Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento

José Celso Cardoso Júnior*
Alexandre de Ávila Gomide**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende ser o primeiro de uma série destinada a analisar e interpretar transformações na administração pública federal na última década (2003-2013) em áreas estratégicas do governo brasileiro, identificando avanços e obstáculos. O objetivo é extrair elementos para qualificar o debate e subsidiar a reflexão sobre a necessidade de uma reforma do Estado no Brasil do século XXI – uma reforma de caráter republicano, democrático e desenvolvimentista.[1] Como tal, deve ser lido como pontapé inicial para estimular um debate mais amplo e aprofundado sobre o tema, nas diversas e complexas dimensões associadas a uma agenda de pesquisa.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 situa o quadro da relação entre Estado e desenvolvimento no Brasil em perspectiva histórica. A seção 3 trata de olhar o Estado para dentro de sua estrutura, analisando as formas de operação do Poder Executivo federal, tanto com os demais poderes quanto com o mercado e a sociedade, de modo a elencar elementos que permitam construir hipóteses iniciais acerca das transformações no aparelho do Estado no período mencionado. Nesse sentido, à guisa de considerações finais, a seção 4 aponta para um leque de temas e questões envolvidos na orientação de uma agenda de pesquisa e de seus produtos.

2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O desenvolvimentismo pode ser entendido como o projeto ou a estratégia que, com apoio político de segmentos e classes no conjunto da sociedade, visa alterar o *status quo* de uma nação por meio da ação consciente e determinada do Estado. Antes associado à industrialização, o conceito, hoje, transcende o aspecto estritamente econômico, visando igualmente à redistribuição de renda, à preservação ambiental e à expansão das capacidades humanas (Fonseca, 2013; Herrlein, 2014). Dessa forma, para qualquer Estado que queira exercer funções desenvolvimentistas é imprescindível um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com os atores e segmentos da sociedade.[2]

---

* Doutor em Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE-Unicamp), Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

1. Republicano porque deve visar o interesse geral e o bem comum; democrático porque essa é a forma de governo que permite o livre exercício da autodeterminação política dos cidadãos; desenvolvimentista porque entende-se que o bem-estar é fruto da construção política da sociedade. As discussões e conceituações acerca do caráter republicano, democrático e desenvolvimentista do Estado no Brasil podem ser encontradas em Cardoso Júnior e Bercovici (2013, caps. 1, 8 e 15).

2. Sobre o papel do Estado e da burocracia pública para o desenvolvimento, ver Evans e Rauch (1999) e Evans (1995)

No Brasil, de forma concreta, ao longo do período que vai de 1930 até o final da década de 1970, a ação do Estado brasileiro foi fundamental para a construção de uma sociedade industrial, ainda que regionalmente concentrada e desigual. O Poder Executivo – e sua burocracia – foi o ator principal do processo. Para desempenhar tal papel, a administração pública federal teve que desenvolver suas funções e readequar seus órgãos e estruturas, bem como seu *modus operandi*. No decorrer do processo, reformas estruturais e modernizantes foram vistas como essenciais para o desenvolvimento, ainda que não levadas a cabo – como são prova as Reformas de Base abortadas pelo golpe militar de 1964.

Entre as décadas de 1980 e 1990, contudo, por uma série de motivos, o desenvolvimentismo e as práticas administrativas que o sustentaram sofreram severas restrições.[3] O planejamento governamental, mesmo sob um regime político democrático e pluralista, passou a ser visto como intervenção perniciosa em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado o mercado como único mecanismo capaz de gerar autorregulação e promover a prosperidade material. Contudo, a partir do fim da década de 1990, o baixo crescimento econômico e a sequência de crises econômicas que abalaram o mundo – e a América Latina, em particular – sinalizaram o equívoco dessa visão, quando não a sua excessiva ideologização e instrumentalização pelos interesses rentistas (Harvey, 2011; Belluzzo, 2013).

Assim, a crise financeira global de 2008 revalorizou o papel do Estado para além de suas funções clássicas de mantenedor da lei e da ordem e provedor dos bens públicos; em vários países, bancos foram nacionalizados, setores industriais foram explicitamente apoiados e investimentos públicos foram utilizados para estimular o crescimento econômico. No Brasil, particularmente, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica, a recuperação do crescimento e da capacidade de investimento do Estado foi fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho na última década, explicitando a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados pelas transformações recentes. Isso tudo revitalizou a necessidade do planejamento para a adoção de políticas públicas, outorgando a elas novos e mais complexos objetivos.

Contudo, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido. Entre outros motivos, pelo fato de que, a cada novo ciclo de desenvolvimento, exige-se atualização e adequação da sua estrutura administrativa e de seus processos e instrumentos de gestão. Por isso, é indispensável retomar a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado brasileiro dispõe para promover o desenvolvimento que se pretende para este século XXI.

3 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL

A cada grande ciclo de desenvolvimento, o Estado brasileiro contou com reformas ou transformações significativas, com vistas a dotar seu aparelho administrativo das capacidades governamentais necessárias para os desafios a que se propunha.

Na década de 1930, princípio do período nacional-desenvolvimentista, iniciou-se a racionalização burocrática do Estado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). No período que se sucedeu, nomeadamente no governo Juscelino Kubitscheck (JK), instituíram-se os

3. Sobre as causas do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista no Brasil ver, entre outros, Carneiro (2002).

Grupos Executivos para levar a termo o Plano de Metas. No governo militar, a reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200) aprofundou a cisão entre administração direta e indireta e criou as fundações, autarquias e empresas públicas, para avançar na estratégia de industrialização por substituição de importações. Na década de 1980, o processo de democratização seguiu-se, contudo, à crise da estratégia nacional-desenvolvimentista e, por isso, veio acompanhado da plataforma de diminuição do tamanho do Estado e das reformas orientadas ao mercado. Tal plataforma foi acompanhada pela Reforma Gerencial, sob a inspiração da *New Public Management*, na segunda metade da década de 1990.

Com o fracasso da agenda de reformas do Consenso de Washington em promover o desenvolvimento, o século XXI se iniciou sob um novo ciclo de ativismo estatal, mas agora sob a vigência das instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal (CF) de 1988. Muitas áreas de políticas públicas (social, industrial e de infraestrutura) começam a implementar programas e projetos transformadores de larga escala. No entanto, quais iniciativas estão sendo adotadas no âmbito da administração pública com vistas a dotar o aparelho administrativo do Estado das capacidades necessárias para os desafios que se colocam? É possível identificar um projeto ou uma nova plataforma de referência para as transformações em curso na administração pública brasileira, de caráter pós-gerencialista (ou pós-neoliberal)?[4]

Passada mais de uma década com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da coalizão partidária que governa o Brasil (governos Lula e Dilma), não se identifica qualquer reflexão estratégica sobre o Estado e o aparato administrativo que se deseja para dar continuidade às transformações que se verificam desde o início do novo milênio. Em outras palavras, uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado.

O que se observa, na realidade, é um "pragmatismo acentuado" como método de governo e de reestruturação da administração pública. Por pragmatismo acentuado entende-se a prática de condução cotidiana da gestão governamental por meio da superposição de medidas administrativas com baixo grau de institucionalidade nas quais vigora o informalismo e decisões *ad hoc* para processos "reais".[5] Um padrão de gestão da máquina pública movida à base do binômio "pendência *versus* providência", que, embora possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as contradições históricas e a heterogeneidade da formação do Estado e da administração pública no Brasil – além de impor fôlego curto aos resultados alcançados.[6] Dessa forma, embora haja alguns elementos positivos e inovadores implementados no

4. Cabe reconhecer que o governo federal publicou, na última década, pelo menos cinco documentos (Brasil, 2003, 2007, 2011, 2013a e 2013b) que apresentam um esboço de visão estratégica, ou de um modelo de desenvolvimento para o país. Nenhum deles, porém, propõe um modelo de administração pública adequado para conduzir esta estratégia.

5. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) seguem rotinas burocráticas pouco aderentes à dinâmica real, institucionalizada, de formulação, orçamentação e implementação de políticas públicas, enquanto programas setoriais diversos, embora careçam de previsão legal (ou que sejam em grande medida informais), costumam pautar de modo mais efetivo as ações concretas dos ministérios envolvidos. E o anterior se vê amplificado frente ao chamado "paradoxo da abundância", por meio do qual as dotações orçamentárias anuais são em geral grandes e crescentes (ao menos para as áreas programáticas mais importantes de atuação corrente do Estado), enquanto os níveis de execução financeira dos orçamentos são pífios em vários casos, ou, no mínimo, aquém das possibilidades de realização na maioria deles.

6. Entre outras contradições históricas, destaquem-se as seguintes: *i)* a convivência entre nepotismo, clientelismo e meritocracia; *ii)* o insulamento burocrático nas organizações; *iii)* a modernização "de cima para baixo"; *iv)* a fragilidade da gestão pública em diversas áreas estratégicas, em particular em áreas de contato direto com a população; e *v)* a alta centralização decisória ou *deficit* democrático nos processos decisórios de alto interesse.

período recente,[7] o fato é que não há clareza acerca da natureza e da direção das ações em curso e sua conformação a um projeto de desenvolvimento.

Tal constatação se vê reforçada pelo fato de que, desde o início dos anos de 1990, houve o fortalecimento das organizações de controle burocrático e judicial – corregedorias, controladorias, Ministério Público (MP) –, acompanhado do aumento do poder de veto de vários órgãos dentro do Estado, *vis-à-vis* o desmonte das estruturas de planejamento e da perda da capacidade de implementação de políticas pelo Executivo.

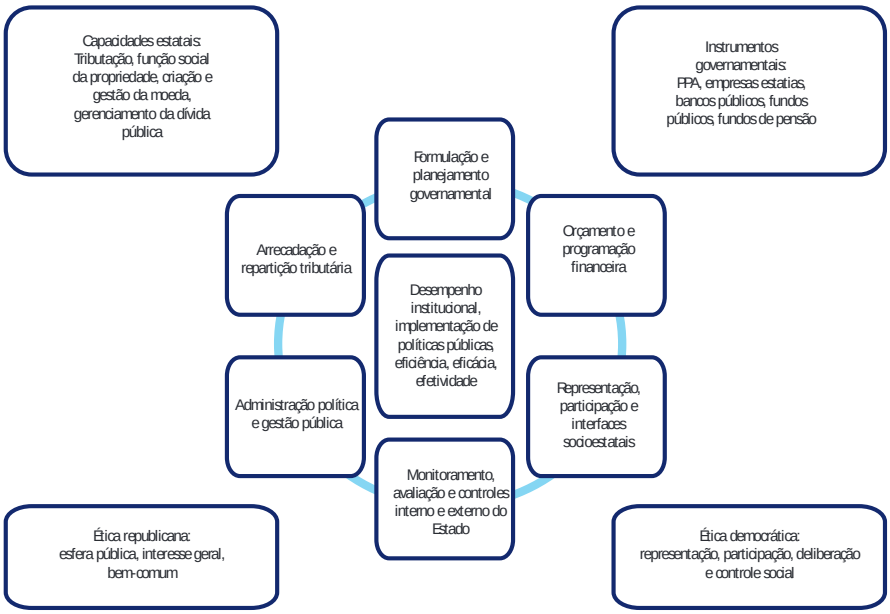
No que tange ao circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar (figura 1), observa-se grande desequilíbrio (em termos de importância relativa estratégica dentro do próprio governo e do grau de institucionalização ou maturidade institucional constituída) entre as atividades de arrecadação, formulação, orçamentação, execução, controles burocráticos e participação social.

Avançar, portanto, na explicitação, compreensão e superação positiva desses problemas é condição primordial para, de fato, poder se destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição da administração pública brasileira, com vistas a uma ampla e efetiva atuação do Estado para o desenvolvimento nacional. Em suma, capacidades estatais que estão na base da trajetória institucional que se plasma no país desde, *grosso modo*, o advento da República. E não é o fato de não ter havido, no Brasil, um Estado democrático e desenvolvimentista o que impede que se construa um país à base de inovações e experimentalismos institucionais para que se possa, finalmente, superar a barreira histórica do subdesenvolvimento em todas as suas dimensões.

7. Tais como, entre outros: *i)* a criação do regime diferenciado de contratação (RDC) para minimizar os problemas decorrentes, sobretudo, da Lei nº 8.666/1993; *ii)* os aperfeiçoamentos no cadastro único dos programas sociais (CadÚnico), bem como no seu uso e gerenciamento das condicionalidades exigidas dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); *iii)* a redução substantiva das filas no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da modernização e informatização da estrutura e procedimentos da Previdência Social; *iv)* a criação e o fortalecimento de órgãos e instâncias de governo voltados à promoção de direitos e de políticas inclusivas; *v)* as inovações no planejamento governamental e seus instrumentos legais (PPA, LDO e LOA), bem como o ressurgimento de planos setoriais e territoriais/regionais de desenvolvimento, além de novas empresas públicas de planejamento, tais como a Empresa de Planejamento Energético (EPE) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), entre outras; *vi)* o fortalecimento da Controladoria Geral da União (CGU); *vii)* a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI); *viii)* os novos mecanismos de participação da sociedade civil, entre os quais as conferências nacionais, os conselhos de políticas públicas, as ouvidorias e as audiências públicas; e ix) os aperfeiçoamentos do E-Gov: governo eletrônico, compras governamentais, gerenciamento e monitoramento de grandes empreendimentos inscritos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porto digital etc.

FIGURA 1

O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar



Fonte: Cardoso Júnior (2013).

4 EM BUSCA DE RESPOSTAS E PROPOSTAS

Nos termos propostos, a orientação de uma agenda de pesquisa envolve complementação entre vários projetos sobre temas relacionados ao Estado, às instituições políticas e à democracia.[8] Nesse sentido, a especificidade do projeto que aqui se avança reside em seu caráter prospectivo e propositivo, associado à busca de inovações institucionais para aperfeiçoamento das capacidades políticas e administrativas do Estado brasileiro.

Numa abordagem comparativa entre os diferentes setores de políticas públicas, este projeto será conduzido por meio da análise de dados documentais e quantitativos, como também por meio de entrevistas com gestores públicos de alto e médio escalão da administração federal.

Pretende-se identificar e avaliar as estruturas, processos e instrumentos de gestão adotados nas diversas áreas programáticas do governo federal. A atenção será direcionada às estruturas organizacionais, aos recursos humanos, aos métodos de planejamento, aos mecanismos de relação com a sociedade civil e às interfaces do Executivo com os controles burocráticos e judiciais. As seguintes perguntas nortearão a pesquisa:

- Quais as principais mudanças em curso? Em qual direção elas apontam? Por que elas aconteceram?

8. Cardoso Júnior, Santos e Alencar (2010), Cardoso Júnior e Siqueira (2011), Cardoso Júnior (2011), Cardoso Júnior e Pires (2011), Cardoso Júnior (2012), Cardoso Júnior (2013), Cardoso Júnior e Garcia (2014), Gomide e Pires (2014), Gomide e Boschi (2014), Pires (2011), entre outros.

• De que tipo são as novas organizações e instrumentos de gestão criados? Quais os seus papéis? Eles fragmentam ou racionalizam a ação governamental? Elas aumentam a capacidade do Estado de produzir políticas públicas?

• Quais procedimentos de coordenação e monitoramento acompanham as políticas e programas governamentais?

• Quais os mecanismos voltados a incrementar as interfaces entre Estado e mercado e entre Estado e sociedade?

• Existe coerência entre as ações em curso em relação ao projeto político declarado da coalizão dominante no poder, expressa nos documentos oficiais?

Em síntese, trata-se de caracterizar trajetórias e tipos de mudança, avaliá-las em termos de capacidades governativas e de legitimidade democrática para a condução de políticas públicas. Enfim, discutir desafios, contradições e oportunidades para o futuro do Estado no Brasil.

REFERÊNCIAS

BELLUZZO, L. G. O capital e suas metamorfoses. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

BRASIL. Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003.

_____. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, 2013. Brasília: Presidência da República, 2013a.

_____. Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015 – Relatório Anual de Avaliação: ano-base 2012. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Dimensão Estratégica, 2013b. v. 1.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

_____ (Org.). Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. HUCITEC, 2012.

_____. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. *In*: SEMINARIO SOBRE NEOESTRUCTURALISMO Y ECONOMIA HETERODOXA. Anais... Santiago, Chile: ILPES, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GARCIA, R. C. (Org.). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**: lições da América Latina. Brasília: ENAP-MPOG; EIAPP-CLAD, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PIRES, R. (Org.). **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do CDES sob o governo Lula. Brasília: Ipea, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Org.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, v. 64, n. 5, Oct. 1999.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. 2013 Mimeografado. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/avisos/Conceito_Desenvolvimentismo.pdf>.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Coord.). **Capacidades estatais para o desenvolvimento**: vantagens institucionais comparativas em países emergentes. Brasília: Ipea, 2014. Pesquisa em andamento.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Coord.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERRLEIN JÚNIOR, R. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão). No prelo.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.