

Un Estado moderno, pero no tanto

por Eduardo J. Vior

Estructura y funciones del Estado federal brasileño

No Brasil, a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de nível federal estão a cargo dos ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos. Atualmente, o governo federal é composto por 26 ministérios, 9 secretarias da Presidência e 6 órgãos. O presidente da República pode, por meio de lei especial, criar, modificar a estrutura e extinguir ministérios, secretarias e órgãos da administração pública.

Ministérios

Os ministérios integram a cúpula administrativa. São diretamente subordinados ao presidente da República, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Também cabe a eles estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais. O Ministério da Justiça foi o primeiro a ser criado no Brasil. Sua origem remonta à Secretaria de Estado de Negócios da Justiça, instituída pelo príncipe regente D. Pedro em julho de 1822. O mais recente é o Ministério da Pesca e Aquicultura, de 2009. Os titulares das pastas são escolhidos pelo presidente da República. Os ministros devem ser brasileiros natos, ter mais de 21 anos e gozar de direitos políticos. Eles são responsáveis pela coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na sua área de competência.

Secretarias

Em áreas estratégicas, como Segurança Institucional e Direitos Humanos, o governo possui secretarias especiais, diretamente subordinadas à presidência da República. A Secretaria-Geral tem a função de assessorar o governo federal e o presidente da República no relacionamento e na articulação com movimentos sociais, entidades patronais e de trabalhadores com a

finalidade de criar e manter canais de consulta e participação popular na definição da agenda de prioridades

do País. Para cumprir esse papel, a Secretaria-Geral conta com uma estrutura formada pelas demais

secretarias, cada uma responsável pela interlocução nas áreas em que atuam.

A atuação das secretarias no âmbito do governo federal está relacionada a um princípio consagrado pela

Constituição de 1988: o da participação social como forma de afirmação da democracia. Ao construírem

espaços capazes de incorporar as pautas e os interesses dos mais diversos setores da sociedade na

elaboração das políticas públicas, as secretarias estimulam o compartilhamento das responsabilidades entre

Estado e sociedade.

Os secretários têm status de ministro e são escolhidos pelo presidente da República.

Conselhos

Um dos efeitos do reconhecimento dos direitos sociais, no âmbito da Constituição de 1988, foi o

fortalecimento dos conselhos de gestão de políticas públicas. Cabe a eles propor diretrizes, tomar decisões

relacionadas às políticas ou cuidar da gestão de programas.

Dependendo da área e da finalidade, os conselhos contam com a participação de representantes de

diversos segmentos vinculados a uma área, além de integrantes da administração pública (ministérios e

órgãos de governo). Por exemplo, o Conselho Nacional de Defesa Civil (Condec) é presidido pelo secretário

<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/organizacao-do-gover...>

1 de 4 08/02/2013 06:59 p.m.

nacional de Defesa Civil e conta com participação de representantes de vários ministério e órgãos,

designados pelo Ministro da Integração Nacional.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), por sua vez, é composto por representantes de entidades

de trabalhadores e da sociedade civil, entidades empresariais e dos governos federal, estadual e municipal.

Agências reguladoras

Foram criadas nos anos 90 com a finalidade de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticada pela

iniciativa privada. Funcionam tanto como órgãos direta ou indiretamente ligados à administração.

Elas são dirigidas em regime de colegiado, por um conselho diretor ou diretoria composta por conselheiros

ou diretores, sendo que um deles é nomeado pelo presidente da República para ser o diretor ou presidente.

Os integrantes da direção das agências são escolhidos pelo presidente da República. Antes de serem nomeados, as pessoas indicadas devem ser aprovadas pelo Senado Federal.

Planeamiento y gestión del Estado brasileño desde 1930

Em linhas gerais, tem-se que, ao longo do período citado, o Estado brasileiro que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso. Ocorre que em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário –, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições _nancieras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial.¹ Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional. O sentido de urgência que está associado à tarefa anteriormente referida faz que o aparato de planejamento, ainda que precário e insu_ciente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos estratégicos do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo –, vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento. Em outras palavras, a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se neste contexto da montagem dos esquemas de _nanciamento e de apropriação tecnológica – isto é, suas bases materiais – e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista – ou seja, suas bases políticas. A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos –, necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades estas tão cruciais quanto as de planejamento para o movimento de desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas de _agradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como ainda pelas inovações contidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980

e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes. No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento no sentido forte do termo passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura, vale dizer, uma concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente. Em lugar, portanto, de fortalecer e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função – como se isso fosse possível – a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas a eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.

Ocorre que, de um lado, planejamento é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens, a ponto de parte da literatura sobre o assunto lançar mão da expressão “administração paralela” para designar soluções comumente adotadas por governantes ávidos por implementar e ser capazes de coordenar ações planejadas de investimento etc., valendo-se para tanto, não da estrutura já instalada de gestão, mas simplesmente criando estruturas paralelas de gerenciamento dos referidos planos de ação considerados mais estratégicos a cada momento ou situação.⁵ Ou seja, planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano. De outro lado, a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico – vale dizer, ser portadora de conteúdos e de orientações que de fato impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal – se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental. Dito de outro modo, gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos

básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto

da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. Em suma, sem planejamento no sentido forte do termo – a cujas características o texto se voltará mais tarde. A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início um processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país. Data dessa década a criação do DASP (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras sob o signo de valores – ainda tentativamente – meritocráticos. Um dos movimentos mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que, por sua vez, seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista ultrapassa e readapta os códigos e as normas de conduta segundo valores locais.⁸ Permanece, portanto, em grande medida atávica a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou, dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática. De outro lado, conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico nem consolidado, como atividade inescapável do Estado, dá passos importantes neste sentido, por meio de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras – tais como, a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), as Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc. –, bem como por meio da primeira iniciativa, se bem que malograda, que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cujo significado da sigla já indica a amplitude, ao mesmo tempo que as prioridades do plano, a saber: saúde, alimentação, transportes e energia. Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prenhe das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento – que se manifestam em elevação da inflação e aumento do endividamento externo – e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações – que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época –, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes.

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas de agradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei no 200, que visava (re)ordenar o funcionamento da administração

e da própria máquina pública brasileira, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do PAEG, é expressão desse momento histórico do planejamento no Brasil a família de PNDs da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte.⁹

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos.

Isto porque a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos de canalização e resolução dos conflitos limitavam – e de alguma maneira continuam a limitar – a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais, fazendo que o Estado fosse ao mesmo tempo o locus de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, materializavam-se ou viabilizavam-se os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.¹⁰

No período de vigência do autoritarismo-tecnoburocrático no Brasil, fica claro então que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racional-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões.¹¹

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do de reconstitucionalização que toma conta do país ao longo das décadas seguintes. Ocorre que se, por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens alijados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isso tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país, *grosso modo*, entre 1930 e 1980. Isso porque, em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estagnação persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada e confusa pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira.

Em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado – e toda a compreensão e as estruturas de planejamento construídas até então, se bem que reconhecidamente não ideais – começa a se esfacelar. Ao mesmo tempo, praticamente todo o esforço de planejamento governamental – se é que se pode chamar assim – passa a se concentrar no curto prazo, em formas de se debelar a inércia que foge ao controle. Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase

ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda – STN/MF). Em adição, sacramenta-se na CF/88 todo um conjunto de diretrizes de planejamento que possui, de imediato, duas características marcantes: centra-se em horizonte de curto/médio prazo e vincula-se a restrições/imposições orçamentárias, cuja signi_cação e consequências serão mais bem exploradas a seguir.

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja re_etido no diagnóstico – hoje possível, mas ainda não consensual – de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.¹² Ao longo de todo este período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-_nanceiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identi_car.

A função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos

compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e _nanceiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor.

A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos _nanceiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.¹³ Assim, entre o Plano PluriAnual de quatro anos

e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção *plano – orçamento*, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por de_nir as metas e as

prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente por meio desses dois grandes princípios dos PPAs, a saber: *i*) a ideia de processo contínuo e pouco disruptivo; e *ii*) ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os possíveis avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento – de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, processou-se o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

Desde o momento em que isso se institucionalizou, como “única forma de estruturar e conduzir as coisas no governo”, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – vale dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando na verdade se poderia/deveria pensar em uma causalidade oposta!¹⁴ É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Para o que se está aqui estudando, esta crise tomou duas formas decisivas:

Primeiro, a crise do Estado representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, incluyente e sustentável no país.

Segundo, essa crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do Bacen, da Receita Federal do Brasil (RFB), da STN e da SOF.

Diante de ambos os aspectos, não é de se estranhar que, de um lado, o planejamento no sentido forte, estratégico e político do termo tenha desaparecido do raio de possibilidades do Estado, tampouco que, de outro lado, a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação –, tenha se convertido nos grandes objetivos nacionais, o arranjo das contas públicas no Brasil. De todo modo, não é demais dizer que tais conceitos – quase todos formulados em função da natureza e do modus operandis do setor privado – nem sempre se adequam automática ou perfeitamente

bem à natureza e à forma de funcionamento do setor público estatal, qualquer que seja o país em questão. Por outro lado, não se desconsidera aqui o processo pelo qual tais conceitos foram sendo sacramentados pela sabedoria convencional e difundidos mundo afora como receita a ser seguida e implementada pelos governos em geral, em nome das boas práticas e da tão desejada comparabilidade internacional de procedimentos e estatísticas oficiais. Apesar disso, no entanto, uma coisa é certa: há diferenças profundas entre a existência e o funcionamento – no tempo – de empresas e governos/Estados, motivo que por si só já deveria ser suficiente para exigir ou suscitar a necessidade de uma contabilidade do setor público mais condizente com a natureza e a forma de operação dos Estados nacionais.

15. Para cada uma dessas instâncias de governo, há um capítulo específico em Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010), por meio dos quais se procede: i) uma recuperação histórica breve acerca dos processos respectivos de institucionalização das funções de orçamentação e de gerenciamento da moeda e da dívida pública federal; e ii) uma problematização geral a respeito das atribuições próprias de cada órgão, com algumas implicações não desprezíveis em termos de eficácia e integração das ações e funções respectivas. Em particular, ver capítulos 3, 8, 9, 10 e 11 dos referidos autores.

26

B r a s í l i a , m a r ç o d e 2 0 1 1

ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação ou invenção de novas técnicas – inovações institucionais – e boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo este entendimento, racionalização de procedimentos no nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém não necessariamente de melhor qualidade –, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como basicamente suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura dos PPAs, mais eficiência e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que neste trabalho se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado aos anos 1990 e pelo menos à primeira década de 2000.¹⁶ Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self made man*), instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas – tais como: qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, informatização, automação etc. – no âmbito da administração pública. Neste, esses princípios tomaram algumas das seguintes formas e orientações gerais: *accountability*; gestão de resultados, e não por processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação.

Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) os seus principais difusores.

Como balanço geral, tem-se elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e a progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, entre outros. Todos estes são aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país.¹⁷ Outras dimensões da reforma Bresser Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como: a concentração sobredimensionada em uma gestão para desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no nível do setor público; o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menos ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado etc.¹⁸

Quanto às críticas de caráter mais geral, referentes ao desenho e aos princípios gerais da reforma, estas se centram em aspectos que dizem, basicamente, que:¹⁹

A reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando mais fragmentação dos aparelhos do Estado, com reforço do hibridismo institucional presente em toda a máquina pública brasileira.

A reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso.

Os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados.

A suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para o e pelo mercado.

Indo além das considerações anteriores, que dizem respeito *stricto sensu* a aspectos próprios da reforma administrativa de orientação gerencialista, tal qual se encontra em implementação – parcial, mas contínua – no Brasil desde 1995, é possível tecer ainda alguns comentários de caráter mais geral, que se referem na verdade a cinco grandes

tendências dominantes, por meio das quais a relação Estado – mercado – sociedade foi sendo moldada no país desde a CF/88. Isto porque esta última surgiu como marco relevante na história recente de grande parte das políticas públicas brasileiras, seja porque parte delas foi bastante reformulada pela Constituição, seja porque outra parte foi simplesmente criada por esta.

Para tornar mais clara e concreta a visualização das tais cinco macrotendências, o texto centrar-se-á apenas sobre o núcleo duro das políticas sociais.²⁰ Neste particular, a CF/88 pode

ser considerada um marco histórico dos mais importantes, ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal.²¹ Trata-se de uma mudança qualitativa

na concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social. Neste sentido, houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício – contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência

social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao proporem novas e mais amplas fontes de _nanciamento – alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social –, estabeleceram condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania

inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na con_guração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: *universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação,*

aumento da participação não governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza

extrema em algumas áreas da política social. Esta agenda comportava contrarreformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como no intrassetor público, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Formación y capacitación de los c

Cronologia básica do planejamento estatal no Brasil

1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com a nova legislação financeira.

1909: Nilo Peçanha cria a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).

1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real.

1934: Getúlio Vargas cria o Conselho Nacional de Comércio Exterior.

1936: Macedo Soares é o primeiro presidente do