



Estado e Administração Pública no Brasil

Professor: Alexandre de Ávila Gomide
Período: Julho de 2013.

Estado e Administração Pública no Brasil

Curso de ambientação para novos
servidores do INEP

alexandre.gomide@ipea.gov.br

Agenda

- Aprender conceitos básicos
- Conhecer as transformações do Estado e da Administração Pública brasileira
- Compreender os desafios para a gestão pública no Brasil contemporâneo

Parte I

PREÂMBULO

O que é o Estado

- Um sistema composto por um conjunto de instituições interrelacionadas que contam com quadro de pessoal exclusivo (Ralph Miliband)
 - **o aparato governamental:** autoridades legislativas e executivas que formulam e executam as políticas;
 - **o aparelho administrativo:** a burocracia do serviço público (empresas públicas, Bancos Centrais e demais órgãos que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais etc.)
 - **o aparato coercitivo,** que consiste nas forças militares e policiais que implantam e gerenciam o uso do monopólio legítimo da força.
 - **o aparato judicial:** os tribunais, cadeias e prisões e outros componentes do sistema de justiça.
 - **os governos subnacionais:** estados, municípios e distritos especiais.
 - **o ordenamento jurídico-legal,** que extravasa o aparelho do Estado e é exercido sobre toda a sociedade (o sistema constitucional-legal, as leis que regulam a sociedade)

O que é o Estado

- Pluralismo: uma arena neutra onde os grupos de interesse se encontram, demandam e negociam o que será implementado
- Marxismo: um sistema de dominação política para garantir os interesses do capital no longo prazo; as políticas públicas refletem os interesses das classes dominantes
- Escolha Pública: uma instituição que deve apenas garantir as leis, a segurança pública e o direito de propriedade
- Institucionalismo: um ator, pois possui interesses próprios (burocracia) e tem o monopólio do uso legítimo da força em um território específico (manter a lei e a ordem vigente).

Burocracia (Weber)

- Uma estrutura de autoridade racional, governada por regras escritas, impessoais, meritocráticas, organizada pela hierarquia, e que exige o trabalho especializado e profissional.
- As três formas puras de autoridade
 - Tradicional: o poder vem da tradição; não se obedece à ordem estatuída racionalmente, mas a pessoa delegada pela tradição (ex. direito divino dos reis)
 - Carismática: o poder vem das qualidades do indivíduo; a administração se dá sem regras fixas, hierarquia ou competências; o líder cria ou anuncia regras por vontade ou revelação (ex. Moisés)
 - Racional-legal: obediência ao sistema legal ao qual a pessoa faz parte; o governante está sujeito à lei

Sociedade Civil

- Conceito disputado
 - Organizações independentes do governo
 - O povo organizado de acordo com os diferentes os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos (nas empresas, associações e sindicatos, organizações religiosas, famílias etc.)
- A sociedade civil e o Estado constituem o Estado-nação

Autonomia e capacidade do Estado

- Quando o Estado e sua burocracia pode formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais ou classes da sociedade dizemos que ele tem **autonomia**
- Quando o Estado e sua burocracia tem a habilidade de formular e executar políticas públicas dizemos que ele tem **capacidade**

Dimensões da capacidade

- Técnico-administrativas: existência de burocracia no sentido “weberiano” que possa formular, implementar e coordenar políticas sem ser capturada
- Políticas: articulação, negociação e coordenação de processos decisórios envolvendo múltiplos atores e interesses em torno de políticas e programas

Governança

- Conceito polissêmico, utilizado de forma heterogênea (Estado esvaziado, governo em rede, governo participativo, entre outras...)
- Em geral, refere-se à ampliação das formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, tendo como traço distintivo a dimensão relacional da ação pública.

Administração/Gestão Pública

- Principal resultado da ligação entre Estado e Sociedade Civil, incluindo a implementação de políticas públicas e as demandas dos atores sociais (J. Pierre)
- A Administração Pública se faz em um ambiente político (Ferrel)
- A análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração

Parte II

AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

República Velha

- Constituição de 1891: liberal e descentralizadora
- Domínio da aristocracia rural: República oligárquica e coronelismo
- Política dos governadores: autonomia política aos estados em troca do apoio ao governo federal
- Economia primário-exportadora (café)
- Administração pública patrimonial:
 - relações pessoais e apadrinhamento no recrutamento e promoção

A Era Vargas

- Revolução de 1930: centralização do poder no Executivo Federal (interventores nos estados) e modernização autoritária
- Estado Novo 1937
 - Fechamento do Congresso e dos partidos políticos
 - Nova Constituição
- Nacionalismo e intervencionismo desenvolvimentista
 - Industrialização via Substituição de Importações (proteção cambial e tarifária à indústria nacional)

A Era Vargas

- Modernização da Administração Pública: criação do DASP em 1938 (racionalização burocrática do Estado)
 - As velhas estruturas do Estado oligárquico/patrimonialista não se prestavam às novas formas de intervenção requeridas (produção de políticas públicas em larga escala)
 - Surgimento das primeiras carreiras burocráticas e tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público
- Mas a modernização coexistia com a manutenção do clientelismo e da patronagem (apoio das oligarquias agrárias)

Governo JK

- Industrialismo, planejamento econômico, investimentos diretos do Estado
- Plano de Metas
 - consolidação do desenvolvimento industrial
 - construção de infraestrutura
- Administração paralela e insulada
 - Cisão entre administração direta (ministérios, entregue ao clientelismo) e descentralizada (“ilhas de excelência”)
 - Grupos de Trabalho e Grupos Executivos

Crise – Jânio e Jango

- “Reformas de base” (bancária, fiscal urbana, agrária, universitária e administrativa) vs. conservadorismo (alarmismo da direita)
- Impotência do governo frente aos interesses ligados à estrutura fundiária
- Golpe de Estado em março de 1964

Ditadura

- Regime burocrático-autoritário
 - ideologia da ‘segurança nacional’, antipolítica e tecnocrática
 - Aliança entre a tecnocracia estatal, burguesia nacional e empresas multinacionais
 - Burocracia com pouca autonomia frente aos capitais nacionais e estrangeiros
 - nunca se exigiu metas claras de produtividade e competitividade, como nos países asiáticos,
 - Centralização decisória, reforço do planejamento (PNDs)
- Expansão do Estado

Reforma Administrativa

- Decreto-Lei 200/1967
 - Descentralização administrativa (administração indireta): autarquias, fundações públicas, empresas públicas, empresas de economia mista;
 - Multiplicação das empresas públicas; administração indireta como fonte de recrutamento, contratação pela CLT, prescindindo do concurso público;
 - As áreas não prioritárias ficaram na administração direta;
 - Fragmentação da administração pública, sem mecanismos de coordenação e controle

Ditadura militar

- Crise da dívida: elevação dos juros internacionais, choques do petróleo, crise internacional, inflação
- Crise de legitimidade (esta era baseada no desempenho da economia)
- País com estrutura industrial desenvolvida, mas sem auto sustentação financeira e tecnológica; concentração de renda
- Governo Figueiredo: falência fiscal e financeira, perda do apoio dos empresários

Redemocratização

- Constituição de 1988: Estado social democrático de direito
 - Descentralização de políticas
 - Perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos
 - Obrigatoriedade de Regime Jurídico Único para os servidores civis do União, estados e municípios
 - Retirou da administração indireta sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta
 - Fortalecimento do controle externo, especialmente do Ministério Público

Estabilização e reformas de mercado

- Abertura comercial e financeira
- Eliminação de monopólios estatais (reformas constitucionais): telecomunicações, petróleo e gás, mineração
- Programa de concessões (lei 8987/1995): energia, transportes
- (Des)reforma administrativa de 1990: combate aos “Marajás” e ao “Estado elefante” (extinção de órgãos, empresas públicas, fusão de ministérios, cortes de pessoal)

Reforma gerencial 1995

- Nova Gestão Pública: flexibilidade, adoção de instrumentos de mercado nas organizações, foco no cliente, na eficiência e nos resultados
- Descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais (Agências Executivas e Organizações Sociais)

Formas de propriedade, setores de Estado e tipos de gestão

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		 Publicização			
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			 Privatização		

Emenda Constitucional n. 19/1998

- Dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública e servidores
 - Alterações no RJU: modificação das regras sobre estabilidade (possibilidade da perda do cargo em circunstâncias especiais)
 - Estágio probatório de 3 anos
 - Retorna a possibilidade do regime celetista para as entidades políticas, autarquias e fundações (não regulamentado)
 - Introdução do princípio da eficiência
 - Criação da figura das "organizações sociais" e do contrato de gestão

Críticas ao gerencialismo

- Separação entre Administração (implementação) e Política (decisão)
 - Os burocratas participam do processo de formulação e mesmo da articulação de interesses que envolvem as políticas
- Fragmentação da ação governamental (agencificação + competição administrada = problemas de coordenação)
- Baixo nível de implementação (Organizações sociais e Agências Executivas)

Novo Estado Regulador?

- Descentralização decisória: agências autônomas em substituição aos ministérios setoriais nas relações entre o Poder Executivo e os setores privatizados
- Objetivo: garantir credibilidade aos investidores privados nos setores desestatizados
- O processo de “agencificação” do Estado se reproduziu, tanto no governo federal como nos estados e municípios: isomorfismo

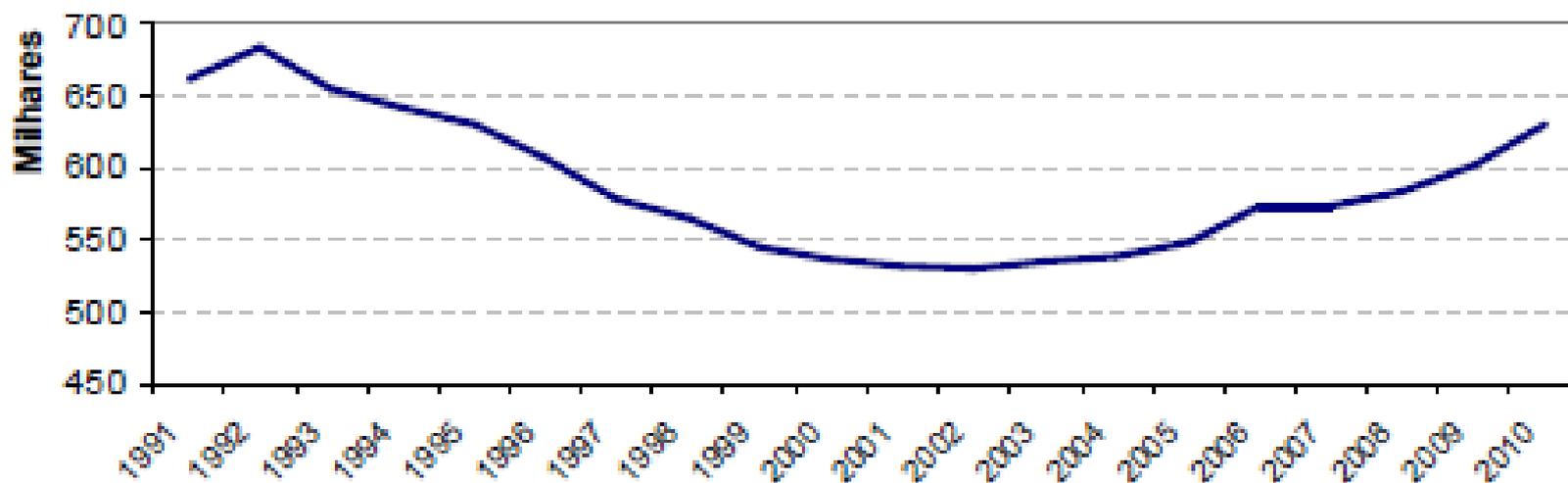
Lula...

- Novo ativismo estatal: políticas desenvolvimentistas
 - Reutilização das instituições varguistas: BNDES e Petrobras
 - Política industrial com foco em setores
 - Infraestrutura
- Políticas sociais: redução das desigualdades de renda, combate à pobreza
 - Aumento real do salário mínimo, crescimento do mercado interno
 - Programas de transferência de renda (BBF)

Gestão Pública pós-gerencialismo

- Instâncias de articulação de interesses com o setor privado e de interlocução com a sociedade civil
 - Conselhos ligados ao Executivo, conferências de políticas públicas, ouvidorias federais, audiências e consultas públicas e outros mecanismos de participação na gestão
- Recomposição da força de trabalho na APF com a criação de nova carreiras (infraestrutura e social)
- Transparência e acesso à informação:

Gráfico I - Servidores Civis Ativos da Administração Federal, 1991-2010



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração Ipea

Gestão de Políticas Públicas

- Movimento de mudanças na coordenação de políticas que passa de modelos baseados em hierarquias e setores para formas transversais, interssetoriais e participativas
 - Construção de Sistemas
 - Programas com incentivos à adesão dos governos subnacionais
 - Definição pactuada de objetivos entre níveis de governo
 - Exigências de contrapartidas
 - Institucionalização de conselhos e fundos

Estrutura de Gestão do PAC



ESTRUTURA DE GESTÃO DO PBSM



Salas de Situação

- Monitoramento por salas de situação
 - Instância permanente e colegiada
 - Controle de todo ciclo dos empreendimentos para identificar dificuldades e propor soluções para sua superação
 - Acompanhamento efetivo de metas físicas

Quadro sinóptico

Período	Características	Aparelho de Estado
República Velha	Liberalismo econômico, “política dos governadores”, coronelismo	Patrimonialismo
Era Vargas	Centralização do poder no Executivo federal, intervencionismo desenvolvimentista, corporativismo estatal.	Início da racionalidade burocrática (DASP)
Governo JK	Democracia, industrialismo, Plano de Metas.	Administração paralela (Grupos Executivos)
Ditadura militar	Regime burocrático-autoritário; ideologia da ‘segurança nacional’.	Decreto-Lei 200/1967 (crescimento da administração indireta)
Democratização	Constituição de 1988	Regime Jurídico Único, retirada da flexibilidade da administração indireta.
Governo Collor	Início das privatizações e abertura comercial e financeira	(Des)reforma administrativa
Governo FHC	Plano Real; ajuste fiscal; quebra de monopólios; Estado regulador?	Reforma Gerencial e agências reguladoras
Governo Lula	Novo ativismo estatal; crescimento com inclusão social	Instâncias de interlocução com a sociedade civil; recuperação da força de trabalho na APF

Parte III

DESAFIOS PARA A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Presidencialismo de coalizão

- Anos de 1990: tese ingovernabilidade (sistema partidário, presidencialismo e federalismo)
- Formação de maiorias multipartidárias no Congresso
 - Poder de agenda do Executivo (Medidas Provisórias, Urgência Constitucional, Iniciativas Exclusivas em matéria tributária e orçamentária)
 - Discricionariedade do Executivo na execução do orçamento (o Congresso apenas autoriza o orçamento)
 - Divisão de poderes do Executivo entre os partidos

Relações federativas

- Coordenação de políticas nacionais
 - Competências partilhadas entre União, estados e municípios em políticas setoriais (habitação, saneamento, saúde, educação, assistência social)
 - Poder de normatização da União (diretrizes, fundos, implementação e gasto)
 - Financiamento
 - Fixação de percentual de gasto obrigatório
 - Transferências condicionadas (adesão dos governos subnacionais)
 - Mecanismos de gestão compartilhada (arenas de

Instituições participativas

- **Conselhos Gestores:** constitucionalmente previstos para participação dos cidadãos nos processos decisórios referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas (saúde, assistência social etc.)
- **Conferências:** eventos nos quais questões e direcionamentos normativos de políticas públicas são determinados. Participação aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto.
- **Audiências e consultas públicas:** discutir aspectos concernentes a uma determinada

Tabela - Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98%	--	--	--	--	--	98%
Assistência Social	93%	--	--	--	--	--	--
Criança e Adolescente	77%	82%	--	93%	83%	--	91%
Educação	73%	--	--	--	68%	--	71%
Emprego/Trabalho	34%	--	--	--	--	--	--
Turismo	22%	--	--	--	--	--	--
Cultura	13%	--	--	21%	17%	--	25%
Habitação	11%	--	14%	18%	--	31%	43%
Meio Ambiente	29%	34%	37%	--	--	48%	56%
Transporte	5%	--	--	--	--	6%	6%
Política Urbana	6%	--	--	13%	--	18%	--
Orçamento	5%	--	--	--	--	--	--
Segurança Pública	--	--	--	--	8%	--	10%
Defesa Civil	--	--	--	--	26%	--	--
Esporte	--	--	--	--	--	--	11%
Direitos da Mulher	--	--	--	--	--	--	11%
Idoso	--	--	--	--	--	--	36%
Juventude	--	--	--	--	--	--	5%
Direito das Pessoas.c/Def.	--	--	--	--	--	--	9%

Fonte: Pesquisa MUNIC, IBGE.

Nota: '- -' indica dados não disponíveis.

Constituição gradual de um Sistema Participativo

- Média de Conselhos por município
 - 10, na gestão 1997-2000
 - 14, na gestão 2001-2004
 - 19 , na gestão 2005-2008
- Expansão temática:
 - Política urbana: 13% (2005); 19%(2008);
 - Habitação: 18% (2005); 31% (2008);
 - M. Ambiente: 37% (2005); 48% (2008)
- OP em todas as regiões e em todas as categorias de município:
 - Em 2004, cerca de 37 milhões de pessoas viviam

Conselhos Nacionais

Tabela - Quantidade de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas Criados por Período, 1930-2010

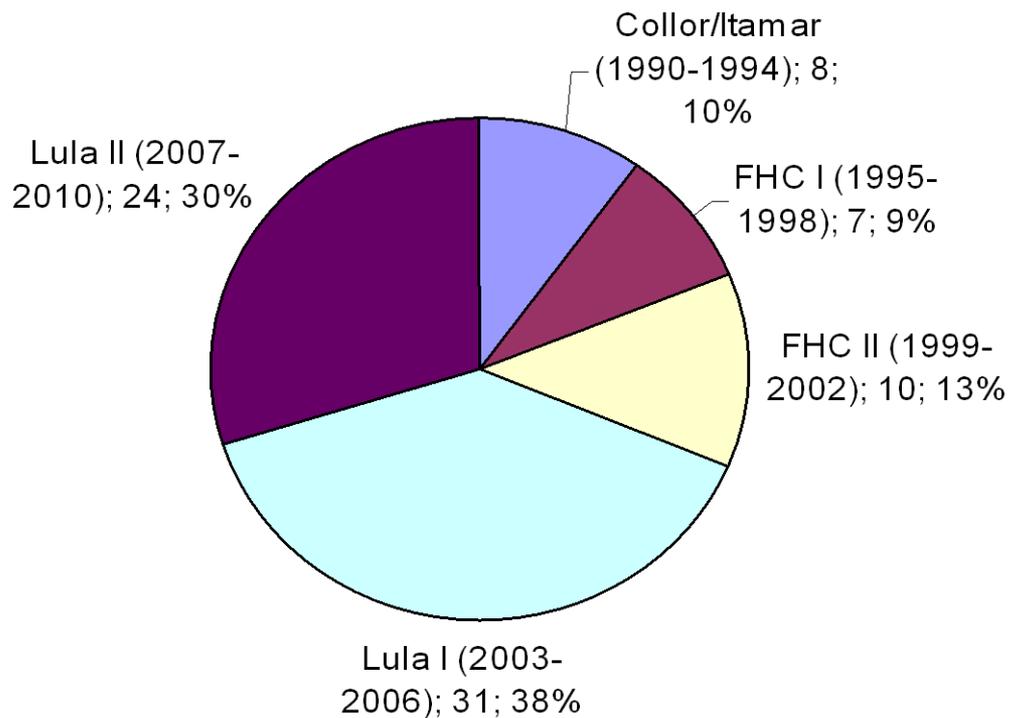
Décadas	Qtde.
1930-1939	1
1940-1959	0
1960-1969	2
1970-1979	0
1980-1989	2
1990-1999	10
2000-2009	16
Total	31

Mandatos Presidenciais	Qtde.
até 1989	5
1990-1994	4
1995-1998	4
1999-2002	3
2003-2006	13
2007-2010	2
Total	31

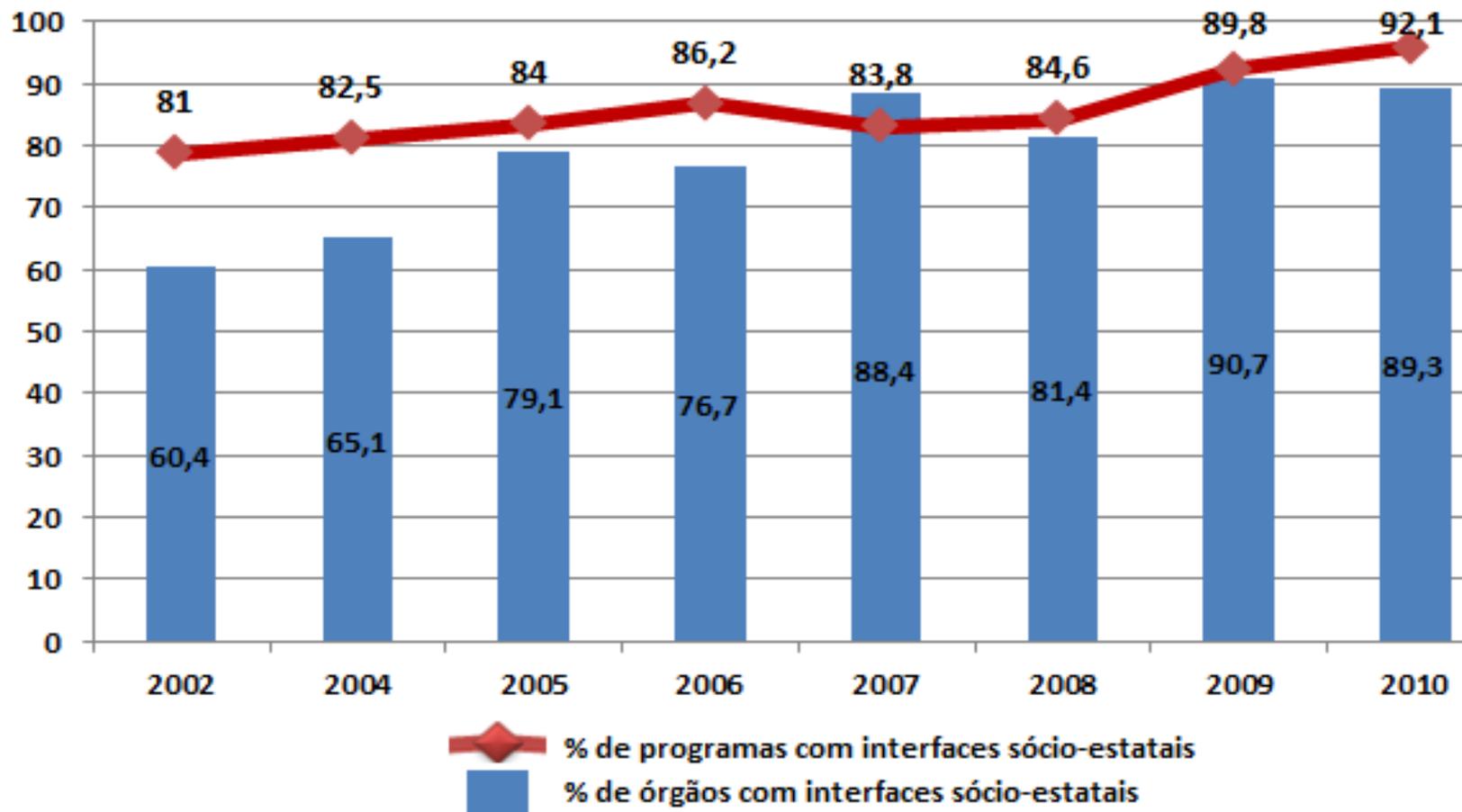
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

Conferências de Políticas Públicas

Gráfico 1 - Conferências Nacionais: distribuição por mandato presidencial, entre 1990-2010



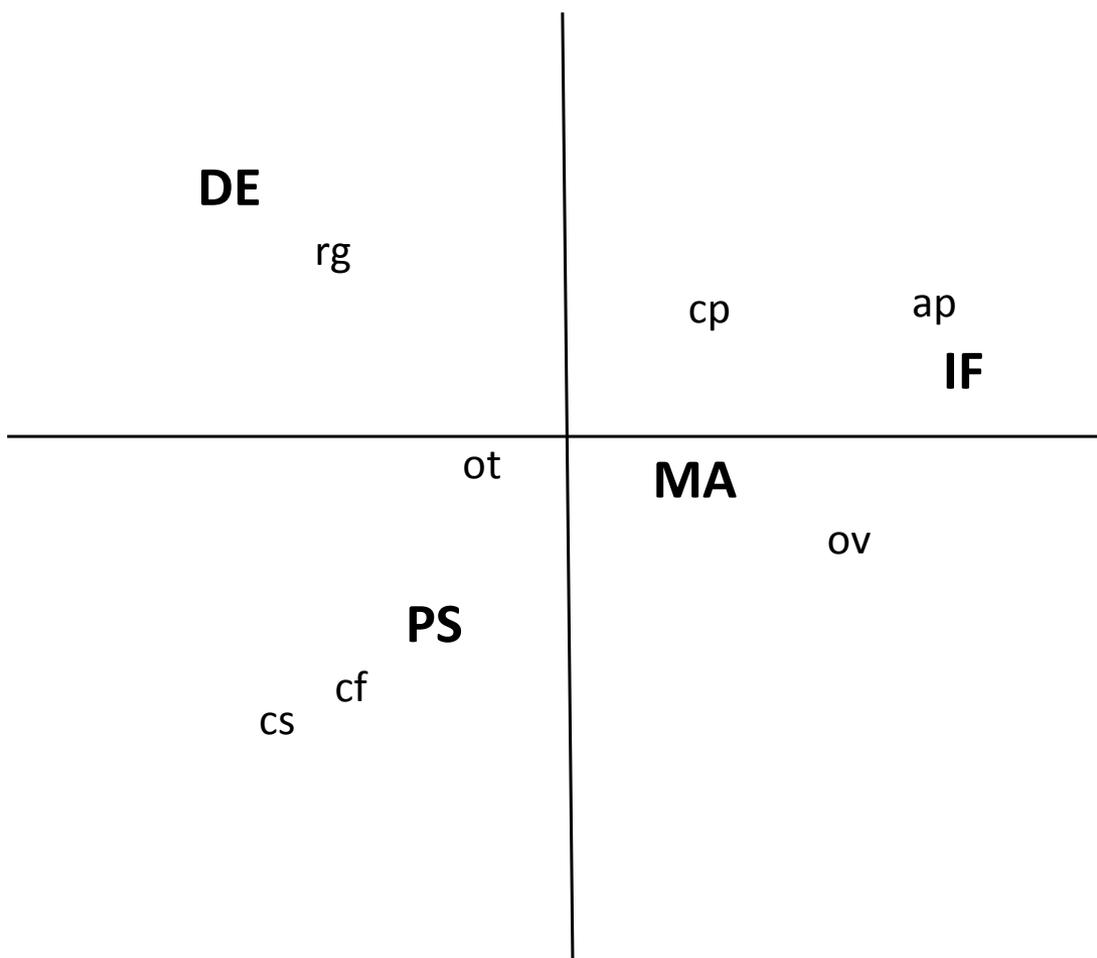
Percentual programas e órgãos que adotam formas de “interfaces socioestatais”: 2002-2010



Fonte: Pires e Vaz (2012)

Políticas vs. Interfaces

GRÁFICO 3 - Plano espacial de associação: classes temáticas e interfaces socioestatais



Legenda:

Tipos de Interface Socioestatal:

cs- conselhos

cf – conferências

ap – audiências públicas

cp – consultas públicas

ov – ouvidorias

rg – reuniões grupos de interesse

ot – outros

Áreas de Políticas Públicas (classes temáticas):

PS – proteção e promoção social

DE – desenvolvimento econômico

IF – infraestrutura

MA – meio ambiente e recursos naturais

Contribuições para a gestão pública

TABELA 3 - Percentual ponderado de incidência de interfaces por grupo temático

	Proteção social	Meio ambiente	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
Transparência e legitimidade	42%	38%	32%	27%
Correção de rumos e metodologias de ação	22%	29%	43%	45%
Fiscalização e controle	36%	33%	25%	28%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIGPLAN (2010).

Controles burocráticos

- *Accountability* horizontal
 - Controle administrativo e financeiro (Tribunais de Contas, controladorias)
 - Controle parlamentar (ex. CPIs, audiências públicas)
 - Controle judicial (Judiciário e Ministério Público)

Questões

- Hipertrofia do controle? Judicialização das políticas públicas?
 - Intervenção sobre políticas, em vez de fiscalização
 - Posição defensiva do gestor
 - Lentidão de procedimentos
 - Baixa criatividade e inovação gerencial
 - Judiciário e Ministério Público como representantes da sociedade?
 - Deslegitimação da política
 - Enfraquecimento do controle pela sociedade civil

Desafios

- Os gestores públicos têm que se relacionar com três sistemas (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010)
 - Sistema representativo (Congresso, partidos políticos)
 - Sistema participativo (Conselhos, Conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias etc.)
 - Sistema de controles (Judicial, burocrático; internos e externos)

Desafios

- Ambiente institucional complexo: múltiplos atores, processos, pontos de veto e estrangulamento, fragmentação e interdependência.
- Tensões e sinergias na interações entre os sistemas
 - Participação x Representação
 - Controle social x Controle burocrático
 - Autonomia x Controle