

Para quem quer compreender o Brasil

José Seráfico*

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edition FGV, 2006.

Muito se tem dito sobre a antecedência do Estado, antes que da sociedade, no Brasil. Por isso, a segunda deveu conformar-se ao primeiro, não o contrário. Talvez dessa inversão resultem muitos dos males atribuídos à maneira como o País é governado. Dentre as mais ostensivas manifestações do fenômeno, a descontinuidade administrativa tem sido reiteradamente apontada.

Quando o processo de abertura do Brasil às influências externas se iniciou, houve os que imaginaram intenso intercâmbio apenas comercial. Não foi o que ocorreu, valendo destacar os esforços para fazer do estado brasileiro uma réplica de seus similares estrangeiros. Postos todos a serviço dos capitais especulativos, seria mais fácil administrar as colônias a partir das metrópoles.

Chame-se a isso neoliberalismo, neocolonialismo, capitalismo globalizado – ou o que seja, o fato é que a pretensão reformista do estado caracteriza e sustenta grande esforço dos governantes. Não importa se eles são conduzidos por um Fernando (Collor de Melo ou Henrique Cardoso, tanto faz) ou um Luis Inácio, os governos se sucedem e não conseguem livrar-se do que aparenta ser o novo estigma – a necessidade de reformar o aparato estatal. Pena que tais esforços estejam longe de fundamentar-se nos objetivos que interessam mais de perto às camadas tradicionalmente exploradas da população. Ao contrário, a permear todo o processo reformista há a inegável tendência a exasperar a atual concentração da riqueza e ampliar o sentimento de desesperança entre os crescente e permanentemente excluídos do usufruto do resultado do labor coletivo.

Daí a oportunidade com que a Editora da Fundação Getúlio Vargas traz a público a obra **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**.

Organizada pelos professores Paulo Emílio Matos Martins e Octavio Penna Pieranti, a coletânea busca colocar em discussão aspectos interessantes do Brasil de nossos dias. E,

* Advogado, pós-graduado pela EBAP/FGV, EIAP/FGV-RJ/OUI – Canadá e CEPAL. Diretor-executivo da Fundação Djalma Batista; professor aposentado da Universidade Federal do Amazonas; ex-membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República – CDES; articulista de A Crítica (Manaus-AM) e O Liberal (Belém-PA); autor de seis livros, dentre os quais "Do ABC ao Planalto"; ex-secretário de Administração da Prefeitura de Manaus.

certamente, contribuir para melhor compreensão do ente estatal e as maneiras de administrá-lo, no futuro.

Nas 340 páginas da obra, os leitores interessados em compreender diversos e importantes aspectos do Estado encontrarão respostas para muitas de suas dúvidas, tanto quanto acrescentarão novos temas e problemas às suas atuais preocupações. Tudo elaborado segundo cuidadosa consulta a fontes qualificadas, não raro resultados de pesquisas em alguns setores relevantes para o traçado das políticas públicas que ao Estado é dado implementar.

O conjunto de 15 textos, a começar pelo de Paulo Roberto Motta, à guisa de prefácio, coloca-nos diante de informações e propostas merecedoras, no mínimo, de acurada análise dos responsáveis pela administração pública brasileira, em todos os níveis. É bem de destacar o que o ex-diretor da EBAPE diz, na abertura do livro, como se de advertência se tratasse: a prática da democracia não ocasiona por si só o desenvolvimento almejado.

A análise de Paulo Emílio Martins (*A sociedade tecnoglobal e o trabalho*) passa a ser fonte obrigatória dos que desejam valorizar o ser humano e a contribuição dada por ele às organizações, especialmente as de caráter público. Resgatar os aspectos lúdicos do trabalho, mais que adoção de modismo, significa convergir para padrões mais democráticos de gestão.

De Theotonio dos Santos é o capítulo intitulado *Em busca de uma nova aliança política para o desenvolvimento*. Ao desmistificar certas teses tão caras ao neoliberalismo, o autor envereda pela abordagem das ambigüidades que marcaram o primeiro período governamental de Luís Inácio Lula da Silva. Premonitório, antecipa o resultado das eleições presidenciais que se encerraram dia 29 de outubro. Lula venceu por expressiva maioria de votos, quando até mesmo certa articulação dos opositores com a grande imprensa chegou a esboçar-se e produzir notícias desfavoráveis à reeleição. Mas o que Theotonio chama de liberalismo conservador, “um dos disfarces do populismo”, garantiu ao presidente a quantidade de votos alcançada. O texto, assim, credencia-se a freqüente consulta – pelos que administrarão a partir de 01 de janeiro de 2007, mas também pela oposição.

Os desafios que a conjuntura mundial contemporânea coloca diante da América Latina neste início do século é objeto do trabalho de Carlos Eduardo Martins (*A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI*). Nele, o autor relembra as três dimensões do tempo, segundo Braudel: o tempo da estrutura, o tempo da conjuntura e o tempo cotidiano. Da observação dessas dimensões temporais, identifica a atual

fase da história como a do declínio do capitalismo e da hegemonia norte-americana. Auxiliam-nos as concepções de Schumpeter, Kondratiev e outros estudiosos, a indicar um projeto que “terá amplas condições de se impor na economia-mundo”. A substância de tal empreendimento estaria na proposta de erradicação da pobreza, na elevação dos níveis de consumo popular, na limitação do egresso de capitais, combinadas a gestão econômica que assegure superávit estrutural na balança comercial, com elevação das taxas de investimento.

A Sônia Fleury coube dissertar sobre a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República- o CDES (*O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*). Parte importante da atuação desse amplo colegiado está descrita no trabalho, esperando-se que o texto sirva para a reflexão tanto das autoridades a que se vincula (do Ministério de Articulação Institucional), quanto aos próprios conselheiros. Sônia chama a atenção para a mudança de foco, quando Tarso Genro foi substituído por Jacques Wagner. Segundo a autora, o agora governador eleito da Bahia evitava falar de concertação, termo sobejamente utilizado por seu antecessor e – ironia – sucessor na secretaria-geral do CDES. Assim, a negociação pode ser novamente substituída pela busca de concertação com caráter hegemônico, como afirma o texto da professora da EBAPE/FGV.

São de dois dos mais conhecidos professores da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE/FGV os *Escorços sobre gestão pública e gestão social*. Aqui, Fernando Tenório e Enrique Saravia tratam de discutir as diversas facetas que a organização estatal apresenta. Em grande parte fundados em Habermas, os dois autores lembram Drucker, quando o recém-falecido professor austríaco-norte-americano afirma que “as empresas se alimentaram dos grandes princípios da administração pública”. Repõe-se, portanto, uma verdade que à custa de tanta repetição do contrário acabou por se inverter. Merece atenção, igualmente, a discussão do caráter do estado, face às “verdades” neoliberais, que deslocam os interesses do Estado e dos que ele representa, sob a consideração de que não é mais que “um estorvo a ser reduzido”.

É de Frederico Lustosa da Costa a análise das *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. Centrando sua atenção no que considera “análise inadequada dos problemas colocados pelas peculiaridades do contexto brasileiro”, Lustosa tece comentários oportunos sobre o patrimonialismo, o clientelismo, o mandonismo, o personalismo, o feudalismo e outros “ismos”. A má atenção dada a esses peculiares aspectos da realidade brasileira seria causa fundamental do

inêxito das reformas até agora tentadas. Além disso, aspectos exógenos (em contrapartida àqueles, os endógenos) influenciariam as tentativas, como as que ele chama de “crises –do trabalho, do welfare-tate e da democracia.

Não está de fora da coletânea o esforço regulatório que sucedeu ao conturbado e suspeito processo de privatização (*Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização*). Com ele se ocupa Alketa Peci, também dos quadros da EBAPE. No texto, ganha realce a criação das agências regulatórias, cuja imagem tem sido projetada de maneira a gerar mais desconfianças que segurança aos cidadãos. A trajetória do processo de regulação, aqui e alhures, é analisado, ressaltando-se desde a primeira e mais superficial leitura o fato de que, sem controle social, a regulação não produzirá os efeitos supostamente esperados. Nesse caso, vale levar em conta a observação da autora, ao indicar que a tramitação no Congresso dos marcos regulatórios se dá “sem debater profundamente o novo papel do Estado, definido como regulador”

A substância do próximo texto é responder à pergunta relativa ao fracasso no planejamento. *Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento ?* é o título do trabalho que José Antonio Puppim de Oliveira teve inserto no volume. A adjetivação excessiva (em especial quando se trata de programa antipático ao autor – “famigerado” Fome Zero, por exemplo) não prejudica a clareza do texto, que investiga sobre a distância entre as boas intenções que recheiam os planos e as dificuldades em sua execução. Por isso, políticas públicas não conseguem traduzir-se em ações benéficas aos segmentos sociais aos quais se destinariam. É certo que há fontes limitantes, como as menciona o autor : aspectos políticos e institucionais, baixa capacidade financeira e capacidade técnica de gestão insuficiente.

José César Castanhar discorre sobre a importância das pequenas e médias empresas brasileiras, quer na sua capacidade de absorver mão-de-obra, quer na capacidade de contribuir para o esforço de exportação, quer ainda em sua dinâmica empreendedora. Assim, em *A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil* ele utiliza resultados de oportuno trabalho de campo para identificar os gargalos que tolhem a ação das empresas de pequeno porte. Se elas são dotadas de potenciais geralmente negligenciados, também encontram obstáculos externos a elas – ausência de políticas consistentes para o setor, desinformação sobre estímulos acaso existentes, ignorância quanto aos respectivos instrumentos, dificuldade de acesso a esses instrumentos e estímulos. Com base nessas observações, Castanhar propõe agenda política e ações governamentais focadas no segmento das pequenas e médias

empresas, abrangendo quatro programas, a saber: programa de formação gerencial, programa de estreitamento do relacionamento com instituições financeiras oficiais, programa sobre informações de oportunidades disponíveis no país e no exterior e mudança na cultura de crédito e nos instrumentos de cobertura de risco das instituições financeiras.

Os problemas ligados ao que se tem chamado de governo eletrônico constituem o tema do texto de autoria de Marco Aurélio Ruediger (*Perspectivas da governança na era da informação: Estado e sociedade civil*). Nele, o autor percorre os caminhos da infoexclusão (ou exclusão digital), para então chegar à proposta de um modelo de inclusão digital. A partir da contribuição de Afonso (modelo estático), Ruediger elaborou seu modelo, o I2D. Em ambos, os componentes são a infraestrutura e o acesso; o treinamento; o conteúdo; e a sustentabilidade. Em seu artigo, o autor amplia o conceito de treinamento, para torná-lo mais abrangente, daí referir-se a treinamento/educação, e advoga a ampliação do conceito de sustentabilidade, não apenas financeira, mas econômica, ética, política e legal.

Os problemas ligados à modelagem organizacional e certa tendência à improvisação ocupam Bianor Scelza Cavalcanti, no texto *A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público*. Inspirado em autores respeitáveis (Weick, Lawrence e Lorsch, Weber, Willoughby dentre outros), Bianor chama a atenção para as relações dos gestores com estruturas e pessoas e ao necessário entendimento do binômio diferenciação/integração. Colocada a perspectiva da qual observa os fenômenos de que trata, Bianor discorre sobre as reformas do aparelho do Estado, de Vargas a Fernando Henrique Cardoso. Identifica o caráter centralizador do breve governo Collor, sucedido pelo que chama de “retorno à diferenciação”, eis que com JK ela teria freqüentado a administração pública brasileira. O que o autor finalmente propõe é a “equalização”, metáfora emprestada da eletrônica, com a função de calibrar as dimensões e variáveis, de modo a neutralizar os riscos da improvisação e permitir ao Estado usar o que ele chama de “práxis de seu repertório de ação gerencial transformadora”.

O texto seguinte traz a debate oportuna questão, a da liberdade de imprensa diante da administração pública brasileira (*Liberdade de imprensa e administração pública brasileira: relação de dependência ou independência?*). Octavio Penna Pieranti e Deborah Moraes Zouain destacam a importância da imprensa livre, como pressuposto da democracia. Advertem, porém, que nem sempre a liberdade tem assegurado aos cidadãos informação à altura das exigências democráticas. Não raro, a liberdade da imprensa se vê envolvida com ações destinadas a defender

e postular por outro tipo de liberdade – a liberdade da empresa. Sendo os órgãos de comunicação propriedade de empresas privadas, freqüentemente há choque de interesses, pondo em risco a primeira daquelas liberdades, em benefício da outra. São suficientemente claras as denúncias de participação de políticos com mandato e administradores públicos no quadro societário das empresas proprietárias de jornais, rádios e televisões. Se, por si, isso não chegaria a comprometer a qualidade da informação disseminada, manda a experiência dispor de meios que impeçam essa promiscuidade. Nesse contexto, não há como negar a distância existente entre o preceito constitucional que assegura a liberdade de imprensa e a qualidade das informações por aquele levadas à população.

Aparece cada dia com maior freqüência a expressão *new public management* (NGP- nova gestão pública). Armando Cunha (*O futuro dos serviços públicos no Brasil*) discute as implicações desse (novo?) conceito, valendo-se de alguns estudiosos do assunto. De Metcalfe ele extrai o ensinamento de que se trata de “uma resposta, pretensamente inovadora, para a implementação de invenções”. Recorre a Barzelay, que nos indica ser “um corpo doutrinário que desacreditava a capacidade da administração pública progressiva de fornecer respostas práticas para a ação de governo, e que se apresentava como uma nova filosofia administrativa”. Qualquer que seja o conceito admitido, o termo aparenta ser mais uma das expressões timbradas pelo neoliberalismo, para desfazer-se das amarras do controle social. Isso o autor não diz, mas se o pode depreender de seu texto. O que Cunha postula, com bastante propriedade, é a inserção do tema na educação para a administração pública. Adverte, desde logo, para o fato de que as diferenças no grau de consolidação da democracia tornam o desafio muito maior.

Estamos, portanto, diante de uma obra que não pode deixar de ser lida pelos administradores públicos e por estudiosos que se interessem pelos problemas do país, se é que eles estão realmente interessados em superar a tendência burocratizante que engessa as organizações, desperdiça o dinheiro do contribuinte e nega resposta aos angustiantes problemas de que padece a imensa maioria dos brasileiros.