

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL - REI – UFSJ**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Edna Sandra Martins

Matrícula nº 2017200530175

**OS DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS NA AGENDA DE MODERNIZAÇÃO  
DO ESTADO**

São João Del - Rei

2018

EDNA SANDRA MARTINS

**OS DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS NA AGENDA DE MODERNIZAÇÃO  
DO ESTADO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

**Orientadora: Prof. Dra. Elizete Antunes  
Teixeira Nogueira**

São João Del - Rei

2018

**EDNA SANDRA MARTINS**

**OS DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS NA AGENDA DE MODERNIZAÇÃO  
DO ESTADO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de São João Del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 15 de setembro de 2018.

---

Prof. Dr.

(UFSJ)

---

Prof. Dr.

(UFSJ)

---

Prof. Dra. Elizete Antunes Teixeira Nogueira

(Orientadora)



Universidade Federal  
de São João del-Rei

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ  
LEI Nº 10.425 DE 19 DE ABRIL DE 2002, D.O.U. DE 22 DE ABRIL DE 2002



NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ  
INSTITUÍDA PELA LEI Nº 10.425, DE 19/04/2002 - D.O.U. DE 22/04/2002  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - NEAD - UFSJ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA

ATA DE DEFESA DE TCC

CANDIDATO (A): **Edna Sandra Martins**

NÍVEL: ( X ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado

DATA DA DEFESA: **15/09/2018**

HORÁRIO DE INÍCIO: **10:45** LOCAL: Polo Matão

MEMBROS DA BANCA

NOME COMPLETO	CPF	FUNÇÃO	TÍTULO	INSTITUIÇÃO DE ORIGEM
Elizete Antunes Teixeira Nogueira	88837696604	Presidente	Doutor	UFSJ
André Luis Pierri	7179785830	Membro 1	Mestre	UNIARA

TÍTULO: **Os desafios dos gestores públicos na agenda de modernização do estado.**

Em sessão pública após exposição o (a) candidato (a) foi arguido oralmente pelos membros da banca, tendo obtido a seguinte nota **9,7**.

Aprovação por unanimidade.

( ) Aprovação somente após satisfazer as exigências que constam na folha de modificações, no prazo fixado pela banca (não superior a quinze dias).

( ) Reprovação.

Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é abaixo assinada pelos membros da banca, na ordem acima relacionada e pelo candidato.

Local e data: **Matão, SP, 15 de setembro de 2018.**

Presidente: **Elizete A. T. Nogueira** -

Membro 1: **André Luis Pierri** -

Candidato: **Edna Sandra Martins** -

Obs.: O aluno deverá encaminhar ao professor orientador do curso, no prazo máximo de 15 dias o exemplar definitivo da Monografia postando na plataforma.

Observações: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## RESUMO

A pesquisa pretende identificar a trajetória do Estado brasileiro pós redemocratização, suas características e quais os desafios dos gestores públicos para promover a modernização do Estado. O presente trabalho adotou como método a pesquisa bibliográfica realizada por meio de consulta e leitura de artigos científicos, livros publicados, sites governamentais que tratam de programas, projetos ou políticas públicas, bem como periódicos relacionados a área das ciências sociais e sociais aplicadas que tratam do recorte que teve por objetivo a pesquisa do desenvolvimento do estado brasileiro na implementação das políticas públicas. O levantamento bibliográfico teve caráter exploratório, buscando situar teorias, elementos e estudos atualizados sobre o tema proposto, tendo como natureza a análise qualitativa do material pesquisado. Como resultado, observa-se que um plano diretor como diretriz geral de mudanças cumpriria um papel estratégico nas mudanças necessárias, assim como um avanço na democratização, uma alteração na concentração de renda e uma mudança na atuação da burocracia. A agenda incluiria a profissionalização, eficiência, efetividade e transparência das políticas públicas. A profissionalização da atuação da burocracia incluiria a redução dos cargos em comissão, a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado, aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos. Os desafios para a modernização do Estado são muitos e passa por uma valorização do planejamento estratégico, pela capacitação dos servidores públicos e da sociedade, por uma ação articulada desses atores, por um trabalho em rede e qualificado para a resolução dos problemas modernos.

**Palavras Chave:** Estado- Gestores Públicos - Modernização

## SUMÁRIO

<u>1- INTRODUÇÃO</u> .....	5
<u>1.1- Contextualização e problematização</u> .....	6
<u>1.2 Objetivo Geral</u> .....	8
<u>2- REFERENCIAL TEÓRICO</u> .....	8
<u>2.1- Perspectiva histórica</u> .....	8
<u>2.2- A pesquisa sobre a história da administração pública e seus métodos</u> .....	10
<u>2.3- A Trajetória da Gestão Pública Brasileira</u> .....	15
<u>3. ABORDAGEM METODOLOGICA</u> .....	22
<u>4. BREVE ANÁLISE DOS RESULTADOS</u> .....	24
<u>4.1- Uma agenda para a reforma administrativa no Brasil</u> .....	24
<u>4.2- O Estado e os agentes de modernização</u> .....	27
<u>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u> .....	29
<u>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u> .....	31

## 1- INTRODUÇÃO

O cenário político atual coloca no centro do debate nacional a questão sobre qual o modelo de Estado que atende melhor as necessidades dos brasileiros. Seja qual for a matriz ideológica por meio da qual se manifesta essa idéia, há um ponto em comum: a necessidade de mudar o Estado que aí se encontra. Certamente mudar o Estado é um grande desafio, colocá-lo em sintonia com o desejo das pessoas ainda mais. Os gestores públicos se encontram, nesse momento, com esse grande desafio que é adequar o Estado ao anseio de modernização porque passa toda a sociedade. Esta modernização desejada em relação ao Estado se traduz na reivindicação por transparência, eficiência, objetividade e contra as práticas corruptas. Mas toda mudança se faz ao longo da história por meio do encadeamento de várias iniciativas que vão criando as condições para que elas aconteçam.

A pesquisa pretende identificar a trajetória que o Estado brasileiro vem fazendo e quais são suas características. A partir desse diagnóstico identificar, por meio da bibliografia estudada, quais os desafios que os gestores públicos enfrentarão no próximo período para promover a modernização do Estado..

Esse estudo se justifica face a importância dos estudos da história do desenvolvimento do Estado brasileiro, o qual permite compreender quais suas características atuais, bem como, o que persiste dos modelos herdados.

Nos estudos sobre a importância da História para compreender os fenômenos do presente importante se faz citar Weber (1982) para quem as ciências sociais buscam:

(...) compreender a realidade da vida social naquilo que têm de específico, por um lado, as conexões e a significação cultural das suas diversas manifestações na sua configuração atual e, por outro, as causas pelas quais se desenvolveu historicamente assim e não de outro modo (WEBER, 1982, p.90).

Os estudos sobre o Estado Brasileiro mostram que com o processo de democratização política aumentou, significativamente, a capacidade de vocalização de interesses de setores da sociedade antes alijados do processo político.

Os interesses desses setores aumentaram a demanda por bens e serviços e, conseqüentemente a demanda por políticas públicas capazes de atender à essas necessidades.

Como o Estado herdado dará conta dessa ampliação de demandas é uma das questões colocadas como problema a ser entendido. Mudou a realidade e com ela mudaram as necessidades mas, ainda persiste uma correlação de forças política favorável, no caso

brasileiro, à uma crescente concentração de poder econômico, sobrando pouco espaço para ações internas ao próprio Estado que possam alterar a condição de empobrecimento observada em relação à maioria da população.

Não obstante o poder das forças conservadoras que trabalham pela manutenção da concentração do poder econômico, a agenda de modernização coloca na ordem do dia a questão da eficácia e eficiência do Estado na implementação de políticas públicas que incidam sobre os problemas de desenvolvimento social e econômico. Ademais está na pauta a cobrança por transparência o que faz crescer o controle social sobre o Estado. Considerando esse jogo de forças que se coloca, pretende-se com este estudo identificar quais os principais pontos, aqui considerados desafios, da agenda de modernização do Estado brasileiro.

### **1.1- Contextualização e problematização**

O Estado, em seu formato, dá conta da ampliação e diversidades das demandas? Considerando o já exposto anteriormente, ou seja uma correlação de forças existente onde, por uma lado, o poder econômico e parte do político trabalham pela manutenção da concentração do poder econômico e, por outro, a sociedade e alguns de seus representantes políticos trabalham por justiça social e, para isso, buscam um Estado comprometido com toda sociedade. Portanto, um Estado justo que garanta acesso à políticas públicas de qualidade. É possível sugerir que o resultado desse jogo de forças permita caminhar para um modelo diferente de Estado. Conforme Dagnino (2012, p. 10) ao citar Guillermo O’Donell:

Um Estado que, apesar de abrigar bolsões autoritários, é capaz de impulsionar a expansão e consolidação das diversas cidadanias (civil, social e cultural, além da política já estabelecida num regime democrático) implicadas por uma democracia mais plena, e ir-se transformando, assim, num Estado democrático (O’DONELL,2008).

A Reforma gerencial do Estado Brasileiro inaugurada em 1990 está, ainda em curso, e sofre resistências internas e externas. Sendo assim, essa torna-se uma questão a ser enfrentada, especialmente, quais os caminhos que devem ser percorridos para que esse processo se desenvolva.

Contudo para que esse processo se efetive, consideramos importante e indispensável a ação dos gestores públicos – concordam com essa idéia vários pesquisadores latino-americanos orientados a formular recomendações para a capacitação de gestores públicos, como Ospina (2006) e Longo (2006), além de outros, como Echebarría koldo (2006), preocupados em comparar países latino-americanos em termos de relação entre o que denominam “configuração burocrática” e “efetividade do sistema democrático (DAGNINO, 2012, p. 12).

Para aprimorar, ainda mais, esse pensamento O'Donnell (2008), citado por Dagnino (2012, p.12), “considera os gestores públicos como uma ‘âncora’ indispensável dos direitos da cidadania”.

Sendo assim, chega-se ao ponto em que concluímos que o Estado brasileiro deve avançar para dar conta das novas demandas trazidas pelo processo de redemocratização. Sabemos que a configuração política e a correlação de forças são desfavoráveis à democratização do próprio estado, mas que, mesmo assim há um espaço para mudanças. Nesse espaço de mudança há um ator muito importante que é o gestor público.

O gestor público está dentro de um Estado herdado, mas também em movimento. O gestor se vê hoje cobrado por parcela da sociedade, por profissionalismo que resulte em resultados concretos para a demanda da população. Há o desejo de um Estado cuja atuação esteja amparada na técnica, na qualificação para resolver os problemas a ele apresentados por uma sociedade sedenta de justiça.

Para Marques (2013, p.67):

(...) há o reconhecimento, de que os gestores são reflexivos e capazes de fazer escolhas, ainda que limitados pelas circunstâncias em que se encontram ; e de que as instituições com as quais os agentes operam e o censo comum que informa a ação são culturalmente construídos.

Nesse contexto, frente às demandas colocadas, coloca-se a discussão sobre planejamento no poder público. Esse é um problema complexo e atual de nossa sociedade, sua resolução ensejará mudanças importantíssimas para a maioria da população que espera ver um Estado justo e competente no exercício de suas atribuições.

Pretende-se, portanto no escopo desse trabalho, fazer uma pesquisa bibliográfica sobre o tema do desenvolvimento do Estado Brasileiro, relacionada com o desenvolvimento da gestão pública e identificar os principais desafios colocados para a modernização do Estado.

A hipótese é a de que as questões em torno do planejamento são fundamentais na agenda de modernização do Estado. Para que o planejamento funcione é fundamental a qualificação dos gestores públicos e da sociedade. Num contexto em que os gestores públicos e a sociedade não valorizam o planejamento e a qualificação, sobretudo porque esta compreensão depende de uma qualificação/educação específica sobre o Estado, seu papel e suas possibilidades. Existe uma cultura do emergencial, de que o planejado não funciona.

## **1.2 Objetivo Geral**

O objetivo geral desse estudo consiste em aprimorar o conhecimento sobre as características e o desenvolvimento do Estado Brasileiro e identificar os principais problemas colocados para sua modernização.

Temos como objetivos específicos: a) identificar as matrizes de pensamentos que nortearam o desenvolvimento do Estado Brasileiro; b) entender como no âmbito do Estado brasileiro são desenvolvidas as iniciativas de modernização da máquina, c) qual a agenda dos gestores públicos nessa modernização.

## **2- REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1- Perspectiva histórica**

É importante ressaltar a longa discussão existente sobre planejamento e sua potencialidade para a efetivação de metas. Seja da perspectiva da esquerda ou da direita. Na teoria:

Esse processo levou a importantes contribuições amparadas num amplo espectro ideológico que foi desde o materialismo histórico até o pensamento conservador, passando pela visão keynesiana (DAGNINO, 2012, p.23).

A partir dos anos 50 surgiram inúmeras iniciativas no plano de governo, se aprofundando no período do regime militar. No governo da nova república em 1985 tentou-se iniciativas de planejamento sem muito sucesso.

Na prática o planejamento estratégico é um desafio a ser enfrentado pelo Estado brasileiro. Nossa hipótese é de que os desafios em torno da questão do planejamento são centrais na agenda de modernização do Estado e, com ele, a questão da qualificação dos gestores públicos e a qualificação da sociedade para o controle social. Percebe-se que os gestores públicos e a sociedade, não compreendem e/ou não valorizam o planejamento. Sobretudo porque esta compreensão depende de qualificação, uma qualificação específica sobre o Estado, seu papel e suas possibilidades.

Para Dagnino (2012, p. 25), o contexto brasileiro é adverso ao planejamento estratégico como instrumento de gestão pública.

Isso porque as atividades a ele correspondentes se desenvolveram no interior de um “Estado Herdado”, onde o planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (no período militar) ou foi praticamente “desativado” (no período do neoliberalismo) por não estar preparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa hoje lhe coloca. As atividades correspondentes ao PEG deverão, inclusive, buscar sua transformação no sentido do “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender aquelas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. Um Estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar o País numa rota que leve a estágios civilizatórios superiores.

Portanto a concepção de Estado está intrinsicamente relacionada com a recepção ou não das idéias de planejamento e qualificação do serviço público. Pois tais procedimentos promovem, conseqüentemente, uma mudança do próprio Estado. Esta é uma questão que toca em interesses que se constituíram ao longo do tempo na própria máquina administrativa e seus diversos atores.

Para Dagnino (2012, p.34):

No plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos legais, que trouxessem engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho – entre as quais – ressaltamos a PEG – que permitam maior racionalidade, transparência, accountability, etc. no âmbito interno e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

As alterações necessárias no Estado para sua própria mudança passam pelo avanço da democratização pela alteração da concentração de renda e pela mudança da atuação da burocracia. Sendo a democratização uma ferramenta estratégica pois, por meio do controle social, é possível o acompanhamento dos atos, procedimentos e gastos do governo pois tudo passa a ter que ser justificado para a sociedade. A atuação da burocracia é outro ponto central para proporcionar ou não mudanças importantes. Nesse contexto, o conhecimento de que dispõem os gestores pode fazer toda diferença.

Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria máquina, e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.(DAGNINO,2012, p.35)

Discutir os mecanismos existentes de concentração de renda não fazem parte do escopo deste trabalho. Mas devemos reconhecer sua importância para qualquer desejo de mudança real para um país mais justo. Não obstante essa observação, é preciso considerar a importância estratégica da qualificação dos que atuam no serviço público, bem como a

necessidade de promover educação política para toda a sociedade. O conhecimento sobre o funcionamento do Estado empodera os cidadãos na busca por seus direitos.

## **2.2- A pesquisa sobre a história da administração pública e seus métodos**

Iniciaremos discutindo os pressupostos teórico metodológicos da pesquisa sobre a história da administração pública.

É possível identificar diversas iniciativas nos últimos anos que demonstram “a redescoberta da história da administração pública e a utilidade do seu estudo para a compreensão do Estado contemporâneo como ordem social, instituição e representação.” (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p. 216).

Estes trabalhos mais recentes significam um avanço em relação aos trabalhos desenvolvidos até a década de 1980.

O crescimento da produção de trabalhos na área da administração pública é evidente. Observa-se, no entanto, que ainda é necessário cobrir lacunas existentes na história da administração pública. Reivindica-se um aprofundamento “nas bases teórico-metodológicas de uma nova história da administração pública que se beneficie dos avanços da historiografia contemporânea” (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p.217).

Reivindica-se uma perspectiva historiográfica contemporânea e isso significa repensar a definição do *escopo e das temáticas principais dessa história, da indicação de marcos temporais e do estabelecimento de alguns referenciais metodológicos.*

Encontramos na bibliografia um apanhado de iniciativas realizadas no Brasil com o intuito de registrar a memória da administração pública brasileira. Muitas descontinuadas, algumas com o intuito de legitimar reformas administrativas e outras constituem importantes iniciativas. Esse registro histórico é de suma importância pois os problemas da administração pública tendem a serem tratados superficialmente pela imprensa ou de maneira muito especializada pela academia.

Em resumo, se até os anos 1990 os trabalhos de história administrativa se pautavam pela perspectiva *événementielle*, ou seja, sofrendo as mesmas críticas dirigidas à história política, nos últimos 15 anos os trabalhos mencionados trazem um conteúdo analítico que leva em conta a complexidade do fenômeno estatal (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p.220).

A história da Administração pública no Brasil esteve, durante muito tempo, atrelada à história política. A administração pública sofre as mesmas críticas dirigidas à história

política, “acusada de privilegiar o fato isolado e de ser elitista, anedótica, subjetivista, desprovida de métodos analíticos e dissociada da história econômica e social (LUSTOSA DA COSTA, 2015,p.220)”

Foram Jacques Lê Goff, Pierre Nora, Jacques Julliard, René Rémond que resgataram a política como objeto das pesquisas historiográficas.

Por isso, os historiadores da administração pública procuram evitar os vícios cometidos na história política. São eles:

“a) **a reificação do Estado** – tratar o Estado, não como uma forma política abstrata, e, sim como um objeto palpável, apreensível pelos sentidos. E vê-lo como um ser voluntarioso, dotado de preferências, escolhas e capacidade de ação. b) **evolucionismo** – que leva a uma visão da transformação do Estado como um processo de modernização, ao estabelecimento de uma sequência de categorias que assumem a forma de uma evolução. c) **anacronismo** – consiste em utilizar conceitos e ideias de uma época para analisar os fatos de outro tempo. d) **simplificação** – é a tendência de ver o Estado como um todo monolítico. Na verdade, o Estado é o conjunto de instituições que presidem a vida social do país, sendo constituído por seu sistema constitucional-legal, pelos poderes da República, pelo governo, os órgãos da administração pública, pelo aparato policial, pelos aparelhos das unidades da federação e dos municípios e pelos poderes que os governam (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p.221).”

Para Lustosa da Costa (2015) o projeto de retomada de uma história administrativa deve fundamentar-se em alguns pressupostos que permitam delimitar seu escopo, estabelecer as principais temáticas, indicar suas perspectivas teóricas e apontar suas referências metodológicas.

Para isso sugere que a administração pública deve considerar os avanços da historiografia contemporânea, principalmente da nova história. Um deles é substituir a noção de fato histórico pelas *noções de longa duração*, de história do cotidiano, pela atenção dada às *repetições, às séries que atenderiam melhor* a essa nova modalidade de fazer história. Além disso, nessa perspectiva é possível promover uma melhor interação com outras áreas do conhecimento das ciências sociais e humanas como a antropologia, geografia, sociologia, psicologia, etc, e utilizar uma multiplicidade de fontes, como os documentos orais, estatísticas, filmes etc.

Outro aspecto a considerar é não confundir a história da administração pública com a história política. É preciso reconhecer que a administração também é política, não pode ser tomada somente pelo papel de executora de decisões. Como ressalta Lustosa da Costa (2015), uma coisa é considerar e abordar os aspectos políticos da história administrativa, outra é tomar a história de uma pela outra.

A proposta da nova história da administração pública vai no sentido de reivindicar um campo próprio para a história administrativa, com um objeto cuja complexidade requer o uso de categorias específicas e uma forma de apreensão do fenômeno que une perspectivas de outras abordagens, como a história econômica, a história social, a história jurídica, a história cultural. (LUSTOSA DA COSTA,2015, p.222).

Torna-se fundamental registrar que o moderno Estado brasileiro não nasceu em 1930 mas, seus antecedentes estão na colônia, mais precisamente, seu marco inaugural é a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808. No entanto o Estado brasileiro não é cópia de Estado português, embora muito da estrutura do Estado português tenha sido importada para o Rio de Janeiro. Mas as condições objetivas brasileiras contribuíram “para o surgimento de novas formas institucionais, engendradas na fusão da imposição de um modelo importado e a realidade de um país nascente” (LUSTOSA DA COSTA,2015, p.222).

Certamente nossa realidade demandou novos arranjos, novos organismos antes inexistentes. No caminho de construção de um referencial metodológico para a história da administração identificamos na bibliografia a referência aos esforços empreendidos na França, Segundo Lustosa da Costa (2015, p. 223, apud ROSANVALLON, 1990,p.11) “apontou quatro imperativos metodológicos que tentam evitar todos esses vícios, contribuindo para conferir maior precisão e singularidade”.

Os imperativos apontados são a desglobalização, hierarquização, articulação, totalização. Considerar esses fundamentos também exige compreender as concepções de Estado existentes.

Por outro lado, para atender a esses imperativos e criar as condições necessárias à realização de uma história do Estado nos moldes propostos, é fundamental entender as concepções de Estado engendradas na relação Estado e sociedade, tomadas em suas especificidades nacionais e seus movimentos próprios, evitando suas armadilhas. Segundo Lustosa da Costa, Rosanvallon (1.990, p.15-16) menciona quatro figuras do Estado moderno, que correspondem, ao mesmo tempo, a suas representações e macrofunções; são elas:

- *leviatã democrático* – a ideia central reside no foco da construção do Estado como resultado de uma autonomização e da separação da esfera política . O

Leviatã democrático é o Estado que se constrói em sua relação com a sociedade.

- *Instituidor do Social* – o surgimento da ideia de individualidade revoluciona as relações Estado e sociedade. Nesse caso, é o Estado que produz o social por meio de regras, símbolos e práticas que contribuem para a coesão social e constituição da Nação. Nesse sentido, o Estado torna-se uma força na instituição do social, produzindo coesões, antes protagonizadas pelos corpos intermediários.
- *Providência* – o Estado atua como um redutor de incertezas sociais, de proteção dos indivíduos contra as vicissitudes geradas pela distribuição desigual dos recursos materiais. Funda-se nas idéias dos direitos do homem que se prolongam na aparição dos direitos sociais.
- *Regulador da economia* : é a evolução do Estado, a partir das diferentes formas de intervenção no domínio econômico, observadas a partir da revolução keynesiana, quando a esfera econômica é integrada à ação do Estado sobre a sociedade, inaugurando assim novas formas de intervenção (LUSTOSA DA COSTA, 2015,p. 224, apud ROSANVALLON,1990:15-16).

Lustosa da Costa (2010, p.32) inspirado em Paz (1979) introduziu, entre essas categorias, uma quinta figura:

O ogro burocrático, que consiste no conjunto de normas, organismos e cargos a serviço das necessidades do próprio Estado. Com efeito, há uma série de ministérios , órgãos, entidades que não prestam nenhum serviço diretamente à sociedade, beneficiando-a apenas indiretamente. Tal é o caso de instituições como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria Geral da União, entre muitos outros (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p.224)

Outro aspecto a ser considerado é que para o autor essas categorias, se bem usadas, permitiriam enfrentar os vícios recorrentes apontados anteriormente, permitindo uma abordagem do Estado a partir de relações e representações.

Além disso o autor ressalta a questão da periodização. O autor menciona a necessidade de fugir da simplificação. Lustosa da Costa (2010, p. 44) “pretende fugir à simplificação já mencionada que divide a história da administração pública em três momentos: *patrimonial, o burocrático e o gerencial*. O autor assinala que as referências estruturais são importantes, mas muitas vezes sugerem mudanças revolucionárias que não aconteceram abruptamente, pois vinham sendo forjadas antes das datas significativas e que demoram a se consolidar,

negligenciando assim o exame de transformações que ocorreram entre esses marcos (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p.224).”

Sua proposta é uma periodização que compreende sete períodos, desde a vinda da Corte portuguesa para o Brasil até o advento do governo petista em 2003. Encontramos a periodização em Costa (2015, p., 224) e expomos a seguir:

- 1808 a 1840; a construção do Estado Nacional
- 1840 a 1889; o Estado monárquico representativo
- 1889 a 1930; o Estado na primeira república
- 1930 a 1945; a burocratização do Estado Nacional
- 1945 a 1964; o Estado nacional-desenvolvimentista
- 1964 a 1989; o Estado e a modernização autoritária
- 1990 a 2002; o Estado na era do gerencialismo

Quanto aos temas, Lustosa da Costa, O’Donell e Mendes (2009), propõem a inclusão dos seguintes temas: *centralização e descentralização, intervenção do Estado no domínio econômico, patrimonialismo, desenvolvimento do Estado de bem-estar, histórias de vida e planejamento e modernização da administração pública.*

Quanto às fontes para pesquisas o autor Lustosa da Costa (2015, p., 227) propõe uma classificação em seis categorias a saber : repertório de leis sobre a organização governamental brasileira, falas do trono e mensagens presidenciais, relatórios do tribunal de contas da União (TCU), estatísticas, arquivos, pessoais, histórias de vida – história oral e fontes biográficas.

Diante dos desafios expostos para uma historiografia da administração pública é importante registrar a questão da periodização proposta que sai do eixo de três momentos: *patrimonial, o burocrático e o gerencial*, para uma classificação de períodos. Assim como a questão dos temas pertinentes que deveriam acrescentar, segundo o autor : *centralização e descentralização, intervenção do Estado no domínio econômico, patrimonialismo, desenvolvimento do Estado de bem-estar, histórias de vida e planejamento e modernização da administração pública.*

Quanto às idéias sobre o Estado apresenta-se aqui uma definição objetiva que compreende o Estado como o conjunto de instituições que presidem a vida social do país, sendo constituído por seu sistema constitucional-legal, pelos poderes da República, pelo governo, os órgãos da administração pública, pelo aparato policial, pelos aparelhos das unidades da federação e dos municípios e pelos poderes que os governam (LUSTOSA DA COSTA, 2015, p., 221).

### 2.3- A Trajetória da Gestão Pública Brasileira

Para Abrucio (2007), o processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar.

Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional – desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia um agiornamento da gestão pública (ABRUCIO, 2007, p.68).

Os esforços foram no sentido de corrigir os erros dos militares e menos de enfrentar os desafios históricos.

De fato, o regime militar foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental (ABRUCIO, 2007, p.68).

Foi neste quadro que mudanças importantes foram realizadas a partir de 1980. Para combater o legado do regime militar as mudanças mais profundas vieram com a constituição de 1988. Os constituintes mexeram em várias questões atinentes à administração pública. Entre estas, três conjuntos de mudanças podem ser destacados:

Em primeiro lugar, a democratização do Estado que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público. Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade (ABRUCIO, 2007,p.69)

A outra questão foi a descentralização que constitui-se nos anos de combate aos autoritarismos. “Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país.” (ABRUCIO, 2007,p.69)

Outra questão foi a chamada reforma do serviço civil, deu-se “ por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo Federal criou, em 1986, a Escola Nacional de

Administração Pública (Enap) num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia.” (ABRUCIO,2007, p. 69)

As medidas de democratização, descentralização e profissionalização da burocracia não se desenvolveram de forma adequada por muitos problemas. No que diz respeito à profissionalização são apontadas as seguintes questões.

Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na constituição de 1988, parte desta legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não, na produção de servidores do público, para lembrar a origem da palavra (ABRUCIO,2007, p. 70)

Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais distante da população – exemplo claro disso foi o direito irrestrito de greve, que prejudica basicamente os mais pobres. Ademais estabeleceu-se um modelo equivocado da previdência pública, tornando-a inviável do ponto de vista prático e injusta pelo prisma social.

A soma desses aspectos com a crise fiscal do Estado redundou , na década de 1990, num cenário administrativo em que o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira – a aposentadoria integral – enquanto seus salários minguavam e crescia a parcela das gratificações no rendimento, as quais dependiam mais da força política de cada setor do que do mérito medido por avaliações de desempenho (ABRUCIO, 2007, p., 70).

Na era Collor já se sentia claramente que a Constituição de 1988 não havia resolvido muitos problemas da administração pública, “ esta percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais.” (ABRUCIO, 2007, p. 70)

Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do salve-se quem puder. Foi neste contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista (ABRUCIO, 2007, p.70)

Foi na gestão de Fernando Henrique Cardoso que houveram várias iniciativas em relação à administração. Foi criado o Ministério da Administração e reforma do Estado (Mare) comandado por Bresser Pereira.

Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras. Esse diagnóstico foi exposto de forma clara e profunda no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998) .(ABRUCIO,2007, p.71).

Os principais avanços da reforma realizada por Bresser Pereira foram assim apontados por Abrucio (2007): “houve uma grande reorganização administrativa do governo federal , com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública - antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap revitalizada . Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário foi aperfeiçoado” (ABRUCIO, 2007,p.70).

Uma segunda ordem de mudanças diz respeito à área legal , especialmente no campo da reforma constitucional, com as Emendas n.19 e 20. “ medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocados do Regime jurídico único e introdução do princípio de eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas” (ABRUCIO, 2007,p.71).

Para Abrucio (2007, p.72), Bresser empreendeu uma iniciativa da maior importância que foi “a disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público”. Também aponta a importância do plano diretor como diretriz geral de mudanças que cumpriu um papel estratégico e ressalta que é exatamente o que nos falta hoje, um plano orientador das reformas da gestão pública.

Bresser se apoiou numa idéia mobilizadora : a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a esse paradigma não terem sido feitas, houve um choque cultural. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas idéias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos (ABRUCIO,2007,p.72).

Outro aspecto que não pode deixar de ser mencionado diz respeito a um novo modelo de gestão empreendido nessa época que foi “a engenharia institucional que estabeleceu um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade

civil de interesse público (Oscips). O espírito dessas ideias pode ser visto, hoje, nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs).” (ABRUCIO, 2007,p.72)

Essas reformas foram realizadas num cenário de muita resistência política. O debate foi ideologizado, considerando que após o governo Collor qualquer proposta de reforma assumia, no debate, um caráter neoliberal, ligado ao desmantelamento do Estado recém promovido. Importante ressaltar que não haviam experiências de reformas democráticas empreendidas para se referenciar. Houve, ainda, uma secundarização da reforma administrativa na gestão FHC, pois a prioridade era o ajuste fiscal. Não podemos deixar de mencionar a oposição petista à reforma, “movida pelo peso corporativista dentro do partido e por uma estratégia de tachar qualquer reforma da era FHC como neoliberal”. E, certamente havia resistência vinda do Congresso Nacional, “os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2017, p.73)”.

Tais obstáculos penalizaram a agenda da gestão pública proposta pelo ministro-Bresser.

Não se trata de dizer que as ideias colocadas pelo plano diretor estavam todas corretas, o que não é verdadeiro. Mas é preciso fazer com que a agenda de reforma da gestão pública tenha um caráter transversal, capaz de estabelecer um novo paradigma administrativo ao país – e isso o projeto de Bresser proporcionava em maior medida do que a visão da equipe econômica (ABRUCIO, 2007, p.73).

Importante para nossos objetivos chamar atenção para um aspecto da reforma Bresser, qual seja, a definição de carreiras estratégicas de Estado.

Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, basicamente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o projeto da reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais, fundamentais para que ela atue como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais. Além disso, a definição de carreira estratégica válida para a união não deve ser a mesma para os governos estaduais e municipais, uma vez que as funções básicas são bem distintas. Não obstante essa incorreção, cabe frisar que a reforma Bresser tinha toda a razão em atuar em prol de uma burocracia estratégica, de modo que o núcleo básico tivesse um status diferenciado em relação ao restante do funcionalismo, como tem ocorrido em todo o mundo. Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados, ou suas funções podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional. (ABRUCIO,2007,p.74).

Outra questão apontada por Abrucio (2007) vai ao encontro de questões apontadas por Lustosa da Costa (2015) em relação a compreensão da natureza do desenvolvimento da gestão pública.

Um segundo erro de diagnóstico da reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Esta visão etapista é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que uma etapa substitui a outra. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão (ABRUCIO, 2007,p.74).

Não obstante as limitações, Abrucio (2007) apresenta a era FHC como pródiga em mudanças importantes, “a questão fiscal acumulou vários avanços e pode ser representada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os governos estaduais e municipais introduziram mudanças no campo das políticas públicas como maior participação social, ações mais ágeis, e, no caso específico dos governos estaduais, a expansão dos centros de atendimento integrado; ocorreram diversas inovações nas políticas públicas, particularmente as vinculadas à área social.

Mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem as áreas com maior transformação. É bom lembrar que uma das políticas mais interessantes na área social, os programas de renda mínima acoplados a instrumentos criadores de capacidade cidadã, teve origem nos governos subnacionais e não na União. Constituiu-se uma coalizção em torno do PPA e da idéia de planejamento, não na sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar, mas, sim, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos.

Embora o PPA não seja priorizado nos governos, alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual. Talvez a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico. Impulsionado pela experiência do governo estadual de São Paulo, ele se espalhou por outros estados, capitais e governo federal. Sua disseminação é impressionante.

Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante, ainda a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol de maior *accountability*“. (ABRUCIO, 2007, p.77)

Sob o governo Lula, observa-se a continuidade das experiências de modernização do Estado Brasileiro “principalmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção, além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento (ABRUCIO, 2007, p.77).

No momento de realização desse texto o governo Lula ainda não havia terminado, portanto o autor aponta a dificuldade de avaliá-lo de forma global, mesmo assim, identifica que “o ponto mais visível da presidência Lula no campo da administração pública tem sido, até agora, sua incapacidade de estabelecer uma agenda em prol da reforma da gestão pública. Definitivamente este não tem sido um tema chave do atual governo, um erro grave para quem tem o objetivo declarado de aumentar a efetividade das políticas públicas, notadamente as sociais sem prejudicar o necessário ajuste fiscal. Não surpreende, portanto, a constante veiculação pela imprensa de exemplos de falhas gerenciais” (ABRUCIO, 2007, p. 77).

O autor aponta como o pior do modelo administrativo de Lula “o loteamento de cargos públicos para vários partidos e em diversos pontos do executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Esse processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores. Se houve algo positivo na crise política de 2005 é que, depois do conhecimento pelo grande público do patrimonialismo presente em vários órgãos da administração direta e em estatais, tornou-se mais premente o tema da profissionalização da burocracia brasileira”. (ABRUCIO, 2007, p.77)

Não obstante tais constatações “ao mesmo tempo que abre as portas da administração pública à politização, o governo Lula deixa como legado positivo o aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção. As ações da Polícia Federal e, principalmente, o trabalho da Controladoria Geral da União são inegáveis avanços da gestão petista que devem ser definitivamente incorporados pelo Estado Brasileiro (ABRUCIO, 2007,p.77)”.

O autor ressalta também os programas PNAGE e Promoex, cujo objetivo é a modernização da administração pública. São similares ao implantado no Governo Fernando Henrique o Pnafe (Programa Nacional de Apoio à administração Fiscal para os Estados brasileiros) “no entanto os dois programas supracitados são diferentes em razão de tratarem basicamente da temática da gestão pública. Depois de duas décadas de reformas nas quais a redução do aparato e dos gastos estatais constituiu o fio condutor do processo, o PNAGE e o Promoex priorizaram a reconstrução da administração pública em suas variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento aos cidadãos (ABRUCIO, 2007,p.78)”.

Outro aspecto importante no governo Lula é a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, “mais conhecido como conselho”. Este órgão poderia ser um articulador de alianças e coalizões sociais em torno de reformas e temas prioritários para o Brasil. Porém, sua implementação não teve o sucesso esperado. Isto ocorreu, em primeiro lugar, porque em vez de o CDES centrar o foco em apenas algumas questões, sua agenda tem sido muito pulverizada.

Cabe ressaltar que quando todos os assuntos são pautados na mesma intensidade por um governo, este não tem prioridades claras, o que afeta negativamente seu desempenho. Esta característica, na verdade, é válida para várias das ações da gestão petista. Como efeito mais grave as decisões do Conselho praticamente não tiveram impacto sobre a formulação das políticas públicas. Seu papel foi mais de receber sugestões da sociedade do que o de montar uma rede mais efetiva com setores sociais para influenciar e/ou fortalecer uma agenda reformista (ABRUCIO, 2007,p.79)”

Observa-se assim que, na trajetória da administração pública brasileira houveram algumas iniciativas de reorganização do Estado sendo a mais significativa a empreendida por Bresser Pereira e, mesmo assim, não houve priorização do governo para que fosse realmente implementada. Essa agenda de mudanças proposta por Bresser tinha um caráter transversal e era capaz de estabelecer um novo paradigma administrativo ao país. Mesmo no Governo Lula, muitas iniciativas importantes foram implementadas mas isoladamente. Segundo a análise anterior seria necessário um plano diretor como diretriz geral de mudanças que cumprem um papel estratégico, tudo isso era encontrado no plano Bresser mas, como não foi devidamente valorizado e, por isso, não implantado, uma iniciativa como essa seria bem vinda nos dias atuais.

### **3. ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Tratou-se de uma pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2008), esse tipo de pesquisa é desenvolvida a partir de material já elaborada constituído principalmente de livros e artigos científicos. Ainda, Lakatos e Marconi (2010) acrescentam que esse tipo de pesquisa “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc.” em seguida, realiza-se a leitura exploratória do material selecionado.

Segundo Gil (2010, p. 59)

Esta é uma leitura do material bibliográfico que tem por objetivo verificar em que medida a obra consultada interessa à pesquisa. Após a leitura exploratória, procede-se para sua seleção, ou seja, à determinação do material que de fato interessa a pesquisa[...] A leitura seletiva é mais profunda que a exploratória, todavia, não é definitiva.

O presente trabalho adotou como método a pesquisa bibliográfica realizada por meio de consulta e leitura de artigos científicos, livros publicados, sites governamentais que tratam

de programas, projetos ou políticas públicas, bem como periódicos relacionados a área das ciências sociais e sociais aplicadas que tratam do recorte que teve por objetivo a pesquisa do desenvolvimento do estado brasileiro na implementação das políticas públicas. O levantamento bibliográfico teve caráter exploratório, buscando situar teorias, elementos e estudos atualizados sobre o tema proposto, tendo como natureza a análise qualitativa do material pesquisado

## 4. BREVE ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1- Uma agenda para a reforma administrativa no Brasil

Para Abrucio (2007) a agenda reformista do Estado brasileiro passa por quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability.

O que interessa, mais imediatamente, para a realização dos objetivos deste trabalho, é a profissionalização. Lembrando que um de nossos problemas de pesquisa é justamente o papel da qualificação dos agentes do poder público para que possam atender com qualidade as novas demandas trazidas pelo processo de redemocratização.

Na bibliografia estudada são selecionadas cinco questões importantes referentes à profissionalização: a primeira é a redução dos cargos em comissão, a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado, aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, a construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos.

No que diz respeito à redução de cargos a dinâmica do governo federal tem sido exatamente inversa, houve um aumento de cargos. A crise política do último período passa por essa questão.

A crise política do governo Lula em 2005 foi impulsionada não só pelo problema do financiamento de campanhas mas, principalmente, pela briga por importantes postos nas estatais federais – estavam em jogo o enorme poder dos Correios e, sobretudo, do IRB. O fato é que não é possível ter, em pleno século XXI, mais de 20 mil cargos comissionados na administração direta e incontáveis indicações políticas nas empresas de governo e nos fundos de pensão (ABRUCIO, 2007, p. 77).

É certo que qualquer governo eleito necessita de um número de cargos para garantir que seu programa seja implantado. Todavia, o montante de indicações de livre provimento por parte do executivo federal brasileiro não encontra paralelo em nenhum país desenvolvido, abrindo brechas para a corrupção.

No governo Dilma Rousseff, o número de ministérios, que era de 24, em 2002, atingiu a cifra de 39, em 2013. Esse crescimento feito em nome de um aumento da capacidade do Estado para governar, produz exatamente os efeitos contrários a essa capacidade governativa. De um lado, porque, claramente, a expansão burocrática veio para responder às demandas das barganhas clientelistas de apoio político do governo; e, de outro, tal crescimento significou um custo muito maior da máquina pública, um aumento expressivo do potencial de corrupção e muito mais burocracia na vida econômica e social dos brasileiros (AVELAR, 2015,p.77).

A profissionalização do alto escalão governamental é condição para o bom desempenho das políticas públicas. Uma parte desses cargos deve ser preenchida necessariamente pela burocracia estatal, sendo que os agentes políticos devem escolher, na maioria das vezes, os funcionários de carreira que devem ocupar tais postos.

Para tanto, este processo deve ser transparente, com a ampla divulgação do currículo dos servidores escolhidos, e sofrer controle ininterrupto. Uma forma de controle é acompanhar a evolução patrimonial e as contas de tais funcionários. Há, porém, uma parcela dos cargos que deve ser preenchida por gente de fora da máquina pública, porque o eleito precisa colocar pessoas de sua confiança e que compartilhem de suas idéias no alto escalão governamental.

No que diz respeito ao preenchimento dessas vagas com gente de fora da máquina pública, quando são profissionais do mercado e da academia, eles podem cumprir o papel de oxigenar a administração pública e incorporar novas técnicas e conhecimentos.

Estas escolhas, que já vêm acontecendo em vários locais, poderiam ser mais transparentes e mesmo competitivas. Sendo que no caso de competitivas valeria sobretudo para o preenchimento de postos nas estatais, como ressalta Abruccio “a abertura de edital para envio de currículos, por exemplo, permitiria uma caça aos talentos capaz de melhorar a gerência do Estado, além de mudar a péssima imagem que a sociedade tem do governo (ABRUCIO, 2007, p.80)”.

Sendo assim, um dos aspectos importantes numa agenda de modernização do Estado, é a forma de contratação dos agentes públicos, a exigência de qualificação e, para cargos de alto escalão o controle social por meio da transparência.

Outro ponto da agenda de modernização é o fortalecimento das carreiras estratégicas. Na bibliografia, os cargos estratégicos “devem ser aqueles que têm papel-chave nas políticas, e não os funcionários intermediários ou que realizam atividades auxiliares – qualquer carreirão, como aparece em certas demandas corporativistas, seria um desastre (ABRUCIO, 2007,p.80)”.

Valorização e fortalecimento da carreira são aspectos que contribuem para o melhor resultado das políticas públicas e, servem para combater a corrupção. Regras claras, possibilidade de ascensão na carreira, fazem com que o servidor tenha perspectiva de crescimento e, portanto maior compromisso com a realização de suas obrigações.

Outro aspecto da agenda da modernização quanto à profissionalização é o urgente aumento de investimento em capacitação dos servidores públicos. Um programa de capacitação dentro de um projeto de modernização da administração pública pode mudar as características da burocracia brasileira. Essa capacitação deve chegar aos municípios brasileiros, sobretudo aos pequenos e médios, onde há uma imensa dificuldade de realização, avaliação e acompanhamento das políticas públicas.

O aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos. Este treinamento, ademais, deve estar vinculado a um projeto mais amplo e integrado de modernização da administração pública. Diante das enormes desigualdades da federação brasileira, a União terá de ser indutora e parceira dos Estados e municípios neste processo de remodelagem da burocracia. A favor deste último argumento, cabe lembrar um dos paradoxos básicos das políticas públicas no Brasil: elas são, em sua maioria, realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas (ABRUCIO, 2007,p.81).

Um aspecto importante aqui, é a quantidade de regulamentos, leis e normas produzidas no Brasil sobre a implementação das políticas públicas e sobre o funcionamento das atividades produtivas. Quanto às atividades produtivas um estudo do Banco Mundial apresentou dados brasileiros

Quem no Brasil se aventure a abrir uma empresa, ou a exportar/ importar um produto, tem que passar pela seguinte situação: o Brasil é o país, entre uma amostra de 185 países, que mais consome horas das pequenas empresas com questões fiscais, 2.600 horas/ano; enquanto na América Latina e Caribe esse custo temporal é de 367 horas/ano, a média entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 176 horas/ano; o país está na 130ª posição no indicador de facilidade para fazer negócios, a qual inclui dimensões como obtenção de créditos, alvarás para a construção, registro de propriedade e execução de contratos, etc” (AVELAR, 2015,p. 77).

Esse aspecto exige do servidor público uma permanente capacitação para acompanhar as mudanças nas regras, que são frequentes. Além de uma capacitação sobre o funcionamento do próprio Estado para compreender qual o ambiente em que se insere seu trabalho. Outra dimensão da capacitação é sobre o acompanhamento e avaliação das políticas públicas que executam.

A construção de uma nova relação entre Estado e os sindicatos é outro ponto da agenda da profissionalização. Essa relação entre Estado e sindicatos é bastante complexa, encontramos na bibliografia uma referência clara à regulamentação das greves que afeta, mais diretamente a população mas, é necessário estabelecer regras claras para as negociações, estabelecer pautas e diálogo permanente.

Neste quesito a questão mais premente é a regulamentação do direito de greve, dando-lhe um caráter mais próximo da negociação coletiva, com direitos e deveres mútuos para o governo e para os funcionários. Evita-se, assim, que a população mais pobre seja a grande perdedora nas paralisações, mas também seriam garantidos padrões estáveis de horizonte profissional para a burocracia. A importância deste tema não está apenas na necessidade de oferecer melhores serviços públicos. Mais do que isso, é preciso recuperar a imagem da burocracia junto à sociedade, muito manchada pela irresponsabilidade de certos movimentos grevistas (ABRUCIO,2007,p. 81).

Os demais eixos da agenda da modernização apontados pelo autor, eficiência, efetividade e transparência, têm suas demandas próprias, mas todas elas dependem, em boa medida, da qualificação dos servidores públicos.

Até aqui apresentamos as bases de nosso resgate sobre a gestão pública no Brasil. Apresentamos os pressupostos teórico-metodológicos para a pesquisa na área da história da administração pública. Em seguida um resgate dos principais temas/questões colocadas para a administração pública pós redemocratização do país, bem como questões que compõem uma agenda da modernização do Estado brasileiro. Entre os temas dessa agenda, trabalhamos com a profissionalização dos agentes da gestão pública. A questão da profissionalização assume centralidade na agenda de modernização do Estado brasileiro.

#### **4.2- O Estado e os agentes de modernização**

Os servidores públicos são agentes fundamentais para a modernização do Estado. Toda a preocupação com a profissionalização passa pelo fato da construção de gestores públicos, que melhor respondam aos desafios colocados para a administração pública. Para que servidores entreguem o melhor resultado à sociedade. Para isso é preciso mudar algumas características do Estado que herdamos.

Dagnino (2012, p.38) fala de uma transição do Estado Herdado para o Estado Necessário e que nesse processo aqueles que são agentes da transição devem considerar:

A capacitação de seus quadros; e a formação de gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramentas da mudança social, econômica e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

Outro agente fundamental das mudanças é o cidadão que, por meio, dos espaços de participação demandam mais e novas políticas públicas.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; à erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas, muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver” (DAGNINO, 2012, p. 39).

A mudança do Estado passa pela compreensão de agentes públicos e da sociedade de que o Estado que herdamos é comprometido com um tipo atrasado de desenvolvimento, conservador e elitista. Um Estado apegado a uma maneira tecnoburocrática de funcionamento, uniformizando e enquadrando as demandas numa forma genérica que facilitava o tratamento administrativo. Hoje é necessária uma abordagem progressista, com uma nova agenda política, as demandas são concretas e específicas.

Então mudar o Estado não é tarefa fácil exige capacidades e habilidades complexas. Hoje, contamos com um aspecto importante para essa mudança o desejo e a consciência da necessidade da mudança pelo menos por parte daqueles que demandam políticas.

Para criar condições favoráveis para que seu corpo de funcionários materialize esse compromisso, é imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E que é através dele que uma nova cultura institucional será criada e alavancará a construção do Estado Necessário”. (DAGNINO, 2012, p.41)

Frente a esse desafio o gestor público deverá pensar em novas metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente superiores em relação aos já existentes. Isso demandará um processo sistemático de capacitação. Um instrumento fundamental nesse caminho é o planejamento estratégico.

Como nos ensina Dagnino (2012, p.25)

Contudo vale ressaltarmos que o PEG é um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobredeterminações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; por exemplo, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões relacionadas à administração pública estão na ordem do dia de qualquer cidadão brasileiro. Com o advento das novas formas de comunicação, as informações circulam com rapidez inimaginável à bem pouco tempo atrás, fazendo com que as notícias não dependam mais do acesso à uma assinatura de jornal ou disponibilidade para ver a um noticiário da tv aberta. As informações, agora, estão à mão, no celular. Sendo assim o acesso aos acontecimentos são imediatos.

O processo de redemocratização do país e, com ele, as modalidades de participação popular aproximaram o cidadão do Estado, possibilitando o acesso ao conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, seus mecanismos e processos.

Esses dois processos somados com a crise política desencadeada pela exposição de um esquema de corrupção gigantesco no país, aumentou o interesse das pessoas sobre a política e, promoveu, de certa forma, uma consciência sobre o funcionamento da política e do Estado brasileiro.

Essa consciência se manifesta na forma de desânimo quanto à qualquer processo de mudança ou, como disposição para lutar pela mudança. É latente o desejo de mudança. É um desejo carregado de significado. Brota da consciência de que têm-se direito à um Estado eficiente, capaz e justo.

Nesse contexto colocamos como objetivo para esse trabalho identificar quais os caminhos para que o Estado se desenvolva e portanto, se modernize. Desde o início apontamos que os gestores públicos são parte da resolução desse problema, bem como a qualificação deles e da sociedade.

Identificamos, na bibliografia os caminhos trilhados pela administração pública brasileira sendo que encontramos marcos históricos de preocupação com as questões da máquina administrativa, após a revolução de 1930, que tem seu ápice com a criação do DASP – Departamento administrativo do setor público, em 1936. A partir de 1980 as principais preocupações são expressas na Constituição de 1988 que preconizou a democratização, a descentralização e a profissionalização da burocracia. Essa agenda foi bastante prejudicada no período do governo Collor. E, depois em 1995, o governo propôs um Plano de reforma do Estado que mudaria estruturalmente o sistema de administração pública brasileira. Ousado e com um potencial transformador o plano sofreu muitas resistências e não foi implementado na íntegra.

Na análise da bibliografia observa-se que um plano diretor como diretriz geral de mudanças cumpriria um papel estratégico nas mudanças necessárias. Outros fatores são apresentados para a realização de mudanças significativas no Estado brasileiro como a necessidade de um avanço na democratização, uma alteração na concentração de renda e uma significativa mudança na atuação da burocracia.

No que diz respeito à atuação do Estado a agenda da transformação passaria necessariamente pela profissionalização com vistas à conquista da eficiência, eficácia, efetividade e transparência.

Quanto à profissionalização da atuação da burocracia, por meio da análise da bibliografia, se desenha uma agenda que inclui a redução dos cargos em comissão, a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado, aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, a construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos.

Os desafios para a implementação de uma modernização do Estado são muitos e passa por uma valorização do planejamento estratégico, pela capacitação dos servidores públicos e da sociedade. Passa, também, por uma ação articulada desses atores, por um trabalho em rede e qualificado para dar conta dos novos problemas que se apresentam para a administração pública.

Para uma *agenda* de modernização do Estado identificamos portanto as seguintes questões: valorização do planejamento estratégico, a necessidade de um plano diretor como diretriz geral de mudanças, avançar na democratização, ampliando e qualificando a participação da sociedade, a redução dos cargos em comissão, a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado, aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, a construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos, e a exigência de capacitação para cargos de alto escalão acompanhada de controle social por meio da transparência

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. 2007. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Edição Especial da RAP, Rio de Janeiro.

AVELAR, Lucia. CINTRA, Antonio Octávio (orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRESSER\_PEREIRA, Luiz Carlos. 1998. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 3ª edição. Rio de Janeiro, FGV.

COELHO, F.S; OLENSCKI, A.R.B. Varejo e Serviço Público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. *Revista de economia e administração*, Ibmec, v.4,n.2, p. 129-148, 2005.

DAGNINO, Renato Peixoto. 2012, *Planejamento Estratégico Governamental*. 2ª edição, Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC.

GIL, Antônio Carlos. 2008. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Ed. Atlas, p. 9-31.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2010.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. 2015. *Nova História da Administração Pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública

MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurelio Pimenta (orgs). *A política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

O'DONELL, Guilherme. Sobre o Corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*. Belo Horizonte, UFMG (3), 151, mar.1976.

WEBER, M. *A Objetividade do Conhecimento nas Ciências Sociais*. In: Cohn, G.(org). São Paulo: Ática, 1982.