho, quando solicitado.	<b>b)</b> <input type="checkbox"/> Esforça-se para solucionar algumas situações imprevistas na execução do trabalho.	<b>c)</b> <input type="checkbox"/> Eventualmente apresenta soluções para situações imprevistas do trabalho, quando solicitado.
<b>4. PRODUTIVIDADE</b> Apresenta volume e qualidade de trabalho num intervalo de tempo satisfatório.	<b>a)</b> <input type="checkbox"/> Ultrapassa o volume de trabalho exigido, entregando as tarefas antes dos prazos estabelecidos e com qualidade.	<b>b)</b> <input type="checkbox"/> Apresenta resultados satisfatórios, entregando as tarefas dentro dos prazos estabelecidos.	<b>c)</b> <input type="checkbox"/> Apresenta resultados para o trabalho exigido, porém não cumpre os prazos estabelecidos.
<b>5. RESPONSABILIDADE</b> É comprometido com suas tarefas, com as metas estabelecidas pelo órgão ou entidade e com o bom conceito da administração pública do Estado.	<b>a)</b> <input type="checkbox"/> Conhece suas atribuições executando suas atividades acima das expectativas, antecipando-se às solicitações.	<b>b)</b> <input type="checkbox"/> Executa adequadamente as suas atividades de acordo com as metas estabelecidas para a unidade.	<b>c)</b> <input type="checkbox"/> Em algumas situações demonstra pouca atenção em relação a execução das atribuições do seu cargo.
	<b>d)</b> <input type="checkbox"/> Nunca cumpre horário e está sempre ausente.	<b>d)</b> <input type="checkbox"/> Mostra-se resistente a cumprir normas e deveres e sempre influencia negativamente no comportamento do grupo.	<b>d)</b> <input type="checkbox"/> Deixa de solucionar problemas decorrentes de situações imprevistas na execução do trabalho.
	<b>d)</b> <input type="checkbox"/> Demonstra resultados abaixo do exigido e as tarefas são sempre entregues fora dos prazos previstos.	<b>d)</b> <input type="checkbox"/> Não cumpre adequadamente suas atribuições necessitando de permanente orientação e controle.	

<b>Comentários do (a) Avaliado(a)</b>	
<b>Assinatura do(a) Avaliado(a):</b>	<b>Data:</b>
<b>Comentários do (a) Avaliador (a)</b>	
<b>Assinatura do(a) Avaliado(a):</b>	<b>Data:</b>
<b>Comentários do (a) Avaliador (a)</b>	
<b>Assinatura do (a) Avaliador (a):</b>	<b>Data:</b>

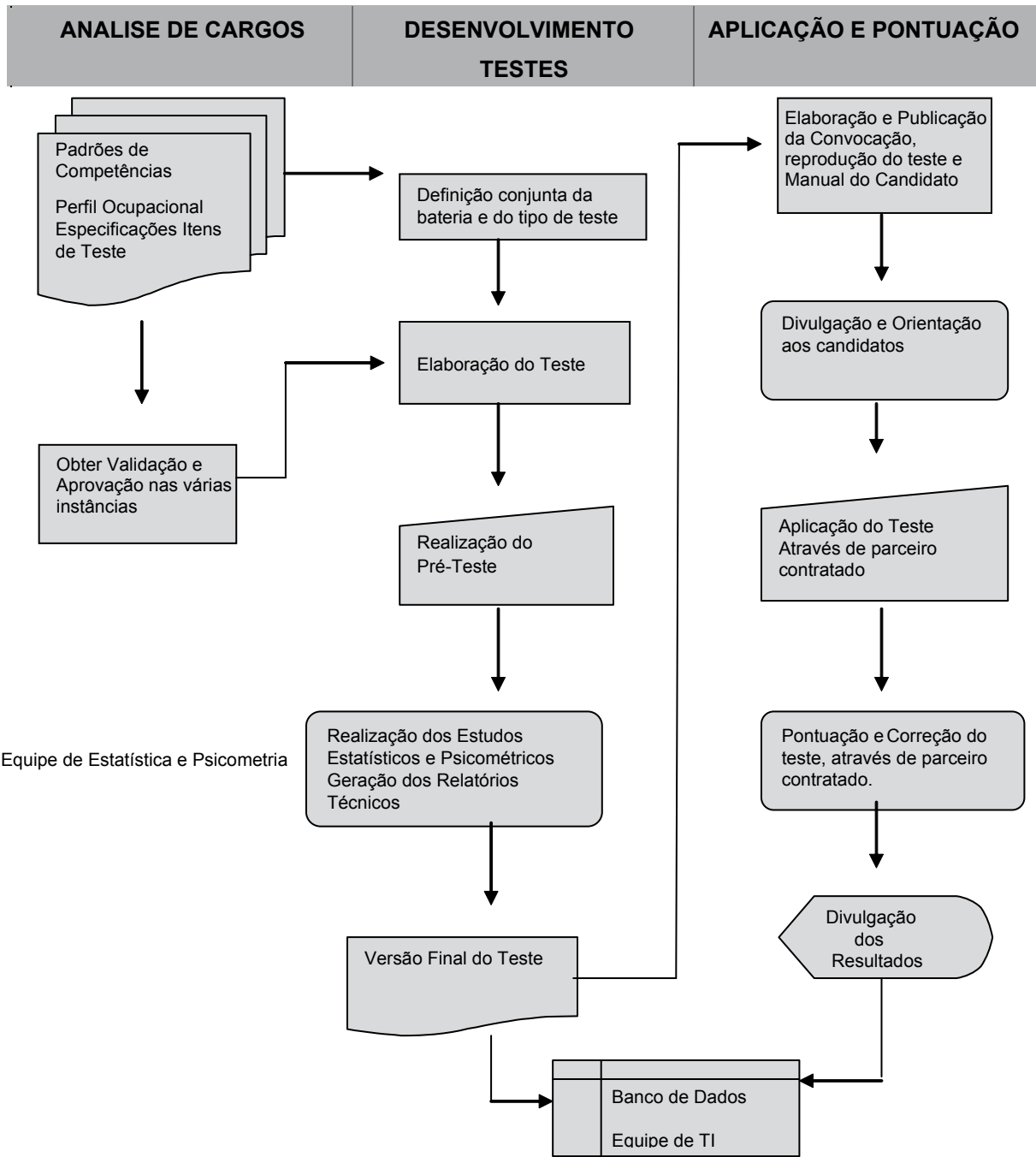
Identificação do(a) avaliador(a)

<b>Nome:</b>	<b>Matrícula:</b>
<b>Cargo:</b>	<b>Lotação:</b>

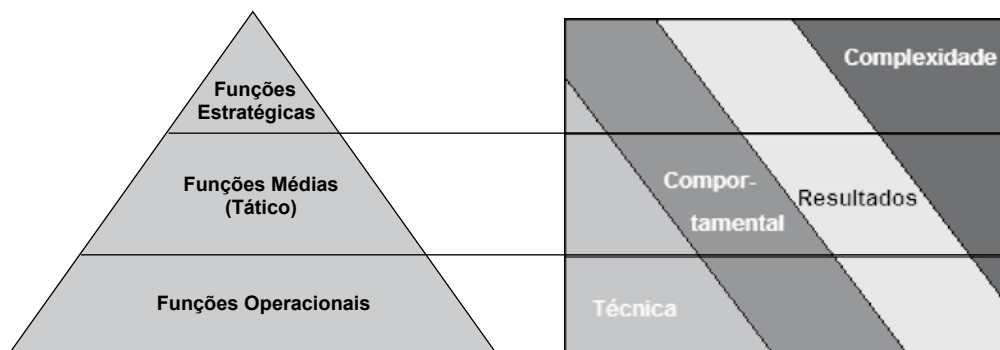
**FOLHA DE TABULAÇÃO**

FATORES	CONCEITOS			
	A	B	C	D
1. Assiduidade	<b>EXCELENTE</b>	<b>BOM</b>	<b>REGULAR</b>	<b>INSATISFATÓRIO</b>
2. Disciplina				
3. Iniciativa				
4. Produtividade				
5. Responsabilidade				

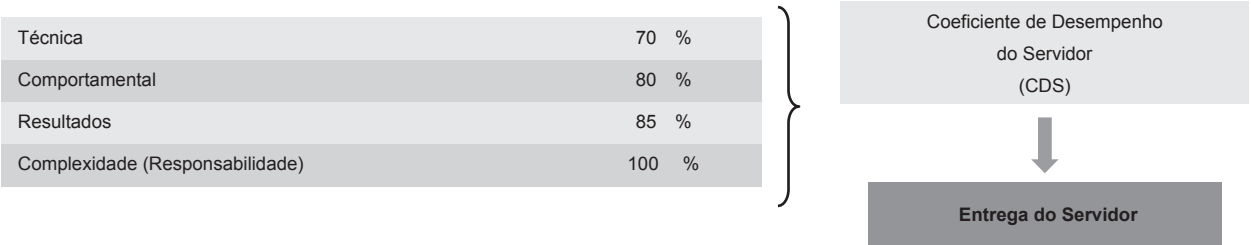
ANEXO 2



Fluxo de trabalho da certificação ocupacional



**QUADRO 1**



**QUADRO 2**

# Dimensionamento da força de trabalho: a experiência no estado da Bahia

Jorge Alexandre Rosa de Moura<sup>A</sup>

## Resumo

Historicamente, o planejamento de gestão de pessoas não tem sido tratado de maneira adequada nos organismos públicos. Embora iniciativas consistentes possam ser observadas em empresas privadas, estas nem sempre migram na mesma velocidade para o âmbito das administrações públicas. Nesta perspectiva, o dimensionamento da força de trabalho ocupa lugar de destaque no planejamento de recursos humanos e o aprimoramento e a inovação dos processos de trabalho tornam-se prioridade para a sua correta consecução. A partir das experiências isoladas de dimensionamento no Poder Executivo e da constatação de que o Estado da Bahia carece de uma metodologia para aplicação sistemática desta prática, propõe-se uma discussão sobre quais as vantagens e principais obstáculos à sua adoção.

**Palavras-chave:** Planejamento de gestão de pessoas. Dimensionamento da força de trabalho. Administração pública.

## Abstract

*Human resources management planning has not historically been dealt with in an appropriate manner in public organizations. Although consistent initiatives can be observed in private companies, these do not always migrate to the sphere of public administrations at the same speed. Sizing the labour force takes a prominent place in human resources planning and improving and innovating working processes become a priority for its correct attainment within this perspective. A discussion is proposed on the advantages and main obstacles for its adoption from isolated experiences of sizing in the government and observation that the State of Bahia lacks a methodology for a systematic application of this practice.*

**Keywords:** Human resources management planning. Sizing the labour force. Public administration.

## INTRODUÇÃO

Segundo o dicionário Aurélio, dimensionar significa “calcular ou preestabelecer as dimensões ou proporções de algo”. O que se observa é que, aplicando-se esta definição ao dimensionamento da força de trabalho dentro no ambiente público, a missão se torna quase que hercúlea pelo fato de lidar com situações complexas, representada por várias áreas de atuação

contendo inúmeras atividades, diversos cenários e múltiplas realidades.

Para superação desses obstáculos, deve-se estabelecer uma relação de confiança entre o governo do Estado, as lideranças e pessoas envolvidas nos processos de cada uma das áreas de atuação do poder público, pois estes serão os atores-chave na descrição dos processos e atividades e para a compreensão exata do esforço a ser despendido, fatores importantes para o cálculo do quantitativo necessário de pessoas na execução dos projetos.

O fato é que muitas pessoas relacionam dimensionamento da força de trabalho com desligamento do quadro de pessoal. Não é verdade. Um trabalho sério de dimensionamento – como a própria

<sup>A</sup> Pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo Centro de Pesquisa de Pós-Graduação Visconde de Cairu (CEPPEV); graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Salvador (UCSal); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diretoria de Planejamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB). [jorge.moura@saeb.ba.gov.br](mailto:jorge.moura@saeb.ba.gov.br)

definição nos traz: “preestabelecer proporções” – nos dá guarida para entender que se deve ter parcimônia nas decisões a serem tomadas, pois ao final deste trabalho não deverá haver nem excesso nem falta em cada uma das áreas a serem dimensionadas.

É com este espírito que o governo do estado da Bahia vem, nos últimos anos, elaborando um estudo acerca da melhor forma de compreender as *nuances* residentes no âmbito governamental, visando a construção ou a aquisição de uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho que melhor se adeque a essas variações e dimensões de serviços que o Estado tem a obrigação de fornecer ao cidadão e que, ao mesmo tempo, seja executada de forma célere e eficiente.

## ORIGENS DO PLANEJAMENTO

### No mundo

As origens históricas do planejamento de gestão de pessoas<sup>1</sup> no seio das organizações são de difícil restituição. Isto se deve ao fato de que este tipo de planejamento ocupou, durante muito tempo, um lugar secundário entre as prioridades organizacionais. Todavia, alguns autores mencionam que o primeiro modelo remonta a 1779, quando John Rowe formulou um “modelo atuarial” para os empregados da Marinha Real da Inglaterra. Até a Segunda Guerra Mundial, a organização estava pouco motivada a esse respeito, pois a mão de obra, pouco ou não especializada, era numerosa e respondia às necessidades.

De 1945 a 1960, os empregadores sentiram necessidade de contratar pessoas mais especializadas, capazes de responder às novas exigências tecnológicas. Após 1960, desenvolveu-se uma

nova forma de planejamento de gestão de pessoas, desta vez centrada igualmente nas necessidades da organização e nos desejos dos empregados.

Atualmente, o planejamento de gestão de pessoas é essencial às organizações que evoluem em função de um mercado cada vez mais globalizado, conduzidas pelas pessoas que as compõem, as quais devem planejar não só suas tarefas, mas também sua vida pessoal ligada ao trabalho.

### No Brasil

Na administração pública federal, em breve retrospectiva sobre a gestão de pessoas, Santos (2008) aponta para cinco fases. A primeira, antes de 1930, era exclusivamente contábil. Nela não havia preocupação com a valorização dos trabalhadores e as ações estavam concentradas nos custos de produção.

Entre 1930 e 1950, a gestão de pessoas viveu a fase legalista. A instituição do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), a aprovação do concurso público como forma de ingresso no serviço público e a adoção do sistema de mérito marcaram essa fase, na qual os servidores públicos conquistaram algumas vantagens em relação aos trabalhadores das empresas privadas.

A terceira fase, denominada fase sindicalista de gestão de pessoas e carreiras da administração pública, ocorreu no período de 1950 a 1964 e foi caracterizada pelo início dos estudos que sistematizaram os direitos e deveres do funcionalismo, pelo fortalecimento da carreira administrativa no serviço público e pela criação da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

A quarta fase, de 1964 a 1978, denominada economia de gestão de pessoas e carreiras, ocorreu durante o regime de exceção no Brasil, no qual boa parte das conquistas dos servidores públicos e, ainda, dos trabalhadores das empresas privadas foram prejudicadas, pois o foco era o aumento da

**Atualmente, o planejamento de gestão de pessoas é essencial às organizações que evoluem em função de um mercado cada vez mais globalizado**

<sup>1</sup> Traduzido de: Sekiou et al. Gestion des Ressources Humaines. DeBoeck Université, 1998. (Chapitre 3 – Environnement organisationnel et planification des ressources humaines).



produtividade. Somente a área de RH dava atenção ao tema cargos e salários.

Em 1978, inicia-se a fase estratégica da gestão de pessoas e carreiras. Houve um desencadeamento de movimentos grevistas, principalmente por parte dos trabalhadores das universidades públicas, órgãos de saúde, previdência social, órgãos de tributação e fiscalização. Ocorreu, ainda, a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a edição da Lei nº 8.112, de 11/12/90, que estabeleceu o Regime Jurídico Único do Pessoal Civil da União.

Na década de 1990, a gestão de recursos humanos no Brasil foi marcada, principalmente, pela: (I) flexibilização da estabilidade dos servidores públicos com a adoção dos mecanismos de redução de quadros por excesso de despesas e demissão por desempenho – ainda não regulamentada; (II) utilização de mecanismos de avaliação de desempenho; (III) instituição de gratificações de desempenho na composição da remuneração; (IV) introdução de mecanismos distintos de contratação; (V) uso da tecnologia na produção, sistematização e divulgação de dados relacionados à força de trabalho; (VI) organização da função de RH; (VII) fortalecimento dos processos de seleção e promoção dos servidores; e (VIII) instituição de programas voltados ao desenvolvimento gerencial e ao fortalecimento de carreiras (SANTOS, 2006).

Nos últimos anos, a gestão de pessoas no Brasil está centrada sobre cinco eixos<sup>2</sup>: democratização das relações de trabalho; gestão de carreiras; avaliação de desempenho e gestão por competências; sistemas e processos em gestão de pessoas; e políticas de saúde, benefícios e previdência do servidor.

### Na Bahia

O estado da Bahia foi um dos primeiros a adotar o planejamento para viabilizar o seu desenvolvimento. Três momentos marcaram a emergência do seu planejamento: nos anos 1930, com um plano de enfrentamento à crise conjuntural vivida pela

lavoura cacaueteira; entre 1943 e 1947, com a institucionalização do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), por meio do qual se estabeleceram diretrizes de planejamento urbano no intuito de ordenar o crescimento da capital baiana; e em 1955, com a instituição da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), quando, de fato, se introduziu a função planejamento da administração pública baiana.

Nos anos 1960 e 1970, a subordinação dos entes da Federação e a centralização dos recursos públicos na União, patrocinadas pelo regime militar, paralisaram iniciativas próprias de estados e municípios, que passam a replicar, nas suas políticas de planejamento, a mesma estrutura do governo federal.

De 1963 a 1966, aconteceu a Reforma Administrativa Paradigmática, que trouxe inovações organizacionais no aparelho administrativo estadual reconhecidas como pioneiras no cenário nacional, a exemplo da criação dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral.

Em 1966, foi criado o Departamento de Administração Geral (DAG)<sup>3</sup>, que concretizou a Reforma Administrativa do Poder Executivo no Estado da Bahia. O DAG tinha por finalidade a execução de atividades de administração geral, a divulgação de atos e trabalhos de interesse específico ou geral, a orientação de política de assistência aos servidores, além da coordenação, orientação e controle de atividades executadas em nível setorial, pelos Serviços de Administração Geral (SAG) das diversas secretarias e outros órgãos do Estado, com o objetivo de assegurar a uniformidade no cumprimento de diretrizes e normas de caráter geral. Em 1971, foi criada a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia.

Vale ressaltar que a economia mundial teve um crescimento sem precedentes até a década de 1970, quando o Estado desempenhava um papel de provedor e funcionava como planejador e interventor na economia de modo a corrigir as distorções do mercado. Ao longo da década de 1980, este modelo desenvolvimentista entra em crise em

<sup>2</sup> Extraídos do Planejamento Estratégico 2008 – 2010 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>3</sup> Lei nº 2.321/1966.

função do esgotamento financeiro, gerado por fatores externos, como as duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, que provocaram a alta internacional dos juros e a supervalorização do dólar.

A crise dos países centrais acarreta consequências recessivas mundiais, internalizadas pelo Brasil em função da estatização da dívida externa, que provoca a marginalização deste país em relação à economia mundial, época da “década perdida”, caracterizada pela estagnação da economia e deterioração da máquina estatal. Os instrumentos de planejamento passam a ser “peças de ficção” e, tanto em nível federal, como estadual e municipal, encerra-se a época dos planos globais elaborados com extremo rigor técnico e poucos interlocutores políticos.

Os anos 1980, no Brasil, são marcados pela redemocratização, cuja maior consequência para a administração pública é o desmonte das estruturas, práticas e modelos de gestão herdados da era militar. No campo econômico, os princípios liberais são assumidos com a abertura da economia ao comércio internacional. A nova Reforma do Estado repensa e reduz a atuação dos entes estatais em diversas áreas.

Em 1983, com a criação da atual Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), que veio a suceder o Departamento de Administração Geral (DAG), foi instituído<sup>4</sup> um modelo de gestão de caráter sistêmico, o Sistema Estadual de Administração (SEA).

Esse modelo propôs diretrizes de como coordenar e executar a política de pessoal, material, patrimônio e encargos auxiliares, estabelecer fluxos permanentes de informações entre as suas unidades setoriais e seccionais e promover ações de modernização administrativa e de desburocratização para o aperfeiçoamento do Serviço Público Estadual.

O Sistema Estadual de Administração (SEA) foi concebido tendo como órgão central a Secretaria

da Administração (SAEB), a qual foi estruturada em departamentos responsáveis pelas ações referentes às políticas de pessoal, material, patrimônio e encargos auxiliares e desenvolvimento de recursos humanos e organizacionais. O modelo compunha-se também de órgãos setoriais, Superintendência ou Serviço de Administração de cada Secretaria de Estado e as unidades, que, em cada órgão, são diretamente subordinados ao governador e realizam atividades de administração, e de

órgãos seccionais, que são as unidades de administração das autarquias e fundações e as unidades de administração dos órgãos regionalizados.

Com a finalidade de promover o processo permanente e integrado de modernização na Administração Pública Estadual, fortalecendo ainda mais o SEA, foi instituído o Subsistema de Desenvolvimento de Administração<sup>5</sup>. Para dar suporte a esse subsistema foi criado, na estrutura do órgão central, o Centro de Desenvolvimento da Administração (CDA), com a finalidade de promover, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar o processo de modernização administrativa, de informatização da administração estadual, bem como a política de formação e capacitação de recursos humanos. Nos órgãos setoriais, foram criados os Núcleos de Desenvolvimento da Administração (NDA), com a finalidade de coordenar, supervisionar e executar de forma integrada as atividades de modernização, informática e recursos humanos, em estreita articulação com o órgão central.

Em 1998<sup>6</sup>, foi definido um novo padrão organizacional nas secretarias de Estado, mantendo-se, na essência, o SEA. Nesse sentido, foi criada a atual Diretoria Geral (DG), que incorporou, além das funções de planejamento, orçamento e finanças<sup>7</sup> – por meio das Diretorias de Orçamento (DO) e de Finanças (DF) –,

**Os instrumentos de planejamento passam a ser “peças de ficção” e, tanto em nível federal, como estadual e municipal, encerra-se a época dos planos globais elaborados com extremo rigor técnico e poucos interlocutores políticos**

<sup>4</sup> Lei Delegada nº 63/1983.

<sup>5</sup> Decreto nº 1.314/92.

<sup>6</sup> Lei nº 7.435/98.

<sup>7</sup> Funções vinculadas aos Sistemas Estaduais de Planejamento, Orçamento e Finanças, até então sob a competência das extintas Assessoria de Planejamento (Asplan) e Inspeção Setorial de Finanças (ISF).

as atribuições até então de competência dos extintos SAGs – direcionadas para a Diretoria Administrativa (DA) – e NDA – que passaram para a Coordenação de Modernização e Informática (CMO).

A partir de uma atuação não sistêmica do órgão central da função administração, o processo de institucionalização desse modelo deu-se de forma heterogênea nas diversas secretarias, tanto por questões relacionadas à realidade de cada unidade setorial, como também por inconsistências e limitações

na implementação dos processos que compõem o SEA, em especial aqueles de gestão de RH, de TI e de modernização administrativa.

Dessa forma, observa-se que algumas secretarias passaram a contemplar, em suas estruturas, unidades próprias para a condução autônoma dessas políticas de gestão e isso configura uma distorção para tal modelo, que propõe que essas unidades deveriam ter caráter sistêmico.

Em dezembro do ano de 2006, o Decreto nº 10.196 regulamentou o SEA, reconhecendo sua atual estrutura organizacional. Destaca-se, neste trabalho, a atividade de gestão de pessoas que tem uma Superintendência de RH subdividida em uma Diretoria de Planejamento (DPL), uma Diretoria de Administração de RH (DARH), uma Diretoria de Desenvolvimento (DDE) e uma Coordenação de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho e de Previdência (CGSO), sendo que, em cada uma dessas funções, foram determinadas quais atividades seriam executadas pelo órgão central e quais as que seriam executadas pelos órgãos setoriais.

## ANTECEDENTES

O redesenho de processo realizado na área de RH para o Estado da Bahia, finalizado em 2003, sinalizou como importante o planejamento de gestão de pessoas e nesse contexto surgiu a necessidade de

sistematizar uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho, objetivando o planejamento do quadro de pessoal, nos aspectos quantitativos e qualitativos, para fundamentar a tomada de decisões.

Corroborando essa mesma linha de entendimento, o resultado de uma pesquisa realizada pela Pricewaterhouse Coopers, em 2003, confirma que as organizações líderes em seus segmentos no mundo buscam alinhar o planejamento de pessoas aos seus planejamentos estratégicos.

O diagnóstico do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) feito em 2005 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no que tange à macrofunção “administração”, em particular aos processos que integram o Sistema Estadual de Administração (SEA), do Governo do Estado da Bahia, apontava uma “baixa capacidade de planejamento da força de trabalho, especialmente considerando o impacto crescente do custeio de pessoal sobre o orçamento estadual (BRASIL, 2005).

Chama atenção, também, que medidas eram implementadas pontualmente, sem uma maior preocupação com a preservação do caráter sistêmico, transversal e integrador, inerente à proposta deste modelo e fundamental à garantia dos ganhos de eficiência e eficácia pretendidos quando da sua implantação, longe de promover avanços em direção à sua modernização. Assim, acabavam por gerar distorções e disfunções, a exemplo da sobreposição, falta de coordenação e, muitas vezes, inversão dos papéis de formulação e de implementação das políticas de gestão.

Nesse sentido, tornou-se imprescindível a construção de um novo modelo de gestão pública que proporcionasse às organizações do governo estadual os meios e ferramentas de gestão necessárias para que passassem a atuar com foco em resultados.

**[...] tornou-se imprescindível a construção de um novo modelo de gestão pública que proporcionasse às organizações do governo estadual os meios e ferramentas de gestão necessárias para que passassem a atuar com foco em resultados**

Não obstante os requisitos de eficiência e eficácia – tão imperiosos em tempos atuais, face à escassez de recursos e maior exigência quanto à qualidade na prestação dos serviços públicos –, o processo de abertura democrática e amadurecimento da sociedade passa a exigir, também e com igual ênfase, a inclusão na agenda atual da gestão pública de temas como participação social, transparência administrativa e ética pública, requerendo uma abordagem corporativa e sistêmica, para que os seus efeitos possam estar disseminados por toda a máquina de governo.

Um dos grandes desafios encontrados pelos profissionais da Diretoria de Planejamento (DPL) para enfrentar os problemas detectados pelos diagnósticos anteriormente citados foi a elaboração ou adoção de metodologias que permitissem realizar essa gestão estratégica do capital humano nas organizações, aderente a essas melhores práticas.

Diante disso, a DPL vem aprimorando, desde 2005, métodos e técnicas de planejamento da força de trabalho em termos de sua tipificação, quantificação e qualificação, objetivando a implementação efetiva dos planos, programas, projetos de governo, bem como a manutenção com eficiência e eficácia dos serviços de prestação continuada.

Com o intuito de prospectar no mercado uma metodologia que mais se adequasse à realidade do Estado, a DPL fez algumas consultas e pesquisas e elaborou um termo de referência para contratação de serviços de consultoria voltados à aquisição e transferência do conhecimento da Metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho, acompanhada de uma ferramenta de TI associada, e à aplicação de um projeto piloto em unidades das áreas de educação, saúde e segurança pública, além de um plano estratégico para implementação das ações de adequação do quadro de pessoal dimensionado.

Com essa nova metodologia, a SAEB espera desenvolver uma sistemática inovadora na área governamental que fará contraponto ao modelo

vigente, que privilegia apenas o enfoque orçamentário, mediante o envio, pelos órgãos e entidades, de quantidades extraídas, em sua grande maioria, da sensibilidade e experiência de quem convive com os processos atuais.

**Portanto, podemos concluir que o dimensionamento da força de trabalho no Estado será um processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades futuras e atuais no que diz respeito aos quantitativos, composição e perfil dos servidores**

A adoção desse processo se faz necessário em vista de ter sido pontuado, também, no diagnóstico do PNAGE, em 2007, a existência de uma baixa capacidade de gestão e controle na área administrativa do Estado. Os principais problemas detectados foram: (I) deficiência no acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas; (II) deficiência na gestão por programas e dificuldade de articulação com as metas; (III) Pouca articulação entre o sistema de planejamento e a gestão de recursos humanos e a gestão da tecnologia da informação.

Essas afirmações são de suma importância para o entendimento de que o dimensionamento, por si só, não irá resolver de forma ampla os problemas de quantificação e qualificação de quadro de pessoal, tendo, portanto, que haver, em paralelo, modelos de gestão consistentes e utilizados de forma sistemática para garantir o controle das ações e dos processos.

Portanto, podemos concluir que o dimensionamento da força de trabalho no Estado será um processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades futuras e atuais no que diz respeito aos quantitativos, composição e perfil dos servidores e, também, da definição das estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de tais necessidades. Tudo isto alinhado ao planejamento estratégico e à política de recursos humanos do Estado.

## SITUAÇÃO ATUAL

A gestão de pessoas no Estado não é uma tarefa simples e a sua contribuição à qualidade dos serviços

públicos é um ponto de extrema importância para a administração atual. O Estado necessita de instrumentos que conduzam à excelência de desempenho, mantenham o foco nos resultados e permitam a avaliação do custo/benefício dos serviços públicos e o seu alinhamento com as metas estabelecidas.

Os instrumentos atuais não são tão eficientes e não estão sendo utilizados de forma integrada com planejamento, execução e controle. Também estão pouco alinhados ao planejamento estratégico do Estado. Além disto, a falta de informações sistematizadas e o excesso de burocracia e procedimentos administrativos tornaram a administração de pessoal uma atividade pouco voltada para resultados.

A implementação de uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho utilizando novos instrumentos de análise gerencial tem como objetivo tornar a gestão de pessoas mais eficiente, visando otimizar as despesas com pessoal e a alocação das pessoas, reduzindo as necessidades de contratação. Possibilitará, também, a equalização no preenchimento das vagas necessárias ao Estado.

O Poder Executivo estadual é composto por diversas secretarias, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, com atuação em 417 municípios. O Estado possui, aproximadamente, 178 mil servidores e empregados públicos ativos no Poder Executivo, exercendo atividades variadas; uma receita corrente líquida de cerca de R\$14,3 bilhões; e uma despesa com pessoal e encargos nesta esfera de poder, em 2008, em torno de R\$ 6,1 bilhões, que representa 43,10 % da despesa corrente líquida com pessoal, tornando complexa a tarefa do dimensionamento do quadro de pessoal.

Aliado a isso, recentemente, no ano de 2009, o governo aprovou a lei de reestruturação das carreiras de Estado, houve aumento dos custos com a previdência e com o aporte do seguro saúde do funcionalismo público (Planserv). A evolução das despesas com pessoal nos últimos anos é demonstrada no Anexo 1.

A otimização da utilização desses recursos terá um impacto positivo no Orçamento do Estado e contribuirá significativamente para o ajuste das contas

públicas. Além disto, a utilização de instrumentos de planejamento orçamentário, com simulações e projeções de resultados, permitirá aos gestores uma atuação muito mais eficaz.

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE GESTÃO DE PESSOAS**

Diante desse breve histórico do planejamento no Estado da Bahia e da visão geral do ambiente no qual está inserido, levando-se em consideração que os servidores públicos constituem um dos vetores mais importantes e necessários para que a organização desempenhe com êxito suas ações para concretizar sua missão e visão, o governo estrutura a área de gestão de pessoas de forma a colocá-la em local estratégico dentro do modelo atual.

Saber onde se está – o diagnóstico – é o primeiro passo. Decidir aonde se quer chegar – os objetivos –, o segundo. O simples conhecimento da missão organizacional não garante que ela seja concretizada.

Para tanto, é necessário reconhecer um planejamento estratégico de gestão de pessoas como condutor das ações, concentrando-se na fixação de objetivos, na sintetização das informações e identificação da distância entre o ponto de partida e o ponto que se quer atingir, ambos ligados aos excedentes e à escassez de efetivos, à falta de reposição do quadro, ao envelhecimento da mão de obra, à mobilidade e às pessoas que compõem a organização, as quais devem planejar não só suas tarefas, mas também sua vida pessoal ligada ao processo de desenvolvimento endógeno.

É necessário que as pessoas que trabalham na organização direcionem seus esforços para alcançá-la. É a atuação conjunta da alta direção com os funcionários em todos os níveis organizacionais que torna exequível a missão da organização. Todos são responsáveis por seu sucesso. Quanto mais alinhado com os objetivos organizacionais estiver o quadro de pessoal, mais condições e possibilidades de sucesso terá a organização.

O planejamento estratégico deverá ser bem definido e explicitado. Cada pessoa da organização deve

compreender o seu papel, sua posição e importância para o alcance dos objetivos, que devem ser desdobrados em metas e objetivos ao nível individual. A gestão estratégica de pessoas exigirá muito mais do que apenas o planejamento e controle da força de trabalho. Ela deve desenvolver mecanismos que garantam o compromisso, o envolvimento e a motivação das pessoas que atuam na organização, além da educação, da comunicação e da qualidade, que formam a base estrutural.

**Um dos grandes desafios encontrados na gestão de pessoas é a construção e adoção de metodologias que permitam realizar essa gestão estratégica do capital humano da organização**

## DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO

Dentro do processo de modernização da administração pública brasileira, um dos aspectos fundamentais diz respeito ao aprimoramento dos processos de gestão de pessoas.

A adoção de um modelo de gestão orientado para resultados, que privilegia o enfoque dos serviços públicos na qualidade de serviços prestados aos cidadãos, traz como consequência o aprimoramento das técnicas gerenciais, das estruturas e processos de trabalho e a adoção mais intensiva da tecnologia da informação.

Um dos grandes desafios encontrados na gestão de pessoas é a construção e adoção de metodologias que permitam realizar essa gestão estratégica do capital humano da organização.

Na área pública, os esforços de racionalização administrativa, de redesenho de processos de trabalho e gerenciais, de rearranjos estruturais e a adoção cada vez mais intensiva das Tecnologias de Informação – associados a ações que redesenham o próprio papel do Estado (atuação regulatória, permissões, concessões, privatizações e parcerias público-privado, terceirizações etc.) – trazem, como decorrência, a necessidade de se aprimorar os métodos e técnicas de dimensionamento da força de trabalho.

Introduzir e sedimentar uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho eficaz é uma

necessidade fundamental para a administração pública moderna. Os líderes das áreas de gestão de pessoas não possuem uma forma eficiente e segura de contestar números apresentados pelos diversos órgãos que solicitam contratação de mão de obra. É o sonho de todo gestor público possuir um método que o auxilie a compreender as *nuances* das atividades desempenhadas no dia a dia e poder discutir se há, ou não, a necessidade de aumentar ou diminuir o quantitativo da sua força de trabalho.

O governo do estado da Bahia acumula esforços há alguns anos no intuito de desenvolver uma metodologia que se torne um processo contínuo, sistemático e dinâmico. Este modelo deverá determinar a força de trabalho com o perfil, composição e quantidade necessária para o sucesso futuro da organização ou de unidades que a compõe; estabelecer as bases para um trabalho contínuo de recrutamento, seleção e desenvolvimento estratégicos, tendo os hiatos que serem preenchidos como premissas; e possibilitar ações planejadas através de um esforço metódico e contínuo para o re-suprimento de pessoal devido a aposentadorias, *turnover*, absenteísmo etc.

Essa análise deverá culminar na elaboração de um plano que estabelecerá o que a composição da força de trabalho necessita para atingir os objetivos organizacionais e as estratégias pessoais, incluindo como isto poderá ser feito. O desenvolvimento desse plano estabelecerá que conhecimentos, habilidades e atitudes deverão ser agregadas à organização de modo que ela possa atingir seus objetivos.

O modelo apresentado no Anexo 1 mostra de forma esquemática como interagem algumas das dimensões críticas de uma organização pública, levando-se em conta a utilização de uma metodologia de planejamento da força de trabalho.

O trabalho escrito pelos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, Marcelo Viana Estevão de Moraes, Tiago Falcão Silva e Patrícia Vieira da Costa, com o título

“O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo federal” corrobora a necessidade urgente de uma metodologia, que, por hora, o governo da Bahia elabora. Sem a implementação desse método de forma eficaz e consistente não será possível comprovar as necessidades que surgirem nem justificar as remoções, transferências, capacitações e até desligamentos que se façam necessários.

No artigo supracitado, os autores contestam a tese do superdimensionamento da força de trabalho na máquina pública com base em dados quantitativos e qualitativos. Apresentam dados comparativos nacionais e internacionais que refutam a argumentação acerca do inchaço do quantitativo de servidores civis no Executivo federal na ativa, como demonstrado na Tabela 2 do Anexo 1. Analisa a evolução do quantitativo à luz da política de gestão dessa força de trabalho, apontando as medidas para tentar aliar a quantidade adequada de servidores à sua devida qualificação, com prioridade para setores mais relevantes e carentes, como a educação.

Nesse contexto, o estudo aborda a criação de novas carreiras, as iniciativas para profissionalizar a ocupação dos cargos e funções comissionadas, e ações de ajuste e racionalização da gestão de pessoas, substituição de mão de obra terceirizada irregular por servidores concursados e novas possibilidades de contratação temporária no setor público. Por fim, apresenta inovações propostas pela Secretaria de Gestão do MPOG para aprimorar o funcionamento da máquina pública.

Utilizando-se os dados apresentados neste estudo, faz-se um comparativo dos números encontrados no governo federal com os do governo do estado da Bahia, como demonstrado na Tabela 3 do Anexo 1.

## EXPERIÊNCIAS QUE AGREGAM NO ÂMBITO FEDERAL

Para que países da União Europeia<sup>8</sup> pudessem participar do Mercado Comum Europeu, deveriam

<sup>8</sup> Tradução do Relatório “Control of Public Sector Employment Levels in the Member States of the European Union”. 27ª Reunião Informal dos Diretores-Gerais de Serviços Públicos. Dublin, 7 e 8 de novembro de 1996. Relatório preparado pelo Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA), Maastricht (Mimeo).

controlar os seus déficits orçamentários e a sua dívida pública. Consideráveis pressões orçamentárias resultaram, entre outros fatores, dos planos para alcançar a integração econômica e monetária da Europa até o ano de 1999. Para poder habilitar-se a passar para o estágio final do plano de integração europeia, os países-membros deveriam ter limitado os seus déficits orçamentários a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e a sua dívida pública a 60% do PIB, a menos que pudessem demonstrar que os déficits e a dívida estavam sendo reduzidos satisfatoriamente e que os valores de referência poderiam ser alcançados no devido tempo.

Através de trabalho elaborado em conjunto entre o MPOG e a Comunidade Econômica Europeia, através do Projeto EuroBrasil, foi feito um estudo sobre de que forma os países membros da Comunidade Europeia tratam o dimensionamento da força de trabalho dentro de seus quadros de pessoal para auxiliar no controle destes gastos. Logo abaixo, alguns trechos:

Uma das maneiras de controlar o gasto público é controlar as despesas correntes da administração pública. As despesas de pessoal, que representam a maior parte dos desembolsos públicos, dividem-se em duas partes: a monetária (níveis de pagamentos) e a física (número de funcionários públicos empregados). O controle dos níveis de emprego no serviço público, portanto, é um importante elemento do controle do gasto público. (BRASIL, 2000)

E mais adiante:

Transparece claramente neste relatório que existem muitas diferenças nos métodos utilizados e nos resultados obtidos pelos diferentes países-membros da UE. Todos eles vêm se esforçando para controlar os seus quantitativos de pessoal, mas poucos revelaram que têm como objetivo a redução do número de funcionários públicos. (BRASIL, 2000)

O relatório indica que, na maioria dos países-membros, existe um órgão central responsável pelo controle de quantitativos de pessoal. Para os cargos de alto escalão, esta supervisão é exercida geralmente por ministérios responsáveis pelas

finanças ou administração do país em questão. Já as contratações de pessoal dos escalões mais baixos costumam ser de competência de cada ministério interessado.

Merece destaque o sistema da Suécia, que é o mais descentralizado de todos os países-membros. Segundo o relatório, os órgãos suecos planejam suas ações com base num orçamento plurianual, sem rubricas específicas. Estes órgãos prestam contas apenas de seus desempenhos globais, não estando sujeitos a outros condicionamentos para o gasto do dinheiro público.

Nota-se nestes países da UE duas maneiras de monitoramento dos gastos com pessoal: por quantitativos de cargos definidos em orçamento anual do governo ou via alocações orçamentárias monetárias, nas quais os controles são indiretos. No parágrafo abaixo, uma síntese de como é feito o controle de gastos com pessoal nos países da UE que responderam ao questionário da pesquisa que originou o referido relatório:

Em quase todos os estados-membros ocorre, até certo ponto, a delegação da gestão de pessoal. Todavia, a extensão dessa delegação e os métodos utilizados na prática da delegação diferem consideravelmente entre os países que as implementaram. Em geral, as responsabilidades em questão são descentralizadas ou delegadas aos ministérios ou às agências governamentais e, dentro delas, aos gestores de linha. (BRASIL, 2000)

## EXPERIÊNCIAS QUE AGREGAM NO ÂMBITO ESTADUAL

O corpo técnico da Secretaria de Administração do Estado da Bahia, comprometido em elaborar uma métrica capaz de trazer benefícios diretos para o desenvolvimento e profissionalização da força de trabalho, buscou através de estudos, pesquisas e

laboratórios elaborar uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho própria, na medida em que abarcasse todas as áreas existentes no que se refere à prestação de serviços públicos.

### **[...] o governo do estado da Bahia está contratando serviços especializados de consultoria para a transferência, orientação e acompanhamento da equipe na incorporação de uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho**

O esboço da ideia iniciou-se quando do lançamento do Projeto de Modernização da Gestão de Recursos Humanos do Estado (Promorh), que trouxe um novo entendimento em relação à integração dos processos de gestão de pessoas. No Promorh havia uma ação que consistia no redesenho dos processos-chave de RH, que teve por objetivo a concepção de um novo modelo de gestão em que reposicionava a função gestão de pessoas de forma estratégica.

Com a finalidade de auxiliar esta nova ordem que se configura e para atender às novas demandas, principalmente no que diz respeito à racionalização de prestação de serviços à sociedade, o governo do estado da Bahia está contratando serviços especializados de consultoria para a transferência, orientação e acompanhamento da equipe na incorporação de uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho, de forma compartilhada com as equipes técnicas da DPL/SRH/SAEB e dos demais órgãos/entidades do Estado.

Diante das dificuldades legais encontradas e considerando que o processo de contratação (licitação) de uma metodologia de dimensionamento de força de trabalho e de uma ferramenta de TI associada leva algum tempo, algumas ações emergenciais foram disparadas pela DPL com o objetivo de contemplar situações que demandavam ações de curto e médio prazos.

Duas dessas ações foram trabalhos de dimensionamento, já executados, na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Controladoria Geral do Estado (CGE). Na primeira, um dimensionamento feito em cima de produtos de cunho intelectual (publicações, estudos, pesquisas, entre outros) com a participação de profissionais,



tanto da SAEB quanto da própria SEI. E na segunda um trabalho de *benchmarking*, onde de forma comparativa de atividades e de produtos ofertados por outras instituições similares, pode-se chegar a um número condizente com a realidade requerida.

Esses trabalhos serviram de base para a elaboração do termo de referência para contratação de consultoria, pois os mesmos deram à equipe técnica da SAEB subsídios para o entendimento do escopo a ser contratado. A partir dessa contratação, a DPL iniciará o processo de dimensionamento da força de trabalho em todas as áreas de atuação do Estado da Bahia, sempre constituindo grupos de trabalhos mistos entre DPL, Superintendência de Gestão Pública (SGP), gestores e técnicos das áreas a serem dimensionadas.

## CONCLUSÃO

O que se observa é que há uma crescente tendência na área pública, seja no Brasil ou em países de vários continentes, de dedicar um pouco mais de tempo na elaboração do seu planejamento de gestão de pessoas, do qual o dimensionamento da força de trabalho é parte.

O dimensionamento da força de trabalho é uma técnica já utilizada pela iniciativa privada há bastante tempo. O Poder Público deverá se acostumar a utilizá-la de igual maneira, sabendo que o quantitativo calculado deve servir de suporte para decisões responsáveis e para planejamento futuro, não esquecendo que remoções, transferências e capacitações vêm primeiro que desligamentos ou contratações.

O que se pretende no estado da Bahia é ter disseminada a cultura do dimensionamento com bases técnicas e de acordo com o planejamento estratégico (foco em resultados) nas equipes de servidores ativos que trabalharão para o alcance desses resultados.

Apesar de haver uma preocupação constante com o orçamento público, para que o mesmo não ultrapasse o limite imposto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o trabalho aqui proposto visa embasar e prover o gestor público de informações

consistentes para a tomada de decisões mais acertadas acerca da gestão do seu quadro de pessoal, sem esquecer-se do mais importante: a prestação de um serviço público com qualidade, por meio de servidores públicos capacitados, motivados e cientes de sua importância na execução das políticas públicas.

Por essas razões, a gestão de pessoas na Administração Pública deve ser a gestão mais estratégica dentre todas e estar focada nos quantitativos necessários para atender as mais diversas demandas oriundas da sociedade e nas competências dos indivíduos necessárias a responder apropriadamente a tais demandas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, M. W.,.The Metrics of Workforce Planning. *Public Personal Management*, v. 33, n. 4, Winter 2004.
- BAHIA. Secretaria de Administração. *O Processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991-2001*. Salvador: SAEB; Escola de Administração da UFBA, 2002.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília, dez. 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Textos de referência em gestão de pessoas* (Dimensionamento da Força de trabalho). Projeto Euro Brasil 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Diagnóstico do Programa Nacional de Modernização Pública*. Brasília: MPOG, 2005. BRASIL, 2005).
- LIMA, C. A. N. Administração pública para concursos. In: (INFORMAR O AUTOR DA OBRA NO TODO) *Administração de Recursos Humanos*: Campus, 2004. Capítulo 15. (Série Ímpetus provas e concursos).
- MARCONI, N. *Planejamento da força de trabalho no Governo Federal*. 2002, p.1.
- MILKOVICH, G. T.; BOURDREAU, J. W. *Administração de recursos humanos*, São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. *O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal*. Artigo submetido à Comissão Editorial da revista Res Pvblica. Eixo temático 1 - Políticas de Gestão.
- PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M.; O emprego público não é excessivo no Brasil. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jan. 2009.
- SALLES, D.M.R. e NOGUEIRA, M.G. (2006) Carreiras no Setor Público Federal: Antigos Dogmas, Novas Perspectivas em *Gestão de Carreiras: Dilemas e Perspectivas*, BALASSIANO, M. e COSTA, I.S.A (ed.). São Paulo, Editora Atlas.

**DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO: A EXPERIÊNCIA NO ESTADO DA BAHIA**

SANTOS, A. (2006) "Gestão do Conhecimento em Organizações que aprendem: gestão de competências e retenção de talentos". Em *Anais do XI Congresso Internacional do Clad*. Cidade da Guatemala: Clad.

SANTOS, A. (2006) "Meritocracia: os desafios da profissionalização na era do conhecimento". Em *Anais do XI Congresso Internacional do Clad*. Cidade da Guatemala: Clad

SANTOS, A. (2008) "Gestão por competências e avaliação

de desempenho: da diversidade de teorias e instrumentos ao desafio de construir modelos adequados a administração pública" Em *Anais do XIII Congresso Internacional do Clad*. Cidade de Buenos Aires : Clad

VIANA, M.. Gerindo a força de trabalho federal. *Correio Brasiliense*, Brasília, 28 abr. 2009.

**ANEXO**

<b>Tabela 1</b>		
<b>Evolução do quantitativo e da despesa com pessoal ativo no estado da Bahia</b>		
<b>Ano</b>	<b>Quant.* de servidores ativos</b>	<b>Despesa com pessoal</b>
1998	157.665	1.474.016.598
1999	159.816	1.495.555.531
2000	169.019	1.771.206.927
2001	171.862	2.087.824.125
2002	172.811	2.442.191.140
2003	176.410	2.743.169.551
2004	177.934	3.174.030.085
2005	182.683	3.599.285.800
2006	179.721	4.281.343.521
2007	176.294	4.660.255.183
2008	177.491	5.458.076.609

Fonte: SGRH/EBIS/Evolução do Quadro

\*Este quantitativo é composto pelas categorias Civil Ativo, Militar Ativo, Contratado CLT, Empregado Público, CLT Tempo Determinado, REDA, Diretor não empregado, Executivo, Convocação Reserva Remunerada,



**Figura 1**  
Dimensões críticas da Organização Pública X Dimensionamento da força de trabalho

Fonte: Custodio, Isaias – Planejamento da Força de Trabalho, FIA, 2003.

**Tabela 2**  
Servidores públicos por habitante em países

Países selecionados	Servidores públicos adm. Central	População (2000) 1000 hab.	Servidores / 1000 hab.	Servidores / 1000 hab. Outros países/ Brasil
Alemanha	501.700	82.160	6,1	1,11
Áustria	169.003	8.110	20,84	3,78
Canadá	336.603	30.689	10,97	1,95
Coreia	563.682	47.962	11,75	2,09
Espanha	770.956	40.264	19,15	3,41
EUA	2.770.000	282.194	9,82	1,78
Finlândia	125.481	5.176	24,24	4,31
França	2.270.100	59.013	38,47	6,83
Hungria	277.894	10.211	27,22	4,83
Irlanda	207.926	3.790	54,86	9,74
México	835.007	98.658	8,46	1,53
Brasil (2000)	964.798	172.540	5,52	
Brasil (2006) <sup>2</sup>	997.798	187.850	5,32	

Fontes: OCDE; IBGE; Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) Elaboração: DISOC/IPEA

Notas: (1) Inclusive Forças Armadas; (2) Inclusive Empregados de Empresas Públicas e de Economia Mista; TD 1319 IPEA jan 2008

**Tabela 3**  
Quantitativo servidores do governo federal e do estado da Bahia – 1998-2008

Ano	Governo federal			Governo estadual da Bahia		
	Quantidade de servidores civis do Poder Executivo - Ativos <sup>1</sup>	Varição anual	%	Quantidade de servidores civis do Poder Executivo - Ativos <sup>2</sup>	Varição anual	%
1998	513.720			157.665		
1999	497.125	(16.595)	(3,23)	159.816	2.151	1,36
2000	486.912	(10.213)	(2,05)	169.019	9.202	5,76
2001	485.303	(1.609)	(0,33)	171.862	2.843	1,68
2002	485.741	438	0,09	172.811	950	0,55
2003	485.980	239	0,05	176.410	3.599	2,08
2004	499.138	13.158	2,71	177.934	1.523	0,86
2005	508.963	9.825	1,97	182.683	4.749	2,67
2006	528.124	19.161	3,76	179.721	-2.962	-1,62
2007	528.420	296	0,06	176.294	-3.427	-1,91
2008*	538.797	10.377	1,96	177.491	1.197	0,68
1999-2008		25.077	4,65		19.825	11,17
2003-2008		53.056	9,85		4.680	2,64

Fonte: <sup>1</sup> Boletim Estatístico de Pessoal -Tabela 2.4; Força de trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. (inclusive)

\*Posição novembro 2008, Tabela 2.4

Fonte: <sup>2</sup> SGRH/EBIS/Evolução do Quadro - quantitativo composto pelas categorias Civil Ativo, Militar Ativo, Contratado CLT, Empregado Público, CLT Tempo determinado.

# Os avanços da gestão de carreiras no estado da Bahia

Ivone Maria Silva Miranda<sup>A</sup>

## Resumo

O trabalho apresenta breve histórico da organização das carreiras no Poder Executivo do estado da Bahia. Analisa a evolução quali-quantitativa dos servidores do Poder Executivo estadual e a construção da proposta de reestruturação das carreiras implementada pelo governo do estado da Bahia em 2009. Neste contexto, o estudo defende: o controle da execução da despesa de pessoal como ferramenta para o fortalecimento do planejamento das ações de RH e da gestão de carreiras; e a participação dos servidores por meio de suas entidades de representação sindical na construção do novo modelo de carreiras proposto, imprimindo ao Sistema Estadual de Negociação Permanente transparência, flexibilidade e participação democrática. Por fim, apresenta os resultados e impactos esperados com as inovações propostas pelo governo do estado da Bahia para aprimorar a gestão de carreiras na Administração Pública.

**Palavras-chave:** Gerenciamento de carreiras. Funcionário público. Negociação trabalhista. Reestruturação de carreiras. Administração Pública.

## Abstract

*This paper presents a brief history of career organization in the State of Bahia government. It analyses the qualitative and quantitative evolution of State government civil servants and construction of the proposal to restructure careers introduced by the State of Bahia government in 2009. In this context, the study defends the following: control of executing personnel overheads as a tool to strengthen planning HR actions and career management and civil servants' participation through their trade unions, in constructing a new career model proposed, instilling transparency, flexibility and democratic participation on the State Permanent Negotiation System. Finally, it presents the results and impacts expected with the innovations proposed by the State of Bahia government to improve career management in Public Administration.*

**Keywords:** Career management. Civil servant. Labour negotiation. Career restructuring. Public administration.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem passando por um processo contínuo de mudanças que visam a modernização da gestão do setor público para atendimento das demandas sociais crescentes frente à limitação de recursos.

O novo contexto da Administração Pública está pautado nas reformas dos anos 1990, capitaneadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, pela

busca da consolidação do modelo gerencial e da consequente necessidade de valorização e motivação do servidor público, visto como agente fundamental nesse processo de transformação.

No decorrer desse processo de reformas, outras demandas surgiram, no contexto da sociedade do conhecimento, e exigiram da Administração Pública a incorporação de novos conceitos e modelos como: o governo eletrônico; a implementação de trabalhos mais complexos aliada à utilização de ferramentas de gestão; a premente necessidade de responsabilização do gestor público aliada a um maior controle social, bem como, a mudança de foco em processo para o

<sup>A</sup> Especialista em Gestão Organizacional Pública pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e em Gestão Estratégica de Recursos Humanos pela Universidade Salvador (Unifacs); Bacharel em Administração de empresas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenadora de Gestão de Carreiras e Remuneração da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB). ivone.miranda@saeb.ba.gov.br

foco em resultados, e, principalmente, a orientação estratégica voltada para a gestão de desempenho e para a gestão de competências.

## BREVE HISTÓRICO

Segundo Costa (2007), nas décadas de 1970 e 1980, as empresas priorizavam o profissional especialista, que cada vez mais era responsável por apenas uma tarefa. Já nos dias atuais, o que se verifica é a contratação de profissional generalista/multifuncional – uma pessoa com visão macro do negócio, que exerce duas, três ou mais funções. Agregado aos processos de racionalização, reestruturação e modernização por que passam as organizações, o que se vislumbra com esta transição é torná-las competitivas para sua manutenção no novo cenário da economia mundial.

De modo geral, esta estratégia de sobrevivência implementada pelas empresas também tem sido a tônica da Administração Pública, embora por motivação distinta. Aqui o que se observa é que o setor público visa essencialmente a eficiência no atendimento das demandas da sociedade cada vez mais exigente pela prestação de serviços públicos de qualidade. Também no estado da Bahia, nas décadas de 1970 e 1980, as carreiras eram estruturadas com alto grau de especialização. A Lei nº 1.613, de 12 de janeiro de 1962, que vigeu nesse período, dispunha os diversos cargos existentes dentre 66 grupos ocupacionais<sup>1</sup>, podendo-se identificar: Pedreiros, Alfaiates e Sapateiros. Já a Lei nº 4.794, de 11 de agosto de 1988, em seu anexo II apresenta o Plano de Cargos e Salários vigente à época, elencando carreiras que executavam as mais diversas atividades, coexistindo no âmbito da Administração Pública Procuradores de Estado e Auxiliar de Confecção de Roupas e Calçados.

O que se depreende da análise mais apurada desse contexto é que a Administração Pública conduzia sua gestão de RH sob a égide do Estado de

Bem-Estar Social, sendo de sua competência abarcar as mais distintas atividades, inclusive de cunho econômico, para o atendimento das demandas da sociedade. Sob esta ótica é que se defendia a existência dos inúmeros cargos instituídos pelas referidas leis.

Apresenta-se como marco do início do processo de racionalização de cargos no Poder Executivo do estado da Bahia a Lei nº 6.354, de 30 de dezembro de 1991, que “enxugou” uma estrutura pesada de cargos que atendiam essencialmente à Administração Direta<sup>2</sup>, transformando-os em um único cargo denominado de Agente Público, estruturado em cinco classes, que iam de atividades de mínima complexidade atribuídas a servidores de escolaridade de nível fundamental até aquelas de maior complexidade desempenhadas por servidores de escolaridade de nível superior com especialização. Pode-se afirmar também que esta lei destacou carreiras destinadas ao atendimento das funções precípuas do estado: segurança, técnico-jurídicas e fisco.

Na década de 1990, o que se observou nas unidades federativas, inclusive no estado da Bahia, foi o acirramento deste processo de racionalização e enriquecimento de cargos, essencialmente motivado por igual movimento verificado no governo federal à luz das diretrizes preconizadas pela Reforma do Estado, capitaneada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Outra ação implementada pelo estado da Bahia foi a criação de carreiras voltadas à execução de funções típicas de Estado relacionadas à fiscalização e regulação, e relacionadas à implantação de um núcleo estratégico do Estado, capaz de formular, implementar, acompanhar e avaliar políticas públicas. Tais medidas foram apontadas pelo MARE como imprescindíveis para a consolidação do modelo de administração gerencial no setor público.

Desta forma, o Estado buscou compatibilizar o perfil de servidores ocupantes das carreiras estratégicas com os requisitos imprescindíveis à gestão de recursos humanos voltada à valorização do servidor, com ênfase no desenvolvimento profissional,

<sup>1</sup> Grupos Ocupacionais - séries de classes ou classes de atividades profissionais correlatas ou afins, quanto à natureza dos respectivos trabalhos ou ao ramo de conhecimentos aplicados no seu desempenho.

<sup>2</sup> O Guia de Elaboração de Atos Normativos 2008 define administração direta como o conjunto de órgãos diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo, que integram a estrutura administrativa do Estado e executam ações típicas da administração pública.

bem como na instituição e reorganização de carreiras e cargos, abrangendo, principalmente, a qualificação, o sistema remuneratório e o desempenho. Com este objetivo, o estado da Bahia elaborou em 2003 um conjunto de reformas na gestão de carreiras impulsionadas com a edição da Lei nº 8.889, de 1 de dezembro de 2003, tendo como diretrizes: o enriquecimento do trabalho; atribuições amplas e genéricas propiciando multifuncionalidade; fortalecimento do quadro de profissionais de nível superior; prevenção de desvios funcionais; mecanismos de garantia de vinculação do servidor à instituição; adoção do sistema de promoção e progressão na carreira por competências.

A definição de regras genéricas, embora flexíveis, para as carreiras também foi uma das diretrizes que permearam a lei supracitada, buscando conciliar o caráter permanente das carreiras com as constantes transformações verificadas na sociedade e que repercutem na forma como o Estado exerce suas atividades. A flexibilização das regras gerais torna-se segura e aplicável na medida em que se organizam as carreiras com atribuições amplas em grupos ocupacionais, definindo elementos comuns, bem como prevendo regras gerais e uniformes relativas à ascensão funcional e ao padrão remuneratório.

A organização em grupos organizacionais é uma importante ferramenta de gestão que traz benefícios para a Administração Pública e para os servidores. Para a Administração Pública porque promove um melhor alinhamento das carreiras pela natureza das atribuições e dos órgãos e entidades aos quais estas mantêm vinculação, permitindo-lhe mesmo elaborar políticas salariais diferenciadas alinhadas com o plano de governo e com as suas principais linhas de ação para a implementação de políticas públicas. Para o servidor porque o valoriza e motiva, ao definir claramente suas atribuições, sua área de atuação, sua perspectiva e horizonte para desenvolvimento na carreira, possibilitando-lhe a autogestão.

Assim, a Lei nº 8.889, de 1 de dezembro de 2003, trouxe inovações importantes para a gestão de carreiras na Bahia, das quais pode-se destacar:

a estruturação das carreiras em 13 grupos ocupacionais; a racionalização de cargos administrativos; a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; a criação de carreiras responsáveis pela função de fiscalização e regulação; a adoção da avaliação por competências como critério para ascensão funcional; e a previsão de concessão de prêmio por resultados como forma de remuneração variável.

A criação de carreiras voltadas à execução das funções típicas de Estado, fortalecendo sobremaneira a gestão da máquina pública com a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e as de fiscalização e regulação com as carreiras de Especialista em Fiscalização, Técnico em Fiscalização, Especialista em Regulação e Técnico em Regulação, foi um passo fundamental para a modernização da gestão de carreiras no estado da Bahia. Complementarmente, a Bahia implementou a racionalização de diversos cargos administrativos e responsáveis por atividades auxiliares, reagrupando-os conforme sua escolaridade e tornando suas atribuições mais amplas, com o objetivo de flexibilizar a movimentação dos ocupantes destes cargos entre diversos órgãos e áreas de atuação.

Em alguns órgãos, foi definida a extinção de cargos, à medida que vagarem, cujas atribuições não se mostravam mais necessárias ou poderiam ser exercidas via terceirização por se caracterizarem como atividades de apoio e suporte ao Estado. Tal extinção se deu notadamente para os cargos com exigência de escolaridade de nível fundamental.

A adoção da avaliação por competências como critério para ascensão funcional tinha essencialmente a intenção de inserir a meritocracia na dinâmica de desenvolvimento de carreiras no âmbito da Administração Pública, reduzindo a subjetividade tão presente nos critérios então aplicados. Embora não tenha logrado êxito no quanto preconizado em sua implantação, este foi um caminho sem retorno de desvinculação de métodos não meritocráticos dos processos de ascensão funcional no Poder Executivo do Estado da Bahia.

Já a prerrogativa de concessão de prêmio por resultados como forma de remuneração variável,

introduzida pela Lei nº 8.889/2003, forneceu o balizamento necessário à criação, em 2009, do Prêmio por Desempenho Policial na estrutura das polícias civil e militar, bem como da Gratificação de Incentivo ao Desempenho na estrutura das unidades de saúde do estado da Bahia. O que se busca com a criação destas parcelas remuneratórias é recompensar os esforços individuais em prol do atingimento de metas institucionais e de governo.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

Pode-se afirmar que, por algum tempo, as ações relativas à gestão de carreiras implementadas pelo estado da Bahia foram muito mais motivadas pelas inovações adotadas pelo governo federal, visto como um modelo a ser seguido, do que pelo autoconhecimento de sua realidade e das demandas por uma gestão de pessoa humana, participativa e transparente. Até este ponto, o governo federal foi um grande farol sinalizador para os entes federativos que eram demandados por tomadas de decisão, mas que efetivamente não possuíam o

ferramental necessário ao seu atendimento. Assim, segui-lo era uma decisão segura em meio a um turbilhão de demandas por mudanças.

Embora não tenha se afastado das inovações adotadas pelo governo federal, o corpo técnico da SAEB buscou suprir a alta administração de informações gerenciais consistentes para o melhor conhecimento de sua realidade e definição de diretrizes e estratégias para a gestão de pessoas, que possibilitaram a complexa reestruturação de carreiras implementada em 2008 e 2009 com horizonte de até quatro anos.

A definição da área de atuação do Estado, estudada por Bresser Pereira (1997, p. 21), balizou as discussões e análises realizadas no âmbito da SAEB por ser considerada “pedra fundamental” para a delimitação dos marcos relativos ao estabelecimento de diretrizes e estratégias para o fortalecimento da gestão de carreiras no estado da Bahia, tendo como produto o modelo proposto no Quadro 1, que relaciona os grupos ocupacionais e a natureza das carreiras a eles vinculadas com as atividades executadas pelo Estado.

O quadro mostra uma adequação do modelo proposto por Bresser à dinâmica verificada na

Núcleo de atividades	Grupos ocupacionais	Natureza das atividades das carreiras	Regime jurídico	Tendência
Estratégicas – voltadas para a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.	Gestão Pública	Estratégica	Estatutário	Continuidade
Exclusivas – voltadas para a prestação de serviços que só o Estado pode realizar.	Fiscalização e Regulação	Típica de Estado	Estatutário	Continuidade
	Obras Públicas			
	Segurança Pública			
	Técnico Jurídico (Procuradores e Defensores Públicos)			
Fisco				
Não Exclusivas – voltadas para a prestação de serviços não exclusivos do Estado, podendo a iniciativa privada atuar competitivamente.	Educação	De interesse do Estado	Estatutário ou Celetista	Publicização
	Saúde			
	Artes e Cultura			
	Técnico Administrativo	De suporte ao Estado		Terceirização
	Técnico Específico			
Comunicação Social				

**Quadro 1**  
**Disposição dos grupos ocupacionais por atividades do Estado**

Fonte: BAHIA. Secretaria da Administração. Manual gestão de carreiras e desempenho profissional. Salvador: saeb, 2003. – quadro A.3 – adaptado pela DPL/SRH/SAEB em 2009.



Bahia no que se refere às atividades executadas pelo Estado e aos grupos ocupacionais responsáveis por sua execução, tornando-a flexível ao proporcionar diversas análises e tomada de decisão conforme as demandas da sociedade e as orientações do plano estratégico de governo.

Dessa forma, embora a área de Educação seja não exclusiva de Estado – podendo a iniciativa privada atuar competitivamente –, ao ser considerada como de seu interesse pode se caracterizar como prioritária para ações de melhoria nas carreiras relacionadas à referida área de forma a potencializar o alcance de objetivos e metas pré-definidos, focando seu escopo de atuação e viabilizando parcerias a fim de otimizar a aplicação de recursos públicos. Exemplo disto é a municipalização do ensino fundamental e a crescente publicização do ensino profissionalizante e superior, cabendo ao estado priorizar as ações relativas à prestação do ensino médio.

Por outro lado, o enfoque pode se voltar para o fortalecimento de seu núcleo estratégico, com vistas à formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas; ou ainda, de atividades de sua exclusiva competência, fortalecendo as bases institucionais e de Poder do Estado, para manutenção de sua governança e governabilidade.

A remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo do estado da Bahia é constituída de vencimento básico, gratificações e adicionais, e sua composição foi objeto de outro importante estudo em que se identificou que as carreiras de nível superior no estado da Bahia sofriam “achatamento” de sua remuneração em relação às carreiras de nível médio e fundamental, ocasionado pelos reajustes do salário mínimo nacional que repercutem na revisão dos salários destas, não gerando melhoria para aquelas que permaneciam com sua remuneração defasada.

Ao longo do tempo, o padrão remuneratório da grande maioria das carreiras foi acrescido de diversas rubricas, tendo as gratificações, expressivo percentual de representação na composição salarial dos servidores. Tal política de remuneração visava uma maior contrapartida do estado aos

seus servidores ativos, sem rebatimento deste incremento para os aposentados e pensionistas. Ao mesmo tempo em que tal medida se mostrou eficiente para controle do aumento de despesa de pessoal com inativos, também se tornou um mecanismo de engessamento das carreiras ao desencorajar aqueles servidores que, cumpridos os requisitos, desejassem se aposentar, pois perderiam parcela significativa de sua remuneração. Tornava ainda pouco atraente a aprovação em concurso público para provimento de cargos com baixo vencimento básico, favorecendo desta forma o envelhecimento e a falta de oxigenação das carreiras. Este foi um dos pontos tratados na reestruturação das carreiras implementada pelo estado da Bahia em 2008 e 2009.

Esse fato podia ser facilmente observado na composição salarial das carreiras do Grupo Ocupacional Serviços Públicos de Saúde, conforme se depreende do Quadro 2. A quantidade de gratificações concedidas mediante o atendimento dos mais diversos critérios acabava gerando graves distorções no padrão remuneratório dos servidores, de forma que um Auxiliar de Enfermagem de escolaridade de nível fundamental poderia perceber

Parcelas remuneratórias (antes da reestruturação)	
Auxiliar de Enfermagem na Classe I - 30h (Remuneração máxima) Em R\$	Médico na Classe I - 20h (Remuneração mínima) Em R\$
Vencimento 415,01	Vencimento 552,26
GIQ 786,09	GIQ 552,26
GEUH 150% 622,51	GEUH 15% 82,84
Insalubridade 124,50	Insalubridade 165,68
Grat. Interiorização 62,25	Remuneração mínima 1.353,04
Grat. Infectologia 415,01	
Remuneração máxima 2.425,37	
Parcelas remuneratórias (após reestruturação)	
Auxiliar de Enfermagem na Classe I - 30h (Remuneração máxima) Em R\$	Médico na Classe I - 20h (Remuneração mínima) Em R\$
Vencimento 443,40	Vencimento 552,26
GID 1.273,58	GID 2.331,08
Insalubridade 133,02	Insalubridade 165,68
Vantagem Pessoal 575,37	Remuneração mínima 3.049,02
Remuneração máxima 2.425,37	

**Quadro 2**  
**Composição remuneratória das carreiras da área de saúde**

Fonte: Tabela de Vencimentos e Gratificações do Estado da Bahia – Outubro/2008 e Fevereiro/2009.

remuneração superior à de um Médico, devido ao valor atribuído em razão da Gratificação de Incentivo à Melhoria da Qualidade de Assistência Médica (GIQ), a depender da lotação do servidor.

Ainda sobre o padrão remuneratório dos servidores, identificou-se que as carreiras apresentavam altos interstícios<sup>3</sup>, o que, via de regra, inviabilizava ou tornava mais lentos os processos de ascensão funcional por ocasionar grande impacto na despesa de pessoal. Tal fato podia ser observado em carreiras com grande contingente de servidores como, por exemplo, no cargo de Professor. Desta forma, revisar os interstícios entre classes e entre níveis das carreiras apresentou-se como uma ação premente para a valorização do servidor, com a viabilização dos processos de desenvolvimento profissional.

## CENÁRIO ATUAL

Realizar diagnóstico da gestão de pessoas no estado da Bahia foi decisão inegavelmente necessária para a construção da proposta de reestruturação das carreiras implementada pelo governo em 2008 e 2009. O estudo relativo ao Perfil do Serviço Público no Poder Executivo Estadual possibilitou a geração de uma ampla gama de informações gerenciais que fundamentaram a tomada de diversas decisões no âmbito deste estado.

De acordo com pesquisa realizada no sistema OLAP/SAEB referente ao período de 1998 a 2008, a evolução do quantitativo de servidores ativos e aposentados no Poder Executivo do estado da Bahia tinha relação de 78% de ativos e 21% de aposentados em 1998, tendo sido alterada para 69% de ativos e 30% de aposentados em 2008. Estas informações, correlacionadas com as de tempo de serviço, sexo e faixa etária, sinalizam a tendência de equilíbrio ou mesmo de inversão desta relação se não forem adotadas medidas para oxigenação da máquina pública com a realização de concursos públicos para as áreas onde se observa maior carência de renovação do quadro.

Para efeitos de análise, vale destacar que a conjugação do tempo de serviço e idade mínimos, respectivamente 30 e 55 anos para as mulheres e 35 e 60 anos para os homens, implica na possibilidade de interporem-se pedidos de concessão do benefício de aposentadoria, com proventos integrais, com o conseqüente afastamento do serviço público.

Outra pesquisa realizada no sistema OLAP/SAEB, com base de dados de maio de 2009, demonstrou que as mulheres compõem, aproximadamente, 56% do quadro total de servidores efetivos ativos do Poder Executivo estadual. As mulheres apresentam médias de tempo de serviço (19 anos) e de idade (47 anos) que apontam um tempo de serviço restante médio entre 7 e 9 anos. Já os homens representam 44% do quadro total de servidores efetivos ativos do Poder Executivo estadual e suas médias de tempo de serviço (17 anos) e de idade (44 anos) apontam que em torno de 15 a 17 anos devem reunir os requisitos para aposentadoria.

Cabe salientar que essas médias podem ser reduzidas em face de utilização pelos servidores, nos termos da legislação vigente, de licenças-prêmio não gozadas, algumas podendo ser contadas de forma dobrada para aposentadoria, ou de licenças por tempo de serviço anteriores ao ingresso no setor público, a fim de adquirir o benefício de aposentadoria com proventos integrais. Alguns ainda podem optar pela aposentadoria proporcional, logo após um processo de crescimento profissional.

A edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com a Despesa de Pessoal dos entes federados, concorreu para a publicação pelo estado da Bahia do Decreto nº 9.502, de 2 de agosto de 2005, que atribui à SAEB, através da Coordenação de Planejamento Orçamentário e Gestão da Despesa de Pessoal, as seguintes competências:

- Participar da elaboração do planejamento orçamentário, no que concerne à despesa de pessoal;

<sup>3</sup> Diferença de remuneração entre classes ou entre níveis.

- Analisar e acompanhar a evolução de despesa com pessoal dos órgãos e entidades, em relação ao valor projetado no orçamento;
- Analisar e disponibilizar informações relativas à folha de pagamento, remuneração e evolução quantitativa e qualitativa de recursos humanos;
- Efetuar estudos de impacto na despesa de pessoal, através de estimativas e simulações.

O cumprimento dessas atribuições em concomitância com os estudos referentes à gestão de pessoas aqui citados tiveram importante papel para o fortalecimento do planejamento das ações de RH, viabilizando a reestruturação de carreiras do Poder Executivo estadual, com a manutenção do atendimento dos dispositivos legais e normativos.

## **A NOVA ORGANIZAÇÃO DAS CARREIRAS NA BAHIA**

Apresentado o cenário da gestão de carreiras na Administração Pública estadual, vale ressaltar que as principais mudanças efetuadas para a construção da nova estrutura das carreiras estão alicerçadas nas seguintes diretrizes:

- Reposicionamento da remuneração das carreiras de Estado, tendo como parâmetros as remunerações de outras unidades da Federação e, quando possível, do setor privado, com a realização de pesquisa salarial;
- Foco na melhoria da prestação de serviços à sociedade;
- Implantação de política salarial com reajustes específicos para cada categoria;
- Ampliação da remuneração das classes iniciais das carreiras, sobretudo onde não houver ocupantes, visando atrair talentos no momento da realização de concursos públicos;
- Fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação de políticas públicas;

- Terceirização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio;
- Implementação de modelo de gestão por competências que englobe ascensão funcional, avaliação de desempenho e seleção;
- Criação de condições que permitam a melhoria da gestão da saúde, educação e segurança pública no âmbito estadual.

Assim, o novo modelo das carreiras do Poder Executivo do estado da Bahia contempla o seguinte rol de definições:

- Incorporação programada ao vencimento básico de parte da gratificação concedida para as carreiras, principalmente de nível fundamental e médio;
- Redução de interstícios para patamares de 14% a 6%;
- Diferenciação da estrutura das carreiras conforme sua natureza e vinculação aos núcleos de atividade do Estado;
- Incrementos programados em benefícios não computados como despesa de pessoal;
- Flexibilização nos processos de ascensão funcional, alinhando-os ao atingimento de metas;
- Concessão de remuneração variável conforme atingimento de metas estabelecidas em procedimentos de avaliação de desempenho individual e institucional, com a observância de indicadores nacionais e ou mundiais para áreas com maior repercussão do serviço prestado à sociedade como Saúde e Segurança Pública;
- Reestruturação de carreiras e criação de novas para sua adequação à dinâmica do Estado;
- Viabilização de processo de implantação de subsídio para carreiras técnico-jurídicas em atendimento a preceito constitucional.

A incorporação parcial ou total de gratificações ao vencimento básico das carreiras, além de reduzir a sua representatividade em relação à remuneração, muito requisitada pelos servidores que já atendem aos requisitos para aposentadoria, também propicia uma menor geração de despesa de pessoal por ocasião de reajuste do salário mínimo

nacional, que impacta principalmente as carreiras de nível fundamental e médio.

A redução de interstícios entre classes e entre níveis pretende imprimir maior fluidez aos processos de ascensão funcional que apresentavam alto impacto na despesa de pessoal, inviabilizando-os na medida em que os cofres públicos não conseguiriam atender ao expressivo contingente de servidores de carreiras como a de Professor do Ensino Fundamental. Esta carreira possuía interclasses da ordem de 21%, reduzido para 14%. Vale ressaltar que o quantitativo de 41.334 professores representa aproximadamente 30% do quadro total de servidores efetivos ativos do Poder Executivo estadual.

Sobre interstício é importante esclarecer que este não pode ser analisado de forma isolada. Tecnicamente, a definição de interclasses e interníveis varia de acordo com a amplitude da carreira e com o tempo mínimo de permanência na posição ocupada. Ou seja, carreiras de pequena extensão e com interstícios remuneratórios altos têm tempo de permanência maior, tornando mais demorados os processos de ascensão funcional. Por outro lado, a adoção de interclasses e interníveis menores propicia o encurtamento dos referidos prazos, tornando o desenvolvimento na carreira um processo mais fluido e continuado.

No governo federal evidencia-se este estudo ao se analisar o Caderno 47 – Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, que demonstra a aplicação de interstícios diferenciados conforme o perfil das carreiras. O cargo de Advogado da União, com pequena amplitude, apresenta interstício de 14%; já o cargo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, com maior amplitude, adota interstícios entre 1% a 3%.

A estrutura das carreiras no executivo baiano foi diferenciada conforme sua natureza e vinculação aos núcleos de atividade do Estado. Assim, carreiras do núcleo estratégico e de atividades típicas de Estado foram estruturadas apenas em classes, reduzindo os procedimentos de ascensão funcional, pois passam a ter unicamente a promoção, porém torna-se mais complexo na medida em que passa a ponderar a avaliação de competências com a avaliação de desempenho.

Para as carreiras cuja natureza de suas atividades seja de interesse ou de suporte ao Estado foi mantida a estrutura com classes e níveis, com crescimento horizontal e vertical. Neste caso, observou-se que estas carreiras se encontram em estágio de maturidade mais avançado, apresentando quadro representativo de servidores aposentados, bem como de servidores ativos com média de quatro a oito anos para atendimento dos requisitos para aposentadoria. Desta regra, excetuam-se as carreiras das áreas de saúde e educação que, pela sua especificidade, apresentam estrutura própria.

Segundo Wood Júnior e Picarelli Filho (2004, p. 38), remuneração estratégica é a combinação equilibrada de diferentes formas de remuneração, constituída pelo conjunto de fatores que afetam a contribuição do profissional para o sucesso do negócio, considerando conhecimentos, habilidades e atitudes = competências, somados ao desempenho e aos resultados organizacionais e por equipes. À medida que o sistema de remuneração estratégica é alinhado ao contexto e à estratégia da organização, constitui fator de maior harmonização de interesses, contribuindo para gerar consensos e atuando como alavanca de resultados.

O estado da Bahia tem buscado implementar modelo de remuneração estratégica, aliando a revisão das carreiras a uma política de remuneração variável, bem como de incremento e ampliação da concessão de benefícios. Esta ação amplamente adotada no setor privado tem na Administração Pública papel fundamental para a valorização dos servidores e para o controle da despesa de pessoal, visto ser considerada como despesa de custeio. Com este olhar, definiu-se a ampliação para todos os servidores da educação e segurança pública da concessão do auxílio alimentação, bem como a revisão programada de seus valores até 2011.

Os processos de ascensão funcional eram altamente engessados, com a definição estática de quantidade de servidores que poderiam ser posicionados em classes superiores, atendidos critérios subjetivos e não meritocráticos. Tal mecanismo determina que poucos chegarão ao ápice de suas carreiras, não necessariamente porque lhes faltem os requisitos,

mas porque o modelo inviabiliza o reconhecimento do mérito se um servidor situado em posição superior na carreira também não evoluir. A flexibilização no controle de vagas disponibilizadas para promoção visa estabelecer nova dinâmica aos processos de ascensão funcional, permitindo o reconhecimento de desempenho superior e diferenciado, mediante critérios como o atingimento de metas estabelecidas em procedimentos de avaliação de desempenho.

A criação do Prêmio por Desempenho Policial e da Gratificação de Incentivo ao Desempenho, a serem concedidos aos servidores das áreas de segurança pública e de saúde, respectivamente, restabelece o conceito de remuneração variável no setor público. Tais parcelas serão concedidas conforme atingimento de metas estabelecidas em procedimentos de avaliação de desempenho individual e institucional com a observância de indicadores nacionais e ou mundiais relacionados a estas áreas.

A Lei nº 10.963, de 16 de abril de 2008, reestruturou o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, prevendo como critérios para a promoção: interstício mínimo de 36 meses de permanência em cada Padrão; avaliação individual; avaliação institucional. Esta lei prevê também que o interstício de 36 meses poderá ser reduzido para 24 meses, desde que a instituição em que tenha exercício o servidor obtenha, na avaliação institucional, média compatível com a nacional, além do cumprimento do requisito da assiduidade constante da avaliação individual.

A crescente demanda da sociedade pela prestação de serviços públicos de excelência tem requerido do Estado ações rápidas e planejadas para sua adequação a esta dinâmica. Neste contexto é que as carreiras de Especialista em Fiscalização e Técnico em Fiscalização foram reestruturadas conforme demonstrado no Quadro 3. Além disto, foram criadas as carreiras de Biomédico, Engenheiro Clínico, Engenheiro Químico, Físico, Químico e Farmacêutico Bioquímico na estrutura do Grupo Ocupacional Serviços Públicos de Saúde.

Remunerar o servidor público através do pagamento de subsídio tem sido uma das discussões

Carreira anterior	Nova carreira	Lotação
Técnico em Fiscalização	Técnico em Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Secretaria de Meio Ambiente
		Instituto de Gestão das Águas e Clima
	Instituto do Meio Ambiente	
Especialista em Fiscalização	Técnico em Fiscalização Agropecuária	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
	Técnico em Metrologia e Qualidade	Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade
	Especialista em Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Secretaria de Meio Ambiente
		Instituto de Gestão das Águas e Clima
Especialista em Fiscalização	Fiscal Estadual Agropecuário	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
	Especialista em Metrologia e Qualidade	Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade
	Especialista em Proteção e Defesa do Consumidor	Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor

**Quadro 3**  
**Reestruturação das carreiras de fiscalização**

Fonte: Lei Estadual nº 11.051, de 06 de junho de 2008.

mais controversas no que se refere à gestão de carreiras. No estado da Bahia, esta pauta ainda não foi esgotada; e, se por um lado defende-se que sua implantação favorece o controle e a gestão da despesa de pessoal a longo prazo, por outro se questiona a impossibilidade legal de sua acumulação com rubricas que visem o reconhecimento do desempenho. Este tema certamente não se esgota em si mesmo e demandará estudos mais aprofundados sobre sua aplicação uniforme na Administração Pública. Em contraponto a estas discussões, o estado da Bahia precisava dar resposta às reivindicações das carreiras técnico-jurídicas de Defensor Público e Procurador do Estado que pleiteavam o atendimento do disposto no artigo 135 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A revisão do padrão remuneratório destas carreiras, com incorporação programada de gratificações, visou a viabilização de processo de implantação de subsídio para estas carreiras a partir de 2011.

O SENP, criado em abril de 2007, é composto pela Mesa Central de Negociação Permanente (MCNP) e pelas Mesas Setoriais, onde as partes assumem o compromisso de buscar soluções negociadas para os assuntos de interesse do funcionalismo e da Administração Pública, baseando-se no princípio da boa-fé e envidando todos os esforços necessários para que os pontos negociados sejam cumpridos, respeitados os princípios e normas que regem a Administração Pública. Ao assumir uma nova postura perante o funcionalismo estadual instituindo o SENP, o governo da Bahia avançou por uma trilha já percorrida por outros governos através de iniciativas similares. A construção de uma doutrina diferenciada de relação trabalhista entre servidores e governo, através de Mesas de Negociação, já foi experimentada pela prefeitura de São Paulo e pela União, através do Ministério do Planejamento, em 2002 e 2003, respectivamente, onde, na prática, as experiências demonstraram que o processo democrático beneficia os servidores, o próprio Estado e reflete no atendimento ao cidadão, a partir da construção de uma nova consciência de serviço público.

Nos exemplos, o fortalecimento do modelo trouxe, do ponto de vista teórico, a discussão democrática do Estado de forma consciente, de uma sociedade mais igualitária e de um campo de relações de trabalho mais adequado. O desafio do SENP é encontrar soluções que levem sempre em conta as limitações financeiras e legais, sobretudo no que diz respeito à LRF, sem perder de vista as necessidades apontadas pelos representantes sindicais e a determinação do governo de promover o desenvolvimento das carreiras, estabelecendo uma efetiva e duradoura política de valorização do servidor público.

O modelo, na verdade, atribui papel estratégico ao SENP. Conduzido pela SAEB, onde atua o Núcleo Coordenador, e tendo o Conselho de Políticas de Recursos Humanos (Cope) como instância destinada à apreciação e encaminhamento das deliberações, o modelo aprofunda estudos e projetos voltados para a melhoria das condições de trabalho dos servidores, sobretudo no delineamento das carreiras do setor público.

O processo de concepção do novo modelo das carreiras balizou-se com o levantamento do montante de recursos financeiros que poderiam ser disponibilizados para esta finalidade, observando: a previsão de incremento da receita corrente líquida; o limite de comprometimento previsto na LRF; e o percentual então utilizado em cada ano. Definido este montante, o governo do estado, através da SAEB, levantou os pontos críticos existentes na gestão de carreiras, definindo as diretrizes para o seu enfrentamento. Estes pontos foram amplamente discutidos no âmbito do Cope e da Junta Orçamentária, instância deliberativa formada por secretários de estado, que promoveu os ajustes necessários ao seu alinhamento ao plano estratégico de governo.

Ao final das rodadas de negociação, o SENP levantou as seguintes conquistas:

Em 2007:

1. Premissa:

- Garantia de que o menor vencimento básico no Estado não será inferior ao salário mínimo nacional.

2. Conquistas:

- Fechamento do Primeiro Acordo da MCNP, fixando o reajuste entre 4,5% e 17,28% para o funcionalismo público estadual, com equiparação do vencimento-base ao salário mínimo.
- Para cerca de 149 mil servidores ativos e inativos que estão na base do funcionalismo, o acordo estabeleceu a equiparação do vencimento-base com o salário mínimo de R\$ 380, o que significou um reajuste de até 17,28%.
- Cerca de 105 mil servidores tiveram reajuste de 17,28%, aproximadamente 47% do quadro, e mais de 60% tiveram reajustes que variaram de 6 a 17,28%.
- Para cerca de 32% do funcionalismo, percentual no qual estão incluídas carreiras cujos vencimentos não sofrem o impacto do mínimo, o reajuste salarial foi de 4,5%. A menor remuneração paga pelo governo do estado para os servidores ativos em 2007 foi de R\$ 456,68.

Em 2008:

1. Premissas:

- Garantia de que o menor vencimento básico no Estado não será inferior ao salário mínimo.
- Reajustar, de forma diferenciada, os profissionais de nível superior, de modo a recuperar os salários dessas categorias, de modo semelhante ao ocorrido em 2007 com relação aos profissionais de nível médio e fundamental.

2. Conquistas:

- Reajuste linear de 4,46% e fechamento dos Acordos nas Mesas Setoriais de Negociação.
- Ampliação do auxílio alimentação de R\$5,00 para R\$7,00 para os policiais militares lotados na RMS e, também, para os professores e militares lotados em cidades com mais de 50 mil habitantes.

3. Ganhos Médios nas Mesas Setoriais em 2008:

- Magistério da Educação Básica – 7,14% para os níveis 3 e 4 e 5,80% para os níveis 1 e 2;
- Magistério de Educação Superior – 8,06%;
- Cargos Técnicos das Universidades – 4,46%;
- Fisco – 11,95%;
- Justiça – 16,10%;
- Derba (Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia) – 5,26%;
- Segurança – Polícia Militar: 5,46% para os Praças e até 21% para os Oficiais. Polícia Civil: 6,23% para nível médio, até 25,25% para Delegados e 19,19% para os Peritos Criminalísticos.
- Saúde – 5,21% para carreiras auxiliares, 6,35% para nível médio e 9,21% para nível superior.

Em 2008/2009:

1. Outras Conquistas:

- Início das negociações/estudos com foco na reestruturação das carreiras. O objetivo é reorientar as políticas de remuneração sustentadas em gratificações e partir para ações voltadas à efetiva valorização do funcionalismo e à modernização da máquina pública.

O principal critério passa a ser o reconhecimento do mérito pelo desempenho.

- O processo de reestruturação será realizado em três anos e os efeitos financeiros ocorrerão em fevereiro deste ano, janeiro de 2010 e janeiro de 2011.
- Extensão para os Policiais Militares e Professores do Ensino Fundamental e Médio e aumento do auxílio alimentação em 2009 para todos os servidores públicos.

Os principais grupos reestruturados em 2008/2009 são: Gestão Pública; Obras Públicas; Técnico-Jurídico; Segurança Pública; Serviços Públicos de Saúde; Educação; Técnico Administrativo; Técnico Específico; e Comunicação Social, além da carreira de Defensor Público.

Essas diretrizes nortearam a atuação dos representantes do governo nas diversas e intensas rodadas de negociação com representantes sindicais que aconteceram ao longo de 2007 e que, finalizadas, geraram acordos coletivos com a confluência de interesses de ambas as partes, traduzidos na edição dos respectivos instrumentos legais necessários à implementação de ganhos para os servidores no período de 2008 a 2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se claro para todos os atores políticos envolvidos que tais acordos não esgotam de lado a lado as demandas apresentadas, mas se apresentam como um riquíssimo campo, repleto de possibilidades, e que aprimoram a democracia, fortalecendo as bases institucionais do governo, ao tempo em que lhe imprime maior transparência e flexibilidade.

O SENP também potencializou a formação de corpo técnico especializado nas competências de negociação e gestão de conflitos, responsável por implementar ações de levantamento e diagnóstico de passivos trabalhistas e outras não conformidades que possam ser geradoras de conflitos laborais; elaborar possíveis soluções, bem como assessorar a alta administração para a tomada de decisão. Também na alta administração, a tomada

de decisão de forma colegiada foi um processo inovador que fortaleceu sobremaneira a governança e a governabilidade, bem como as bases institucionais do Estado.

O governo entende a implementação da reestruturação das carreiras como um importante avanço para sua gestão e aponta como principais resultados e impactos esperados: o alinhamento das carreiras às funções de Estado; a adoção do controle social como mecanismo legítimo e eficiente de avaliação dos serviços públicos prestados; e a adoção de critérios meritocráticos para a valorização do servidor e para o aprimoramento da gestão de carreiras.

Nesse contexto, a instituição de uma política de recursos humanos que fortaleça os subsistemas de RH, norteando, integrando e convergindo as ações de gestão de pessoas, apresenta-se como desafio premente para a consolidação do novo modelo de gestão de carreiras implementado e para sua contínua evolução.

Resta-nos realçar a importância e a repercussão do novo modelo de gestão de carreiras para a consolidação da meritocracia como premissa balizadora nos processos de ascensão funcional e para a interação harmônica e flexível com os modelos de gestão: publicização, municipalização, terceirização e organizações sociais de forma a otimizar a aplicação de recursos para a melhoria dos serviços prestados ao cidadão, observando-se as atividades de Estado, enfatizando o fortalecimento de seu núcleo estratégico e de suas funções típicas.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Decreto nº 9.502, de 02 de agosto de 2005. Aprova o Regimento da Secretaria da Administração. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 3 ago. 2005. Caderno Executivo, p. 1
- BAHIA. Lei nº 1.613, de 12 de janeiro de 1962. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Público Estadual, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 23 jan. 1962, p. 1.
- BAHIA. Lei nº 10.963, de 16 abril de 2008. Reestrutura o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 17 abr. 2008, p. 11
- BAHIA. Lei nº 11.051, de 06 de junho de 2008. Reestrutura o Grupo Ocupacional Fiscalização e Regulação, criado pela Lei nº 8.889, de 01 de dezembro de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 10 jun. 2008, p. 5.
- BAHIA. Lei nº 4.794, de 11 agosto de 1988. Institui o Plano de Carreira do Serviço Público Civil do Estado, fixa valores de vencimentos, salários e proventos, introduz modificações na legislação de pessoal e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 12 ago. 1988, p. 7.
- BAHIA. Lei nº 6.354, de 30 dezembro 1991. Estabelece as normas gerais para os planos de carreira da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, institui o Plano de Carreira do Servidor Público Civil da Administração Direta, introduz modificações na legislação de pessoal, majora os vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores públicos civis e militares da administração direta, das autarquias e fundações públicas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 31 dez. 1991, p. 7.
- BAHIA. Lei nº 8.889, de 1 dezembro de 2003. Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia e dá outras providências.
- Bahia. Secretaria da Administração do Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 2 dez. 2003, p. 13.
- BAHIA. Secretaria da Administração. *Manual gestão de carreiras e desempenho profissional*. Salvador: SAEB, 2003. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de pesquisa sobre melhores práticas de recursos humanos*. Salvador: SAEB, 2006. Mimeo.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, v. 1, 1997.
- COSTA, S. A. Novas formas de gerenciar empresas. *Programa Século XXI*. Rio de Janeiro: IETEC, 2007. Disponível em: <[http://www.multirio.rj.gov.br/sec21/chave\\_artigo.asp?cod\\_artigo=216](http://www.multirio.rj.gov.br/sec21/chave_artigo.asp?cod_artigo=216)>. Acesso em: 8 jun. 2009.
- GUIA DE ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS. Salvador: SAEB. 2008. (Série Técnica). Mimeo.
- A NOVA política de recursos humanos. *Cadernos MARE da reforma do Estado*, Brasília, v. 11, 1997.
- OS SERVIDORES e a política de pessoal da União. *Estudos e Pesquisas*, Ano 1, n. 1, out. 2005. Disponível em: <[http://www.dieese.org.br/esp/estpesq13102005\\_servidores.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/estpesq13102005_servidores.pdf)>. Acesso em: 8 jun.2009.
- TABELA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, v. 47, 5 junho de 2009. Disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela\\_remuneracao/tab\\_remuneracao/tab\\_rem\\_09/tab\\_47\\_2009.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_09/tab_47_2009.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2009.
- WOOD JÚNIOR, T.; PICARELLI FILHO, V. *Remuneração Estratégica: a nova vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 2004.



# Normas para publicação

## Os artigos devem:

- ser enviados por e-mail ou, alternativamente, em CD-ROM, acompanhados de cópia impressa;
- ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- ser assinados por, NO MÁXIMO, três autores;
- incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 20;
- vir acompanhado de resumo e *abstract* com, no máximo, dez linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais;
- resultados e conclusões; abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto;
- apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é TÍTULO e SUBTÍTULO; o título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto; o subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo;
- contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.), numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução; se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpis (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF; se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpis, em tons de cinza; se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do Manual de Redação e Estilo da SEI, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”;
- destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentado-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT);
- quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo;
- evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor;
- indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas;
- conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

## Referências:

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou pelo título da obra, ano e página. Quando incluído na sentença, devem ser grafados em letras maiúsculas e minúsculas e quando estiverem entre parênteses, devem ter todas as letras maiúsculas. Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152);
- As técnicas de administração de passivos e a possibilidade de introdução de inovações financeiras (PAULA, 1999, p. 180).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT. Exemplos:

Para livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio baiano*: depoimentos para sua história. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, L.N. de. *Essência x aparência*: o fenômeno da globalização. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, R. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: MATOS, R. (Org.). *Espacialidades em rede*: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada apenas à esquerda.

## Originais apresentados:

- serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista; não serão pagos direitos autorais.

A Coordenação Editorial, em caso de aceitação do texto, reserva-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela Instituição, constantes no Manual de Redação e Estilo da SEI, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”. Compromete-se ainda a responder por escrito aos autores. Em caso de recusa, os resumos dos pareceres serão enviados aos autores. Os originais não serão devolvidos.

