

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES

DESENVOLVIMENTO E GESTÃO PÚBLICA:

a racionalização do procedimento de autorização de concurso público

Rio de Janeiro
2010

MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES

DESENVOLVIMENTO E GESTÃO PÚBLICA:

a racionalização do procedimento de autorização de concurso público

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Cel Int Aer R/1 José Fernando Cruz Fiuza

Rio de Janeiro
2010

Biblioteca General Cordeiro de Farias

Moraes, Marcelo Viana Estevão de

Desenvolvimento e Gestão Pública: a Racionalização do Procedimento de Autorização de Concurso Público / Marcelo Viana Estevão de Moraes. Rio de Janeiro: ESG, 2010.

69 f.

Orientador: Cel Int Aer R/1 José Fernando Cruz Fiuza

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2010.

1. Desenvolvimento. 2. Gestão Pública. 3. Concurso Público. I. Título.

A todos que durante o meu período de formação contribuíram com ensinamentos e incentivos para a realização deste trabalho, em especial, aos meus pais, Edalmir Estevão de Moraes e Marlene Viana de Moraes.

AGRADECIMENTO

Aos meus professores de todas as épocas por terem sido responsáveis por parte considerável da minha formação e do meu aprendizado.

Aos estagiários da Turma Amazônia Azul do CAEPE, a melhor da história, pelo convívio fraterno e harmonioso de todas as horas.

Ao Corpo Permanente da ESG pelos ensinamentos e orientações que me fizeram refletir, cada vez mais, sobre a importância de se estudar o Brasil.

Não importa a cor do gato, desde que cace ratos.

Deng Xiao Ping

Desenvolvimentismo é estratégia nacional de desenvolvimento. O Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade, e enfrenta novos desafios.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

RESUMO

O procedimento atual de autorização para realização de concurso público no âmbito do poder executivo federal deve ser revisto com base no princípio estratégico da eficácia. Um novo procedimento deve ser adotado com autorização prévia baseada no dimensionamento global da força de trabalho das organizações. A concessão de maior autonomia para as organizações para a reposição de funcionários deve melhorar a gestão de pessoas na administração federal. A proposta se insere em um contexto mais amplo de discussão e proposição de medidas voltadas para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública, tendo em vista a Carta de Brasília da Gestão Pública e a Agenda Nacional de Gestão Pública. O aperfeiçoamento da gestão deve dotar o Estado brasileiro de uma estrutura inteligente, com processos mais racionais que permitam a coordenação e a execução célere de suas ações na consecução de um projeto nacional de desenvolvimento que amplie o poder efetivo do Brasil e aumente a sua projeção e a da América do Sul no cenário global, mediante a adoção de uma estratégia regional de desenvolvimento articulada com o setor privado que aproveite as oportunidades para a reestruturação competitiva do sistema produtivo.

Palavras chave: Projeto nacional. Desenvolvimento. Gestão Pública. Concurso Público. Eficácia. Eficiência. Efetividade. Estratégia. Integração regional.

ABSTRACT

The current procedure for authorization of a public tender under the federal executive branch should be reviewed on the basis of strategic effectiveness. A new procedure should be adopted with prior authorization based on sizing of the workforce of the organizations. The granting of greater autonomy to the organizations for the replacement of employees must improve people management in the federal administration. The proposal is part of a broader discussion of measures aimed at increasing effectiveness and efficiency of public administration, in view of the Brasilia Declaration of Public Management and the National Agenda for Public Management. The improvement of the administration should give the Brazilian state an intelligent structure, with more streamlined processes that enable rapid implementation and coordination of their actions in pursuing a national development project that increases the effective power of Brazil and increase its projection and the South America on the global stage, by adopting a regional development strategy articulated with the private sector to seize opportunities for competitive restructuring of the productive system.

Keywords: National Project. Development. Public Management. Tender. Effectiveness. Efficiency. Strategy. Regional integration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 Evolução do Quantitativo de Servidores Cíveis Ativos do Poder
Executivo Federal (1995-2009)

.....
59

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO	13
3	DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO INTELIGENTE	40
4	ANÁLISE DA SISTEMÁTICA DE AUTORIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO E PROPOSIÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	52
5	CONCLUSÃO	64
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por escopo propor o aperfeiçoamento do procedimento de autorização de concurso público adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Seu objeto é a análise e a proposição de medida de racionalização do processo pelo qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autoriza a realização de concurso público para provimento de cargos para compor a força de trabalho dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional. Essa proposição será feita em consonância com a análise do quadro mais amplo de adoção de medidas voltadas para a modernização do serviço público e a implementação de um projeto de desenvolvimento do País.

Buscou-se analisar a forma pela qual se processa o pedido de autorização de concurso público para provimento de cargos vagos na administração pública federal direta, autárquica e fundacional e propõe-se a adoção de um novo procedimento que permita assegurar o provimento de recursos humanos no quantitativo e no perfil necessários no momento adequado para assegurar o regular cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade federal.

A hipótese básica de trabalho é a de que o atual procedimento de autorização de concurso público na administração direta, autárquica e fundacional contraria o princípio estratégico da eficácia - os meios devem ser aplicados no momento oportuno, no valor e no local exatos em que poderão produzir, da melhor forma, os efeitos desejados¹, e portanto este procedimento deve ser aperfeiçoado tendo por referência o princípio mencionado.

A presente monografia justifica-se pelo fato de o Estado ser a macro-instituição que aglutina, expressa e aplica o Poder Nacional. Uma política e uma estratégia nacional de desenvolvimento requerem para sua consecução o adequado preparo e uso do Poder de Estado e que a administração pública seja organizada de maneira a potencializar a mobilização dos recursos disponíveis mediante a observância do princípio estratégico da eficácia: aplicação dos meios no momento, local e valor adequados para obtenção dos resultados almejados. O desafio do Estado brasileiro hoje é promover o desenvolvimento do País de modo a permitir que o poder potencial da nação se transforme em poder efetivo. A ação concertadora do

1 Conforme conceituado no **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, ESG, 2009.v.1. página 51.

Estado na promoção do desenvolvimento talvez nunca tenha sido tão necessária ao tempo em que as novas realidades da globalização criam restrições que limitam a autonomia nacional na implementação de uma estratégia nacional de desenvolvimento que permita alcançar e preservar os objetivos nacionais. Para tanto, o Estado terá que ser reformado de modo a desenvolver as capacidades necessárias de execução e coordenação para cumprir com suas tarefas históricas nesse contexto adverso. A modernização da administração pública requer a implementação de uma agenda de gestão que altere sua estrutura de incentivos no sentido de aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a excelência do serviço público. Essa agenda inclui ainda a profissionalização, a criação de mecanismos de participação dos cidadãos nos processos de formulação e execução de políticas públicas, a aplicação das melhores técnicas de gestão na esfera pública, entre outros aspectos.

Dado o exposto, uma das questões que merece atenção é a melhoria na gestão de pessoas no âmbito da administração pública. Quanto à gestão de pessoas, um tópico de relevância diz respeito à reposição da força de trabalho para assegurar o pleno provimento dos cargos que integram o quadro de lotação dos órgãos e entidades.

Na esfera do poder executivo federal, o provimento de cargos vagos no quadro de lotação de pessoal civil de órgãos e entidades federais depende de prévia autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a realização do pertinente concurso público, nos termos do Decreto nº 6.944/09.

O procedimento pelo qual essa autorização se realiza tende a ampliar o prazo para reposição dos cargos que ficaram vagos por razões diversas (aposentadorias, falecimento e evasões). A não disponibilidade de recursos humanos no quantitativo e no perfil necessários no momento adequado tende a prejudicar o cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, e a comprometer a própria renovação de quadros e a preservação da memória técnica da organização.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho foi o método dedutivo e a metodologia será baseada em uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso. Para o procedimento de coleta de dados serão utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, abrangendo neste último caso pesquisa documental e bibliográfica.

A presente pesquisa se ateve à análise e à proposição de uma nova sistemática de autorização de realização de concurso público por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para os órgãos e entidades no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Os demais aspectos relativos à modernização do serviço público são apenas mencionados de maneira a contextualizar a pesquisa. Também não foi objeto da presente monografia a análise e o aperfeiçoamento dos procedimentos hoje adotados nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O presente trabalho pretende apontar as deficiências da atual sistemática de autorização para realização de concurso público e propor sua reformulação com base no princípio estratégico da eficácia de modo a melhorar o funcionamento da máquina pública.

O Trabalho está subdividido em três capítulos.

No primeiro capítulo, disserta-se sobre os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro no mundo contemporâneo para a consecução de um projeto nacional de desenvolvimento.

No segundo capítulo, a análise teve-se à discussão dos principais orientadores estratégicos que devem balizar o processo de modernização do Estado brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo, foi feita a análise da sistemática de autorização de concurso público hoje vigente e sugerida a adoção de novo procedimento administrativo.

Em síntese, o objetivo é recomendar o aperfeiçoamento de um procedimento administrativo específico que burocratiza o processo de renovação e de reposição da força de trabalho da administração pública direta, autárquica e fundacional. Essa proposição se insere em um contexto mais amplo de discussão e proposição de medidas voltadas para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública. O aperfeiçoamento da gestão deve dotar o Estado brasileiro de uma estrutura e de processos mais racionais que permitam a coordenação e a execução célere de suas ações na consecução de um projeto nacional de desenvolvimento que amplie o poder efetivo do Brasil e aumente a sua projeção no cenário global.

2 DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

Estado é a macro-instituição que aglutina, expressa e aplica o Poder Nacional. Estado é a nação politicamente organizada. Nação é um grupo complexo constituído por grupos sociais distintos que em um mesmo espaço territorial compartilha da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores, comungando um mesmo destino. Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os objetivos nacionais. Os objetivos nacionais fundamentais do Brasil são a democracia, a integração nacional, a integridade do patrimônio nacional, a paz social, o progresso e a manutenção da soberania.²

Com efeito, a Constituição Brasileira estatui de modo positivo em seus artigos 1º a 4º quais são os princípios e objetivos que devem reger a nação e orientar a atuação do Poder Público:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

² Conforme conceituado no **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, ESG, 2009.v.1. página 23.

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.(...)"

Para a consecução desses objetivos, e respeitados os princípios acima mencionados, o Estado define políticas públicas que constituem a Política Nacional. Política Nacional é a orientação para o emprego do Poder Nacional com vistas à garantir a conquista e a preservação dos objetivos fundamentais do País. O alcance e a manutenção dos objetivos nacionais fundamentais depende da magnitude do Poder Nacional.

O Brasil, segundo Gonçalves (2005)³ tem uma base extraordinária de poder e um evidente poder potencial, mas seu principal problema é que possui um poder efetivo reduzido em razão de sua grande vulnerabilidade externa. O Brasil possui um enorme hiato de poder entre seu potencial e seu poder efetivo atual. Mudanças no Brasil tem um efeito praticamente nulo sobre o resto do mundo, mas o País é fortemente afetado pelo que se passa no exterior.

O poder potencial é a base material de meios e recursos humanos com que conta o País abrangendo variáveis tais como população, território, pujança econômica e capacidade produtiva, aparato militar, capacidade de inovação científico-tecnológica etc. O poder efetivo reside na probabilidade real do País atuar com autonomia, resistindo a pressões e eventos externos. A vulnerabilidade decorre da baixa capacidade de resistência a pressões, fatores e eventos exógenos, sendo multidimensional, abarcando as diversas expressões de poder: política, econômica, militar, psicossocial e científico-tecnológica. A transformação de poder potencial em poder efetivo com conseqüente ampliação dos graus de autonomia nacional e de redução da vulnerabilidade do País somente pode ser obtido mediante desenvolvimento. Desenvolvimento é o processo social global em que todas as estruturas de poder em suas diversas expressões passam por contínuas e profundas transformações mediante aperfeiçoamento dos recursos humanos, ampliação e sofisticação da capacidade de gerar riquezas e aprimoramento integrado dos sistemas sociais⁴.

3 Gonçalves, Reinaldo. Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier/Campus, 2005.

4 Conforme conceituado no **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, ESG, 2009.v.1. página 53.

Assim, a principal tarefa do Estado brasileiro é ser instrumento da vontade coletiva da sociedade nacional brasileira para implementar um projeto de desenvolvimento que permita transformar poder potencial em poder efetivo, em todas as suas expressões, de modo a assegurar a obtenção e a manutenção dos objetivos nacionais.

Esse projeto de desenvolvimento encontra sua expressão positiva no planejamento governamental que tem diversos horizontes temporais: estratégico⁵, de curto, de médio e de longo prazo. A expressão positiva desse planejamento na esfera federal é o Plano Plurianual de Ações – PPA que, nos termos de determinação constitucional, agrega o conjunto de planos e programas a serem implementados pela União, diretamente ou em cooperação com os demais entes que compõem a Federação.

O PPA materializa a Política e a Estratégia Nacionais para utilização pela esfera federal dos recursos disponíveis para alcance dos objetivos nacionais. O uso dos meios deve observar o princípio estratégico da eficácia de modo a maximizar os resultados a serem obtidos, ou seja, os meios devem ser aplicados no momento oportuno, no valor e local exatos para produzir da melhor forma possível os efeitos desejados. Ao planejamento deve ser agregada capacidade de gestão, ou seja, capacidade para a adequada implementação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações de Estado e de Governo; com retroalimentação dos próprios processos de planejamento e de gestão⁶.

Grosso modo, pode-se elencar um conjunto de diretrizes, em todas as expressões de poder, para o alcance dos objetivos nacionais. Essas diretrizes devem orientar a intervenção do Estado na economia e na sociedade: o aperfeiçoamento das instituições, a melhoria da qualidade da regulação pública, a estabilização de preços, a busca do pleno emprego, o aumento da renda **per capita**, a distribuição de renda; a provisão de bens públicos e serviços sociais, a criação de capacidade dissuasória em defesa, a criação de um sistema de inovação, entre tantos outros.

5 “Planejamento estratégico é o processo de formulação de estratégias para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças ambientais, utilizando os pontos fortes e eliminando os pontos fracos da organização para a consecução de sua missão.” in Escola Superior de Guerra. **Bases Teóricas de Planejamento**. Rio de Janeiro. Esg, 2010. Página 24.

6 **Manual Básico**: Método para o Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro. ESG, 2009.v.3.

O Brasil, que vive hoje o período mais longo de normalidade constitucional e democrática de sua história, e que submete-se à sexta eleição presidencial direta consecutiva desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem passado por um processo de amadurecimento social e institucional que aponta para uma redução da dissonância ideológica e para uma convergência pragmática em torno de políticas públicas setoriais, regionais e específicas. Essas políticas tendem a se tornar, na maior parte das vezes, políticas de Estado, cuja continuidade, com ajustes maiores ou menores, é crescentemente garantida em suas linhas básicas pelos governos sucessivos⁷, em um ambiente de equilíbrio de poder entre os Poderes da República⁸.

Consta da orientação estratégica dos dois últimos Planos Plurianuais⁹ as seguintes diretrizes: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; e redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. Essa orientação se desdobra em macro-objetivos que são classificados nas dimensões social, econômica, regional, ambiental e democrática. Não cabe aqui entrar em pormenores sobre o PPA, mas apenas salientar que os objetivos nacionais fundamentais inspiram sua orientação estratégica e que há consenso social tácito em torno da mesma.

Em síntese, não obstante as vulnerabilidades externas e as circunstâncias conjunturais, o País tem implementado de forma não-linear e gradual, mas de modo consistente, um projeto nacional de desenvolvimento que tem se pautado pelos princípios e objetivos fixados na Constituição Federal de 1988. Esse projeto, ainda que condicionado nos últimos vinte anos por circunstâncias econômicas diversas, pelas peculiaridades das sucessivas administrações federais e por um ambiente internacional em acelerada transformação, tem observado uma coerência interna

7 Não é objetivo deste trabalho aprofundar a análise desse aspecto da vida nacional atual, mas cumpre registrar que os três principais candidatos nas eleições presidenciais de 2010, que obtiveram 99% dos votos válidos no primeiro turno do processo eleitoral, tem mais pontos em comum do que pontos divergentes nas propostas apresentadas durante a campanha.

8 Conferência proferida na ESG em 18 de outubro de 2010 por Ives Gandra da Silva Martins, jurista e professor.

9 PPA 2003/2007 e PPA 2008/2011 Disponíveis em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2010.

alicerçada no Estado republicano democrático de direito e na economia social de mercado.

Conforme já mencionado, o País vive o mais longo período de sua história em ambiente de normalidade institucional democrática, com a alternância no Executivo federal de coligações partidárias distintas. A economia tem bons fundamentos e as perspectivas são de crescimento. O País tem progredido e bons resultados tem sido colhidos no que concerne aos indicadores sociais, ainda que em magnitudes e ritmos distintos, conforme evidenciam os dados constantes das diversas pesquisas e publicações realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e por outras instituições públicas e privadas. O Brasil já é um país classificado pela Organização das Nações Unidas - ONU como um País de alto desenvolvimento humano, conforme evidencia a metodologia adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O país alcançou um patamar de desenvolvimento que o projeta entre as maiores economias do mundo e amplia suas responsabilidades no cenário mundial e regional.

Como evidência dessa percepção, vale fazer referência ao que se passou no âmbito da política econômica. A política econômica pode ser caracterizada como uma política em que houve continuidade com mudança: ao arcabouço básico do tripé fundado na fixação de metas de inflação, fixação de metas fiscais e flutuação cambial foi acrescido um tripé inovador com acumulação de expressivas reservas cambiais (para reduzir a vulnerabilidade externa), aceleração do crescimento com redução da curva da taxa básica de juros, e aumento nas transferências sociais e nos investimentos públicos. São mudanças que se agregam às estratégias anteriores no sentido de seu aperfeiçoamento e que vem para ficar.¹⁰

Mas evidentemente há muito por fazer e há desafios civilizacionais a enfrentar. Por um lado, há conflitos decorrentes da transição de um modelo rentista, baseado na “financeirização” da economia, para um modelo calcado no estímulo ao trabalho e à atividade produtiva¹¹. Não cabe aqui aprofundar a análise do desafio

10 Conferência proferida pelo Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, no dia 22 de setembro de 2010, no X Encontro Nacional de Estudos Estratégicos.

11 Conferência proferida por Denise Gentil, pesquisadora do Instituto de Pesquisa econômica Aplicada – IPEA, no dia 30 de setembro, na ESG.

redistributivo implícito nessa transição, que transcende o escopo do presente trabalho¹².

Por outro lado, novas realidades postas pelo ambiente internacional, pela crise ambiental; pela globalização financeira, comercial e tecnológica; e pelo redesenho da governança global tendem a reduzir a autonomia das nações na consecução de seus objetivos e a exigir maior capacidade de ação e coordenação do Estado na execução das políticas públicas. Ou seja, não é possível simplesmente eleger determinada direção e contar com uma tendência inercial de melhorias incrementais, gradativas e sucessivas, para o alcance dos objetivos nacionais.

Essas novas realidades põem em questão as próprias condições de viabilidade histórica isolada de cada Estado nacional e a pertinência de modelos autárquicos de desenvolvimento. Se mesmo um Estado com a extraordinária base de poder potencial como é o caso do Brasil apresenta grande vulnerabilidade externa, os países vizinhos na América do Sul, que apresentam bases materiais mais modestas, têm pela frente um desafio ainda maior. Há portanto razões que recomendam que um projeto nacional brasileiro de desenvolvimento se articule com um projeto regional de desenvolvimento sul-americano, com base no interesse comum e coletivo dos países da região, para a partir de uma base material regional ampliada de poder, projetar a região como ator relevante na nova governança global.

Hélio Jaguaribe¹³ afirma:

“É preciso conduzir uma integração sul-americana e uma aliança entre Brasil e Argentina. Se nós não fizermos a integração sul-americana, o Brasil não tem capacidade de resistir às pressões internacionais.(...) A ideia do nacional-desenvolvimentismo respondia a um momento histórico em que o processo de globalização não tinha atingido as proporções que atingiu hoje e, por essa razão, um País como o Brasil tinha viabilidade isolada. A minha proposta seria substituir o nacional-desenvolvimentismo pelo regional-desenvolvimentismo. Quem tem capacidade histórica é a América do Sul. Ela pode ser convertida num grande interlocutor internacional, e o Brasil pode liderar. Há, ainda, exigências que não existiam, que são a necessidade de uma profunda consciência ecológica e uma profunda consciência social”.

Com efeito, segundo Florêncio e Fraga¹⁴:

12 O autor tratou do tema no trabalho **A Previdência do Século XXI**, Brasília, DF, Funprev/Anasps, 2005.

13 apud Rocha, 2005, pág. 75.

14 apud Rocha, 2005, pág. 76.

“A regionalização é uma globalização em miniatura. Cada processo de integração regional reproduz, num espaço mais restrito, mas com maior veemência, as principais características da globalização: multinacionalização do processo produtivo, diversificação e aceleração dos fluxos de capital, interpenetração das economias, convergência de valores e padrões culturais. Um país que se engaja em um processo de integração torna-se mais apto a participar do processo de globalização. (...) Quem regionaliza, globaliza melhor.

Há, contudo, uma diferença importante entre regionalização e globalização: os processos de integração regional estão sujeitos a um acompanhamento político de que o processo de globalização ainda carece em grande medida.”

Para Botafogo Gonçalves¹⁵, uma abordagem regional-desenvolvimentista que considere a América do Sul como um todo deve se apoiar nas seguintes características:

- Recuperação do Estado como agente planejador e regulador;
- Substituição do conceito de “política industrial” por “política pública de agregação de valor” com alcance para o conjunto da economia;
- Canalização dos recursos estatais para as áreas de serviços públicos, tais como educação, saúde, infra-estrutura, tecnologia e inovação; acompanhada de estímulos para a internacionalização das empresas sul-americanas; e
- Melhoria do quadro de segurança jurídica institucional para atração de investimentos de longo prazo e promoção de exportações em âmbito regional.

Assim, a integração regional no âmbito da América do Sul surge como um desafio adicional posto ao Estado brasileiro, mas que se conjugaria como corolário do esforço brasileiro de integração territorial interna de suas regiões geográficas e de inclusão social dos diversos grupos que integram a nação. Conforme sugere Rocha (2005), o novo projeto de desenvolvimento nacional brasileiro se conjugaria com um projeto regional-desenvolvimentista, tendo por eixos essas estratégias de integração, o que incluiria também a integração política, mediante a institucionalização de mecanismos de liberalização e participação democrática de setores sociais emergentes nos processos decisórios da esfera pública. Assim, integração e desenvolvimento seriam faces de uma mesma moeda, abrangendo diversas dimensões (política, econômica, social, territorial, militar e científico-tecnológica), conformando projetos populares com densa base social em um contexto de democracia de massas, ou seja, seria mais do que um projeto tecnocrático. A articulação sócio-político-econômica do atual ciclo de

15 apud Rocha, 2005.

desenvolvimento brasileiro oferece subsídios sobre as condições de êxito da estratégia a ser adotada no espaço subcontinental.

Mas antes de tratar dessa estratégia, cumpre salientar que a integração regional é problemática complexa. Cabem aqui algumas considerações pormenorizadas sobre a questão considerando sua relevância para a conformação do futuro do Estado brasileiro e do desenvolvimento do País.

A integração da América Latina sempre frequentou a retórica política. A retórica gerou um compromisso moral quer no espaço mais amplo, latino-americano, quer no mais restrito, o subcontinente sul-americano. Entretanto, a região historicamente se caracterizou por ser um arquipélago continental, onde os vínculos entre os países que integram a região foram sempre mais tênues do que aqueles que os ligavam aos centros de poder mundial representados pela Europa e pelos EUA. As iniciativas de integração falhavam em razão dessa realidade econômica - com mais similitude do que complementaridade entre os sistemas econômicos nacionais, das idiosincrasias políticas locais e da ausência de meios logísticos adequados para tal fim.

É preciso reconhecer também que há muitos ressentimentos históricos, decorrentes de conflitos, inclusive armados, e das assimetrias entre os Estados que integram a região. Apesar dos discursos, a integração regional não foi percebida no passado como uma estratégia válida para viabilizar as aspirações e o desenvolvimento dos Países envolvidos.

No pós-Segunda Guerra Mundial, as iniciativas simbólicas do passado, como o Congresso do Panamá, de 1826 (considerado o primeiro marco da integração latino-americana), foram sucedidas por ações concretas de caráter econômico que culminaram com o lançamento em 1960 da Área Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC. A ALALC foi criada tendo por inspiração os estudos realizados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL (órgão da ONU) que recomendavam o aumento do intercâmbio comercial regional e a criação de uma zona de livre comércio, que pudesse no futuro se tornar uma união aduaneira, como estratégias para superar o subdesenvolvimento. A ALALC tinha por objetivo eliminar as barreiras tarifárias em um prazo máximo de doze anos, posteriormente prorrogado para vinte anos. A ALALC falhou na consecução de seu ambicioso projeto e em 1980 foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. A ALADI fixou um objetivo ainda mais ambicioso – o de criar um

mercado comum latino-americano, mas adotou mecanismos mais flexíveis e não fixou prazos para sua implementação. A flexibilidade foi dada pela admissão de Acordos de Alcance Parcial e de Alcance Regional que pressupunham uma “multilateralização” gradativa, mas nos termos de ajustes de geometria variável em que a abrangência e o ritmo da integração poderiam variar conforme as peculiaridades dos países envolvidos. Não obstante as dificuldades, em 2006 cerca de 80%¹⁶ do comércio intrazona estava liberalizado, ainda que permanecesse distante a concretização de um mercado comum no espaço latino-americano.

No entanto, a nova realidade mundial decorrente do fim do mundo bipolar engendrou a necessidade dos países se articularem para conseguir uma projeção internacional que dificilmente seria possível mediante ações individuais isoladas. O processo de construção da União Europeia é paradigmático nesse sentido e inspirou as demais regiões do planeta. Também o surgimento de grandes blocos econômicos, tais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, entre outros, parecem corroborar essa percepção. A queda do Muro de Berlim, em 1989, é o grande marco simbólico do fim da Guerra Fria e do período da rígida bipolaridade política, ideológica, militar e econômica entre o modelo socialista soviético e o sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos. Essa bipolaridade iniciada ao fim da Segunda Guerra Mundial é substituída por um novo ambiente internacional caracterizado pela hegemonia americana que marca os anos 90 como um período de prevalência da única superpotência remanescente.

A ordem econômica mundial nos anos 90 foi regida pelos princípios neoliberais consolidados no chamado “Consenso de Washington”, cujas diretrizes advogavam o fortalecimento do mercado como instrumento de regulação econômica com o correspondente decréscimo da intervenção estatal, com a criação de um mercado global de capitais e a ampliação da autonomia das corporações transnacionais. Essa orientação tem suas origens nas políticas liberais implementadas por Reagan e Thatcher, nos anos 80, respectivamente nos EUA e no Reino Unido. Na mesma década, uma onda de reformas liberalizantes no campo econômico varreu a América Latina, complementando a vaga política democratizante dos anos 80. Em 1991, Brasil e Argentina, superando a animosidade geopolítica que

16

<<http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vwestudiosydocumentosweb/2A63921B6FB33888032575E8006834A6>>: Acesso em: 13 set. 2010.

caracterizou a relação de ambos os Países na Bacia do Prata¹⁷, lançaram as bases do Mercado Comum do Sul - Mercosul, incluindo nessa empreitada também Paraguai e Uruguai.

Ao fim dos anos 90, o cientista político Samuel Huntington (1999) definiu a ordem internacional como um ambiente de “unimultipolaridade”, onde ressalta o **hegemon** americano, mas assinalando limites para a imposição unilateral de seus interesses. Mas não resta dúvida de que no campo militar o poderio americano é incontrastável, apresentando o orçamento americano no setor um montante equivalente ao orçamento de todos os demais países do planeta somados.¹⁸

Entretanto, desde fim do século passado há indícios de crescente tendência à multipolaridade no âmbito das demais expressões de poder mundial: econômica, política, psicossocial, científica e tecnológica. Essa tendência encontra suas referências simbólicas no ataque às torres gêmeas em 2001 e na crise econômica global de 2008/2009. O primeiro evento marca uma inflexão no campo político-militar, com o terrorismo substituindo o confronto militar clássico como tema estratégico central. O segundo evento recoloca o Estado no centro dos processos de regulação econômica, atribuindo-lhe a condição de garantidor em última instância do sistema econômico.

As novas realidades do poder mundial, em todas suas expressões, apontam para a obsolescência dos Estados nacionais que não conseguem desenvolver, isolada ou conjuntamente, coesão social e capacidades e escalas nas áreas política, econômica, militar e de ciência e tecnologia que lhes confirmem maiores graus de autonomia na consecução de seus projetos de desenvolvimento em um mundo cada vez mais interdependente.

É nesse contexto que deve ser apreciado o atual momento da integração latino-americana. Essa possibilidade foi muito comprometida com a adesão do México ao NAFTA¹⁹ e à crescente dependência da América Central e do Caribe em relação aos Estados Unidos (CAFTA²⁰, 2005), inclusive com a dolarização das economias daquela sub-região.

17 Ver Mendonça, Ariel Macedo de. **A Geopolítica e a Política Externa do Brasil: Interseção dos Mundos Militar e Diplomático em um Projeto de Poder. A Ata das Cataratas e o Equilíbrio de Forças no Cone Sul.** (Dissertação de mestrado). Brasília, DF, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2004.

18 Ver White House. **National Security Strategy.** Washington, DC, 2010.

19 North America Free Trade Agreement, em vigor desde 1^o de janeiro de 1994.

20 Central America Free Trade Agreement, firmado em 2005.

Assim é que o atual processo de busca da integração regional, do ponto de vista brasileiro, teve seu escopo reduzido ao espaço da América do Sul, sem prejuízo dos laços de cooperação com os demais países que integram o espaço latino-americano e de comando constitucional²¹ específico com essa orientação. A integração político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica dos Países do subcontinente sul-americano surgiu como uma alternativa aparentemente mais factível para viabilizar a inserção internacional da região em condições de intervir de modo mais efetivo na construção do novo sistema de governança global e no redesenho institucional das normas e organizações que regem o sistema internacional. Claro que mesmo nesse espaço não se pode desconsiderar o peso da influência norte-americana que, não obstante o fracasso na criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, logrou que Chile, Peru e Colômbia firmassem acordos de livre comércio em separado. Também é crescente a influência chinesa na região.

Três iniciativas são centrais para a adequada compreensão do atual processo de integração regional da América do Sul. São elas o Mercado Comum do Sul - Mercosul, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul - IIRSA e a União das Nações da América do Sul - UNASUL. A primeira iniciativa tem caráter econômico e se associa à Comunidade Andina de Nações na construção de um espaço econômico comum no âmbito sul-americano: os países da região celebraram acordos comerciais e de complementação econômica entre si que praticamente os integram numa área de livre comércio sul-americana sob o manto regulatório da ALADI. A segunda é uma iniciativa logística que pretende implantar os vetores de infraestrutura física necessários para dar suporte e viabilizar o processo integracionista. A terceira iniciativa tem caráter político-estratégico e pretende articular uma posição conjunta da região para ação política e militar na esfera internacional. São iniciativas independentes, mas que se complementam na construção de um espaço sul-americano integrado.

Dadas as dimensões em termos territoriais, populacionais e demográficos do Brasil na região, o País tem um papel especial a desempenhar na promoção de uma América do Sul integrada. O Brasil se destaca juntamente com China e EUA por estarem os três países entre os dez maiores em termos de extensão territorial,

21 Art. 4^o, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

população e dimensão da economia. Além disso, o Brasil tem autonomia alimentar e energética; reservas minerais, florestais e aquíferas praticamente únicas no mundo; um potencial agrícola e pecuário ímpar no planeta, além de um patrimônio de biodiversidade inigualável em razão da existência de variados biomas naturais. Se além dos aspectos mencionados, considerarmos que o Brasil tem potencial não apenas para garantir sua autonomia alimentar (produção de alimentos e disponibilidade de água) e energética (hidráulica, biomassa, urânio, petróleo das reservas do pré-sal etc), mas também para prover o mundo desses recursos, verifica-se aí uma vantagem comparativa com os EUA e a China nesses itens. Se ao potencial brasileiro agregarmos o potencial dos vizinhos sul-americanos também nessas áreas, a presença do ecúmeno sul-americano no mundo é reforçada como uma das últimas grandes reservas de recursos naturais do planeta ao lado do continente africano, que possui mais problemas.

Além disso, por razões geopolíticas, a integração da América do Sul é uma clara vocação brasileira como único País multivetor da região, conforme Castro (1997):

“Embora a fisiografia não se apresente tendente a uma unificação política, vemos também que não impõe a desagregação. Com uma superfície de cerca de 18.300.000 km², o continente sul-americano apresenta grande número de paisagens nas quais o traçado das fronteiras políticas faz com que a população da América do Sul viva, em parte, divorciada de sua vocação geopolítica. (...)”

Ocupando quase a metade do espaço territorial sul-americano – 47,3%, posiciona-se o Brasil na larga porção oriental do Atlântico Sul. O nosso total de fronteiras (23.086km) se reparte entre os 15.719 km de limites terrestres e 7.367 km de litoral. No conjunto brasileiro, 18% da extensão territorial são formados pela faixa de 250 km que acompanha o litoral, 42% se encontram entre os 250km e 1.000km da orla litorânea, enquanto os restantes 40% estão além dos 1.000km. Tais porcentagens comprovam ser o Brasil país do tipo marítimo, associando-o ainda ao tipo continental pela presença no continente sul americano, caracterizando-o como múltiplo vetor.

Articula-se o Brasil, grosso modo, com os Andes, de onde recebe o empuxo das forças continentais, bem como com as duas grandes bacias fluviais tributárias do Atlântico e eixos viários de penetração no “hinterland” - a Amazônica e a Platina. (...)”

Com um espaço imenso e diversificado, as nossas diretrizes geopolíticas devem-se ater ao princípio básico de que, como múltiplo vetor, para dominá-lo efetivamente, temos que nos dedicar a obra integracionista para absorvermos nossas áreas geopolíticas neutras. Com regionalismos, mas sem cantonalismos constituído por três ilhas geoeconômicas tem o Brasil que integrar seu hinterland subdesenvolvido. (...)”

o Brasil, que alia o seu posicionamento à presença, é o único país do continente sul americano a contactar-se com as demais Regiões Naturais, como múltiplo vetor.(...)”²²

22 Castro, Therezinha de. **América do Sul: Vocação Geopolítica**. Rio de Janeiro. ESG, 1997. Pág.

Assim, a condição de único país múltiplo vetor no espaço sul-americano atribui ao Brasil a vocação e a responsabilidade de impulsionar a integração continental ao tempo em que também integra internamente o seu território e a sua economia, com destaque para as fronteiras oeste e norte. Entretanto, liderança não decorre apenas de características objetivas, requerendo também uma dimensão subjetiva, conforme enfatiza Castro (op.cit.). Essa dimensão subjetiva se materializa na ação concreta da política externa brasileira no sentido de propugnar a integração sul-americana.

A tendência de reconfiguração do poder mundial rumo a uma maior multipolaridade nas próximas décadas impõe ao Brasil aprofundar esse processo de integração, sem pretensões hegemônicas ou imperialistas, mediante a implementação concertada de uma política de desenvolvimento e defesa do subcontinente que atenda aos interesses legítimos dos Países parceiros, articulando a estratégia de incremento do poder nacional e da projeção internacional do Brasil com a dos demais países da região. A experiência de constituição da União Europeia deve ser uma referência para o Brasil e seus parceiros no processo de construção da UNASUL, num momento em que o Brasil ganha uma nova estatura político-estratégica, que dá indício do potencial de projeção da sub-região caso logre atuar coletivamente de modo orgânico. Em seu discurso de posse, em 2003, o Presidente Lula afirmou que a grande prioridade de sua política externa seria a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (Prazeres, 2006).

É preciso ter em vista que a Constituição Federal brasileira de 1988 fixa princípios e objetivos nacionais que respaldam essa orientação governamental conferindo-lhe um caráter de política nacional e de Estado.

Samuel Pinheiro Guimarães (2002:33/34), atual Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, advoga que:

“A quarta prioridade da política exterior brasileira deve ser a construção de um polo sul-americano a partir de uma liderança não-hegemônica, com a implantação de mecanismos de compensação, de reestruturação econômica e de firme redução das disparidades entre países na América do Sul. A premissa econômica **sine qua non** dessa estratégia, de um lado, é a não absorção do Brasil e da América do Sul em qualquer grande bloco,

liderado por países altamente desenvolvidos, como seria a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA ou a União Europeia. O Brasil, a Argentina e a América do Sul têm natureza histórica, cultural e econômica específicas e distintas e têm tais dimensões econômicas, demográficas e territoriais que não podem ser incorporados e participar, com razoável igualdade de direitos e equilíbrio de benefícios, em nenhum dos megablocos em formação, em especial em uma futura ALCA. O cerne da política de formação de um bloco sul-americano é a abertura do mercado brasileiro, sem exigir reciprocidade, às exportações de produtos efetivamente produzidos nos países vizinhos. A estratégia política essencial é a concessão de direitos políticos e sociais integrais aos cidadãos sul-americanos que residam no Brasil, sem obrigação de naturalização e sem exigir reciprocidade como foi, aliás, feito com os cidadãos portugueses. A cooperação política e militar entre os Estados da América do Sul fluiria com facilidade e naturalidade durante o processo de execução consistente, sóbria e discreta dessa política, que será indispensável para a inserção internacional soberana do Brasil e para a construção de uma sociedade mais democrática, mais justa, mais próspera.”

As outras prioridades brasileiras mencionadas pelo Ministro Guimarães no mesmo artigo são:

a) Atuar para eliminar a crônica vulnerabilidade externa do País: no campo econômico, gerando superávit nas contas externas do balanço de transações correntes, com política comercial ativa, utilizando o acesso ao mercado brasileiro como elemento de barganha nas negociações comerciais; no campo político, para incluir o Brasil nos processos decisórios do sistema de governança mundial; no campo militar, para construir capacidade dissuasória adequada para um País das dimensões do Brasil;

b) Buscar preservar a autonomia do Estado brasileiro na execução de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento necessário para converter em efetivo o poder potencial do País, reduzir e/ou eliminar suas vulnerabilidades e as disparidades sociais e regionais, evitando a adesão a normas assimétricas no nível global que comprometam o fomento de nossas capacidades em todas as expressões de poder;

c) Promover sistematicamente a “multipolarização” do sistema internacional.

A política externa brasileira desde 2003 tem seguido essas prioridades (Prazeres, 2005) e essa política é premissa para o êxito de qualquer processo de integração. É condição necessária, ainda que não suficiente.

As prioridades mencionadas se articulam de modo interdependente e se influenciam reciprocamente convergindo para a criação de um polo de poder sul-americano que se projete para o mundo em termos políticos, econômicos,

psicossociais, militares, científicos e tecnológicos. Mas para isso é preciso que os demais países vejam nessa ação coletiva um instrumento adequado para a promoção de seus interesses e para o incremento de seus respectivos poderes nacionais.

Aqui é preciso ter clareza de que do ponto de vista de sua estrutura, o sistema mundial tem nos Estados nacionais o seu principal protagonista, não obstante o advento de novas funções para velhos atores (organizações internacionais, organizações não-governamentais – ONG's, empresas transnacionais etc).

No que se refere a sua dinâmica, o sistema mundial pode ser concebido “como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não-estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento.” (Guimarães, Op.cit., pág 2). Acrescente-se que “o sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados (...)”. (Guimarães, Op.cit., pág 2). E conclui-se que “a política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional.” (Guimarães, Op.cit., pág 2).

Evidentemente que um processo de integração da América do Sul não pode ser orientado por uma estratégia xenófoba²³ ou antiamericana. Não pode ser uma manifestação de antagonismo **a priori** contra nenhum dos polos de poder do sistema mundial, muito menos contra o **hegemon**. Trata-se na verdade de adotar uma estratégia de acumulação de forças que permita alcançar, mediante ação coletiva, melhores condições para negociação e barganha com os referidos polos de

23 É preciso considerar que parte do incremento recente da autonomia regional derivou da acumulação de reservas internacionais. Essa acumulação foi possível em grande parte devido à melhoria dos termos de troca de commodities agrícolas e minerais, resultante da crescente demanda asiática, com destaque para a China, o que impactou positivamente a balança comercial regional. A China já é o maior parceiro comercial do Brasil.

poder, tendo por fulcro as legítimas aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa do subcontinente.

Esse poder de barganha da América do Sul dependerá em grande parte da competitividade e sofisticação de seu sistema produtivo e nesse quesito o Brasil representa o grande diferencial por se constituir o maior complexo industrial e tecnológico do subcontinente e do hemisfério sul. A competitividade e sofisticação do sistema produtivo fornecem a base material de cuja solidez depende a projeção político-estratégica e militar de uma nação, de um Estado, ou de uma região.

Um dos indicadores da pujança e da competitividade de um sistema produtivo nacional e/ou regional é dado pelo perfil das relações comerciais do referido sistema com o resto do mundo, evidenciado pelo grau de agregação de valor dos itens que compõem sua pauta de exportações e de importações. E nesse aspecto, devido à magnitude de sua economia, o Brasil afeta decisivamente o conjunto da sub-região.

O Brasil até os anos cinquenta possuía uma economia que era primário-exportadora, concentrada basicamente em alguns produtos agrícolas, com destaque para o café. O principal destino das exportações era os Estados Unidos e, subsidiariamente, a Europa. De lá provinham as importações do País. Nos últimos cinquenta anos, o País se urbanizou e se industrializou, diversificou a pauta de exportações, incluindo com destaque não apenas outros produtos primários, mas também manufaturas provenientes de setores diversos da economia. Em primeiro lugar, é necessário frisar que a transformação industrial pela qual o Brasil passou nos últimos cinquenta anos não é trivial. Nenhum outro país latino-americano foi tão bem sucedido na diversificação de sua pauta de exportações e de seus destinos comerciais. O Brasil é um “global player” que se diferencia nesse quesito da Argentina e do México no espaço regional, tendo uma economia maior do que a desses países.

Na última década, o País mais o que dobrou seu fluxo de comércio exterior, diversificando a pauta e o destino de suas exportações, que cresceram em volume e em valor, e foram responsáveis por superávits comerciais inéditos em nossa história, que permitiram ajustar as contas externas e acumular reservas da ordem de US\$ 275 bilhões de dólares em setembro de 2010²⁴. Esses resultados reduziram a

24 Conferência de Aldo Luiz Mendes, Diretor de Política Monetária do Banco Central, proferida na ESG em 1^o de outubro de 2010.

vulnerabilidade externa do País, que passou a ser credor líquido em relação ao resto do mundo, e fundamentou a nova projeção internacional do Brasil na governança global e nas negociações voltadas para o desenho da arquitetura comercial e financeira do mundo pós-crise de 2008/09.

No ano passado, cerca de 28% das importações brasileiras vieram da Ásia, 23% da União Europeia, 18% da América Latina e do Caribe e 16% dos EUA. Já nossas exportações se destinaram 26% para a Ásia, 23% para América Latina e Caribe, 22% para a União Europeia e cerca de 10% para os EUA. A China ultrapassou os EUA como o maior parceiro comercial do Brasil, mas o comércio com a Ásia e a União Europeia caracteriza-se por uma maior participação de produtos primários, enquanto os produtos manufaturados tem maior destaque no fluxo de exportações para os EUA, América Latina e Caribe²⁵.

Em 2008 e 2009, o Brasil ocupou respectivamente a 22^a e a 24^a posição na lista das maiores nações exportadoras e a 24^a e a 26^a posição na lista dos maiores importadores, colocação tímida se considerado que o País é a oitava economia mundial. Apesar do avanço de seu comércio exterior, o setor externo (fluxo de importações e exportações) representa apenas cerca de 18% do PIB²⁶, dadas as dimensões de seu mercado interno.

Em 2008, as exportações brasileiras quase alcançaram os US\$ 200 bilhões de dólares, mas a crise internacional fez com que caíssem em 2009 para cerca de US\$ 153 bilhões. As importações também caíram de US\$ 173 bilhões para US\$ 128 bilhões no mesmo período, e os superávits comerciais em ambos os anos foram de cerca de US\$ 25 bilhões, caindo do patamar de US\$ 40 bilhões em que se encontravam nos anos anteriores e voltando ao nível de 2003. Em 2010, a tendência é voltar aos patamares globais de 2008 (Ramalho, 2010), com uma corrente de comércio ao redor de US\$ 370 bilhões de dólares.

O Brasil, no entanto, enfrenta hoje um dilema que é similar aos de seus vizinhos e que diz respeito à definição de nossa inserção na divisão internacional do trabalho. Observa-se uma deterioração na qualidade do comércio exterior brasileiro, com o decréscimo da participação relativa de produtos manufaturados, de maior valor agregado, na pauta de exportações brasileiras. Essa tendência pode se

25 Fonte. Secretaria de Comércio Exterior. Conhecendo o Brasil em Números. Brasília, DF, junho de 2010.

26 Conferência proferida na ESG em 20 de setembro de 2010 por Ivan Ramalho, Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC.

agravar tendo em vista que é provável um aumento da competição no mercado internacional pois o incremento das exportações é uma das estratégias a serem adotadas pelos países industrializados e emergentes para contrabalançar eventual tendência recessiva interna, com queda da demanda em seus mercados domésticos.

A tendência hoje é de deterioração do saldo comercial e de ampliação da participação dos produtos básicos na pauta de exportações. Segundo O GLOBO²⁷ de 28 de agosto de 2010, citando estudo da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), em 2000, os produtos manufaturados representavam quase 60% das exportações contra 23% dos produtos primários. No primeiro semestre de 2010, pela primeira vez desde 1978, os manufaturados (40,5% das exportações) foram ultrapassados pelos produtos básicos que alcançaram 43,4%.

É preciso considerar que o preço por tonelada exportável de produto primário é substancialmente inferior ao de produtos manufaturados, além de requerer infraestrutura logística e frota mercante maiores para o escoamento das grandes quantidades embarcadas. Ou seja, há uma tendência de redução do valor agregado por tonelada exportável durante toda a primeira década deste século.

Em uma lista de produtos selecionados, o Brasil é o maior exportador do mundo de açúcar, café, suco de laranja, etanol, fumo, e o segundo em soja em grão, farelo ou óleo; milho, minério de ferro, carne bovina e frango. Mas no que concerne a produtos de maior valor agregado, salvo no caso de aviões (4º maior exportador com a EMBRAER), a situação é menos favorável (6º em alumínio, 10º em aço e 12º em automóveis).

Segundo estudo do IPEA²⁸, a comparação no âmbito dos BRIC`s²⁹ mostra que a China, ao contrário do Brasil, tem obtido um melhor desempenho comercial com ampliação da participação no comércio global, substituindo a Alemanha no papel de maior nação exportadora, e incremento do valor agregado da produção exportada. Assim, hoje, o risco em termos de divisão internacional do trabalho é de que o Brasil (e o conjunto da América do Sul) caminhe no sentido de especializar-se

27 Oswald, Vivian e Beck, Martha. Mais Básico e Mais Vulnerável. Brasil perde US\$ 27 bi por exportar menos manufaturas. **O GLOBO**, pag. 33, 8 de agosto de 2010.

28 Oliveira, Ivan Tiago M., Leão, Rodrigo Pimentel F., Chernavsky, Emílio. **Inserção no Comércio Internacional de Brasil, Índia e China**. Brasília. IPEA, 2010.

29 Sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia e China

na produção de produtos primários (especialização regressiva), padrão vigente no País até os anos 70, enquanto a China se torna uma potência industrial.

Vale salientar que a China entre 1990 e 2008 ampliou sua participação nas exportações mundiais de 1,6% para 7,7% (cresceu quase cinco vezes). No mesmo período, o Brasil passou de 0,9% para 1,0% (praticamente estável). No que concerne às importações, a China passou de 1,3% para 6,0%, e o Brasil, no mesmo período, de 0,7% para 0,9%³⁰.

Por fim, é preciso considerar que um possível retorno ao padrão primário exportador não é uma opção para um País das dimensões do Brasil. Para usar as palavras do Ministro Samuel Pinheiro Guimarães(2002), o mundo vive uma era de gigantes, e o Brasil é um deles. Esse gigante tem que transformar poder potencial em poder efetivo, reduzindo o grande hiato que existe hoje entre um e outro.

O Brasil tem a quinta maior população do mundo, com quase 200 milhões de habitantes. Possui o quinto maior território. É a oitava economia do mundo. A décima se considerarmos o critério de paridade de poder de compra³¹. Por outro lado, o setor primário representa apenas 7% do PIB atual³², não sendo possível sustentar uma nação grande e complexa como a brasileira sobre bases tão diminutas. Atualmente cerca de 66% do PIB brasileiro são serviços, mas cuja pujança depende da estrutura produtiva do País, em especial de sua base industrial. A indústria representa hoje 28% do PIB e é preciso garantir que a mesma prospere mediante inovação e maior agregação de conteúdo tecnológico com vistas a ampliar as margens de autonomia do País. Nos últimos 20 anos, houve um decréscimo do peso da indústria no PIB da ordem de dez pontos percentuais e esse processo merece um monitoramento atento, ainda que não seja por si só um motivo de alerta, pois essa tendência é observada nos países desenvolvidos e no conjunto do mundo. Aqui cabe constatar que em relação à Índia e à China, a trajetória do investimento e a evolução da formação bruta de capital fixo no Brasil tem se dado em um nível inferior entre 30% e 50% do verificado nesses países, respectivamente, o que tem implicações óbvias sobre a competitividade no médio prazo. Todas essas questões também são pertinentes se considerarmos o espaço econômico sul-americano.

30 Baumann, Renato, Araújo, Raquel; Ferreira, Jhonatan. **As relações comerciais do Brasil com os demais BRIC`s**. Brasília. CEPAL, 2010.

31 Fonte: FMI.

32 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais 2009.

Ramalho (2010) assinala, no entanto, que embora o quadro exija um monitoramento contínuo, não há elementos que evidenciem de modo inequívoco a ocorrência de uma desindustrialização. Saliencia que apenas 17% da pauta de importações é constituída por bens de consumo final, sendo que 7 pontos percentuais referem-se ao setor automotivo. Insumos e componentes representam a parcela majoritária do fluxo de importação: 47% são bens intermediários, 23% são bens de capital e 13% petróleo e combustíveis. Ramalho ressalta que a China importa mais de US\$ 1 trilhão de dólares em manufaturados e que o exportador brasileiro tem que ser mais agressivo. Segundo Gentil (2010), o aumento no peso relativo das exportações primárias decorre de um aumento nos preços das commodities, sendo que a exportação de manufaturados, inclusive os de maior conteúdo tecnológico, permanece com o mesmo volume.

Não obstante essas considerações, a política brasileira de desenvolvimento da produção é central para definir o futuro e o perfil do sistema produtivo e de comércio exterior do País, sendo que a realidade brasileira afetará o conjunto da realidade regional. O papel dessa política deve ser de, por um lado, definir ações que assegurem a preservação e o incremento dos setores em que o País possui vantagens comparativas e é competitivo, e, por outro lado, definir as áreas que o País, por razões estratégicas diversas, tem que desenvolver, principalmente os nichos que envolvem a criação de cadeias de alta densidade tecnológica. Evidentemente que a política produtiva está condicionada por outras políticas públicas que impactam a competitividade sistêmica e deve se articular sinergicamente com as mesmas, tais como a macroeconômica, a educacional, a logística e a científico-tecnológica.

Em síntese, o Brasil ampliou o fluxo de comércio exterior de modo expressivo nesta década, reforçando seu perfil de “global trader”, tendo havido uma diversificação das parcerias comerciais, expansão de novos mercados, crescimento das exportações e obtenção de superávits comerciais inéditos. Para reverter a redução da participação relativa de produtos manufaturados, de maior valor agregado, na pauta de exportações, a Política de Desenvolvimento da Produção - PDP³³ aponta para o fomento de capacidade produtiva autóctone mediante substituição de importações de itens manufaturados de maior valor na pauta

33 Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/1>> Acesso em: 15 de setembro de 2010.

comercial e que são vitais para cadeias produtivas sensíveis, como por exemplo, eletroeletrônicos, químicos e fármacos; a agregação de valor à produção de itens em que há vantagens competitivas naturais do País nas áreas agropecuária, florestal, mineral e de energia; o desenvolvimento de tecnologias e inovações em áreas correlatas (biodiversidade, biocombustíveis, novos materiais, energias alternativas); o desenvolvimento de capacidade tecnológica e industrial em áreas sensíveis para a defesa nacional, com destaque para os setores aeroespacial, nuclear, cibernético e de material de defesa; e, por fim, o desenvolvimento das chamadas “indústrias criativas” e de turismo, abrangendo produtos intangíveis (entretenimento, esporte, projetos diversos etc) e novos serviços.

Mas a conformação da política brasileira precisa estar associada a uma estratégia regional no subcontinente que busque promover o desenvolvimento sul-americano mediante a complementação econômica entre os Países, com a integração das diversas cadeias produtivas e de ciência, tecnologia e inovação - C&T&I, promoção comercial e de investimentos, interconexão logística e cooperação em áreas correlatas. É preciso ter clareza de que o complexo produtivo brasileiro é um patrimônio de todo o subcontinente que mediante sua articulação com o mesmo tem a oportunidade de escapar de uma especialização regressiva primário-exportadora, ganhar escala e desenvolver-se em termos industriais e tecnológicos

O Brasil tem que identificar as oportunidades estratégicas para a transformação competitiva da economia nacional e buscar estabelecer uma articulação desses vetores com os sistemas nacionais dos Países que integram o subcontinente sul-americano, para que haja uma reestruturação competitiva que permita ao sistema econômico regional dar suporte material à busca dos demais objetivos a serem perseguidos pela América do Sul nas diversas expressões de poder. A bem da verdade, ações nesse sentido já vem sendo adotadas como, por exemplo, o Programa de Integração Produtiva – PIP no âmbito do Mercosul. Foi realizado também o I Encontro Internacional sobre Integração Produtiva e Social da América do Sul, na sede do BNDES, no Rio de Janeiro, entre os dias 25 e 27 de agosto de 2010. Na área militar, houve a assinatura da “Declaração de Intenções entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa Nacional da Colômbia relativa à Participação da Colômbia no Programa KC-390”, para estreitar a cooperação entre as indústrias aeronáuticas dos dois países. Enfim, iniciativas que apontam na direção correta.

Mas, para além das ações governamentais, alguns dos principais executivos dos mais importantes grupos econômicos do Brasil produziram um documento intitulado Plano de Ação contra a Crise³⁴, destinado a mobilizar as lideranças nacionais não apenas para superar os efeitos da crise econômica internacional, mas também para identificar as oportunidades estratégicas que estão no horizonte.

Essas percepções complementam a agenda do Governo federal brasileiro e dão pistas sobre as expectativas do grande capital privado nacional e de suas perspectivas de atuação e de direcionamento de seus investimentos.

Em linhas gerais, essa agenda estratégica contempla:

- O uso das reservas petrolíferas do pré-sal para induzir à criação de um grande complexo industrial de bens e serviços vinculados à cadeia de petróleo e gás, incluindo adição de valor mediante expansão dos usos mais nobres, tais como química fina, e inovações desenvolvidas para permitir a exploração em águas profundas, tendo como vetor a Petrobras e outros entes que sejam criados em razão da mudança do marco regulatório do setor. Além dos impactos na substituição de parte das importações brasileira atuais, a perspectiva é de crescimento de exportações de derivados de petróleo e também de bens de capital voltados para as novas áreas de exploração de petróleo em águas profundas, com destaque para a costa ocidental da África;

- A criação de grandes complexos industriais integrando os principais setores intensivos em recursos naturais mediante formação de **clusters** para produção de **noncommodities**, ou seja, produtos diferenciados com maior conteúdo tecnológico, articulando também pequenas e médias empresas (chamado de modelo escandinavo³⁵). Aqui se faz uso do conceito de “empresas inteligentes” que articulam redes de contratação a montante e a jusante da cadeia produtiva. No caso brasileiro, merecem destaque o agronegócio, mineração/meturgia, petróleo e gás (já mencionado acima) e papel e celulose, de modo a agregar à pauta de exportações produtos de maior valor agregado;

- O reforço do caráter renovável da matriz energética brasileira, com aproveitamento do potencial hidráulico não explorado, desenvolvimento de tecnologias e produtos baseados em uso da biomassa e reorganização da logística

34 Instituto Nacional de Altos Estudos. **Plano de Ação contra a Crise: Mobilização das Lideranças Nacionais para Transformar Crise em Oportunidade**. Rio de Janeiro. INAE, 2009.

35 Os países escandinavos desenvolveram cadeias produtivas inteiras com aplicação intensiva de conhecimento na exploração de seus recursos naturais.

de transporte, em especial o de massa nos grandes centros, reduzindo custos gerais de produção, caracterizando a certificação verde da produção e desenvolvendo novos produtos exportáveis (economia verde³⁶);

- O avanço no desenvolvimento e na implementação de modelos brasileiros de veículos elétricos (carros, ônibus, caminhões e máquinas agrícolas);

- O avanço no desenvolvimento de novas tecnologias e produtos baseados em bioenergia, associado ao desenvolvimento da bioquímica;

- A transformação do Brasil em terceiro centro global de Tecnologias de Informação e Comunicações – TIC: o País é o 8º maior mercado interno de TIC cujo complexo representa cerca de 7% do PIB, mas as exportações são inexpressivas;

- O impulso ao desenvolvimento da indústria eletroeletrônica considerando a convergência tecnológica que articula telecomunicações, TIC e mídia com novos produtos e serviços baseados na visualização, diversidade de produtos, mobilidade pessoal, flexibilidade interoperacional, integração de funções em um mesmo dispositivo e serviços interativos, envolvendo criação de redes (banda larga), produção de semicondutores e desenvolvimento de softwares. O faturamento das empresas brasileiras tem crescido (9% entre 2006 e 2008), o consumo interno (19% no período), mas as importações também, gerando um deficit setorial da ordem de US\$ 22 bilhões em 2008;

- A indução ao desenvolvimento da indústria de bens de capital tendo como catalisadoras as oportunidades estratégicas e de infraestrutura mencionadas, sem perder de vista também a realização de grandes eventos esportivos no Brasil na próxima década: Copa do Mundo, Olimpíadas;

- O aproveitamento do potencial representado pela biodiversidade para o desenvolvimento de biotecnologias mediante criação de arranjos produtivos e tecnológicos no setor;

- A criação de um sistema nacional de inovação mediante articulação mais estreita entre governo, iniciativa privada e comunidade acadêmica, aproveitando as oportunidades dadas pelo novo marco regulatório: a Lei da Inovação³⁷ e a Lei do Bem³⁸;

36 O termo economia verde sintetiza a adoção pelos setores público e privado de um conjunto de medidas voltadas para a redução da emissão de gás carbônico na atmosfera, dentro de uma estratégia de mitigação do impacto da ação humana na mudança climática.

37 Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

38 Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

- O estímulo ao empreendedorismo e às modernas micro e pequena empresas, mediante aproveitamento das oportunidades abertas pelo novo marco legal³⁹;
- O estímulo à formação de parcerias e aglomerados produtivos de inovação locais (**clusters** tecnológicos) com formação de redes articulando empresas de diversos tamanhos; e
- O desenvolvimento de indústrias criativas e produtos intangíveis, explorando em especial as oportunidades abertas pela economia verde, por novos processos produtivos e por tecnologias limpas e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

O possível aproveitamento das oportunidades estratégicas elencadas acima, mediante eventual aprofundamento ou realização de ajustes na articulação das ações do governo brasileiro com a iniciativa privada, tem o potencial de mudar a estrutura produtiva brasileira e conseqüentemente a inserção do País na divisão internacional do trabalho e no comércio internacional.

Mas o sucesso de uma estratégia de reestruturação produtiva dependerá também de outras políticas setoriais conexas (macroeconômica, educacional, logística etc) e de políticas públicas com foco no desenvolvimento equilibrado do território: políticas setoriais tem que ser articuladas territorialmente buscando maximizar o impacto das ações governamentais. A política territorial deve tratar primordialmente da dupla integração do Brasil: internamente, integrando suas regiões, e externamente, integrando-o à América do Sul.

Como corolário desse esforço, é fundamental que haja uma articulação com as políticas públicas dos Países vizinhos de modo a estabelecer uma coordenação das ações na área de desenvolvimento produtivo, negociando-se uma agenda concertada de modo correlato ao que foi realizado no âmbito da IIRSA no campo da infra-estrutura física, já que existe um grande potencial sinérgico a ser explorado considerando-se os treze tópicos listados acima. Trata-se de articular cadeias de agregação de valor que perpassem os diversos sistemas produtivos nacionais no espaço sul-americano a partir dos avanços já obtidos no campo da integração

39 Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que confere tratamento diferenciado do ponto de vista tributário, trabalhista e previdenciário para a micro e pequena empresa e para o empreendedor individual.

comercial. Trata-se de montar um complexo produtivo integrado sul-americano a partir da matriz brasileira.

Medidas nesse sentido já tem sido tomadas, tais como o PIP no âmbito do Mercosul. Mas iniciativas adicionais tem grande potencial: a imprensa dá notícias de negociações no que concerne à montagem da cadeia de fornecimento de bens e serviços na área de petróleo e gás de maneira a gerar capilaridade no espaço regional⁴⁰. Medidas de integração produtiva podem funcionar como correia de transmissão para a vizinhança sul-americana do dinamismo econômico brasileiro, cujas taxas de crescimento devem crescer de modo sustentável com fulcro nos seguintes aspectos estruturais que conformam um quadro promissor e que menciona-se sucintamente:

a) Estabilização monetária consolidada, com bons fundamentos econômicos reconhecidos nacional e internacionalmente, e crescimento gradual da taxa bruta de capital fixo enquanto percentual do PIB;

b) Emergência de uma nova classe média (classe C) com impacto positivo na demanda agregada, tanto quantitativa como qualitativamente, no perfil de consumo das famílias, na qualidade dos serviços públicos e nos níveis gerais de instrução e saúde da população;

c) Bônus demográfico decorrente da transição no perfil da pirâmide etária brasileira: nas próximas décadas o País terá o maior contingente de pessoas em idade ativa de toda sua história e a menor taxa de dependência global, o que significa potencialmente mais pessoas em condições de trabalhar e com menos dependentes para prover, aumentando o potencial de poupança e de consumo mais sofisticado;

d) Marcha para o oeste e o norte do Brasil, a partir do centro-sul do País, expandindo a fronteira econômica e integrando essas regiões ao sistema produtivo nacional: a integração interna brasileira é fator de dinamização da integração regional da América do Sul, potencializando os múltiplos vetores geopolíticos que caracterizam como ímpar a situação do País.

40 O Globo (6/09/2010) o presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Reginaldo Arcuri: "Há uma infinidade de produtos e serviços que podem ser desenvolvidos na cadeia de petróleo e gás, tendo em vista que a Argentina também tem uma produção tradicional."

Entretanto, a transformação de poder potencial nacional brasileiro em poder efetivo vai depender da implementação de uma estratégia econômica e política neodesenvolvimentista que represente um salto de qualidade em relação ao velho nacional-desenvolvimentismo e a superação da ortodoxia econômica convencional⁴¹. Essa estratégia deve libertar o potencial produtivo e criativo da nação.

O sucesso dessa estratégia neodesenvolvimentista, que deverá ser simultaneamente nacional e sul-americana (regional-desenvolvimentista, para usar a expressão de Jaguaribe (op.cit.)), dependerá em grande parte da construção no Brasil de um Estado inteligente e competente, capaz de funcionar como maestro do processo de desenvolvimento, mediante concertação da atuação dos diversos atores sócio-econômicos; promotor do uso racional, eficiente, eficaz e efetivo dos recursos disponíveis; e titular de capacidade de coordenação e execução célere de suas políticas. O fato é que o recurso público mais escasso é a capacidade de coordenação. O neodesenvolvimentismo demanda a reforma do Estado, posto que o poder estatal “é a parcela do poder nacional disponibilizada ao Governo pela sociedade nacional para que sejam alcançados e preservados os objetivos de Estado e de Governo”⁴².

Conhecidos os estados atual e potencial do poder nacional, é preciso que o Estado atue para transformar poder potencial em poder efetivo. Para isso é necessário que o Estado seja um instrumento da ação coletiva da sociedade na consecução de um projeto nacional/regional de desenvolvimento. Cabe enfatizar que a construção desse Estado inteligente demandará uma agenda específica para a área da gestão pública, voltada para a geração de capacidades de planejamento e administração que permitam o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos disponíveis dentro de padrões de excelência inspirados no princípio estratégico da eficácia.

Na esfera regional, a ação concertada dos Estados que integram o subcontinente é fundamental para a consecução de uma estratégia regional-neodesenvolvimentista, o que demandará a adoção por parte do Brasil de ações de cooperação técnica em matéria de gestão que permitam a mobilização dos recursos

41 BRESSER-PEREIRA, L.C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

42 Conforme conceituado no **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, ESG, 2009.v.1. Pág. 40.

disponíveis para a transformação do potencial regional em poder efetivo. Poder efetivo que ofereça condições à América do Sul de projetar-se sobre os processos decisórios globais tendo maior peso na tomada de decisões do sistema de governança mundial.

Verifica-se no caso brasileiro que, em termos gerais, as políticas públicas hoje adotadas estão na direção correta, mas sua implementação ainda é falha e não se dá na velocidade desejável tendo em vista a desenvoltura dos polos de poder concorrentes no cenário internacional. A ação do setor público deve ser capaz de conciliar o debate livre em ambiente democrático com a implementação das decisões e a obtenção célere de resultados. O tempo não é variável infinita: pode-se ficar para trás mesmo caminhando para frente no sentido correto. É preciso ficar atento ao ritmo dos rivais e acelerar a marcha.

3 DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO INTELIGENTE

No capítulo anterior, procurou-se esboçar em grandes linhas os desafios que estão postos ao Estado brasileiro e identificar os contornos de qual projeto nacional de desenvolvimento deve ser buscado e implementado na atual quadra histórica. A pergunta era: Estado para quê? Neste capítulo, a intenção é perscrutar a natureza do Estado necessário para a consecução daqueles objetivos. A pergunta é: Qual Estado? Com quais características? A premissa é que a transformação de poder potencial nacional brasileiro em poder efetivo vai depender da implementação de um projeto neodesenvolvimentista que represente um salto de qualidade em relação ao velho nacional-desenvolvimentismo e a superação da ortodoxia econômica convencional.

Esse Estado deve ser apto para executar uma estratégia que prepare e aplique os recursos disponíveis do poder nacional atual, para, superando óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, mediante a implementação do projeto nacional neodesenvolvimentista, com a observância do princípio estratégico da eficácia.

O neodesenvolvimentismo requer um Estado inteligente e competente, com profissionais capacitados que integrem uma administração permanente para o exercício de suas funções básicas, capaz de operar em rede com estruturas mais horizontais, flexíveis, racionais e abertas à participação cidadã na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas. Um Estado que use intensivamente as novas tecnologias de informação e comunicação, para atuar mediante processos de trabalho mais simples e mais rápidos. Um Estado com um novo modelo de governança pública, baseado na concertação social e política e nas inovações em gestão pública voltadas para resultados, tendo por foco o cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na utilização de recursos de toda ordem. Um Estado onde a regulação terá maior qualidade de modo a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas exerçam seus direitos, cumpram suas obrigações, gerem riquezas e aproveitem as oportunidades. Um Estado com capacidade executiva, capaz de tomar decisões e implementá-las.

A crise econômica mundial de 2008/2009 reabilitou o Estado em todo o mundo e abriu uma janela de oportunidade histórica para a adoção de uma estratégia neodesenvolvimentista. Até recentemente, o discurso ortodoxo dominante

era de que quanto menos Estado, melhor seria, partindo-se do pressuposto de que a livre ação dos mercados era instrumento suficiente para a adequada regulação da vida sócio-econômica, cabendo ao Estado um papel residual. A intervenção maciça dos Estados centrais realizada para assegurar a solvência do sistema financeiro internacional e impedir o colapso econômico mundial pôs um ponto final nesse discurso⁴³. Discurso cujas origens recentes remontam aos anos 80, quando da crise do sistema de planificação econômica do socialismo real e da crise fiscal dos Estados keynesianos de bem-estar (nos países centrais) e nacionais-desenvolvimentistas (no espaço latino-americano).

A decisão de intervir no sistema financeiro em resposta à crise colocou em questão o dogma da não intervenção do Estado no domínio econômico e a ideia de Estado mínimo como objetivo. O desgaste de posições ideológicas fundamentalistas mostrou o esgotamento da ideia de oposição entre Estado e mercado. A crise tende a fortalecer a percepção da complementaridade entre os dois. É preciso Estado para suprir as falhas de mercado. E mercado para suprir falhas de Estado e de governo. Hoje parece claro que o melhor é que o Estado funcione bem, exercendo funções regulatórias indelegáveis e indispensáveis ao adequado funcionamento do mercado e à promoção do desenvolvimento e da equidade.

Depois das dificuldades da “década perdida” nos anos 80, com a crise do nacional-desenvolvimentismo, os anos 90 trouxeram receitas que foram tidas como definitivas e o mundo esteve sob a impressão de que havia um consenso sobre o que deveria ser feito do Estado. As ideias do Consenso de Washington⁴⁴ tiveram enorme influência sobre as reformas feitas em muitos países, em especial na América Latina, sempre sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional - FMI⁴⁵ e do Banco Mundial - BIRD⁴⁶.

43 Sobre o tema ver Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Crise Financeira Global e depois? Um novo capitalismo. Revista Novos Estudos. São Paulo, edição 86 março de 2010. Disponível em: <http://novos estudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1373>. Acesso em: 14 de abril de 2010.

44 O Consenso de Washington é o conjunto de reformas neoliberais que abrange a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira dos países e a redução do tamanho e do papel do Estado.

45 Organização internacional que busca assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro mundial e que monitora as taxas de câmbio e o balanço de pagamentos dos países membros, fornecendo-lhes, quando solicitada, assistência técnica e financeira.

46 Instituição financeira internacional que fornece assistência técnica e financeira para programas de desenvolvimento em países em desenvolvimento.

Porém, com o tempo, percebeu-se que a receita não era eficaz para garantir crescimento com democracia e justiça social. Ficou evidenciado que a ortodoxia convencional era uma ideologia importada e que funcionava como uma anti-estratégia de desenvolvimento, que desarticulava o sistema produtivo, privilegiava o rentismo e o setor financeiro correspondente, e neutralizava a capacidade competitiva dos países menos desenvolvidos. Foi uma forma de exercício da hegemonia ideológica americana em matéria de política e instituições econômicas, fomentada a partir de Washington e Nova York, e que contou com o alinhamento dos organismos econômicos multilaterais mencionados acima para sua disseminação e implementação, supostamente fortalecendo o mercado e, de fato, enfraquecendo o Estado, como um jogo de soma zero.

Em razão disso, nas últimas décadas, crises no balanço de pagamentos atingiram os países em desenvolvimento, competindo ao mundo industrializado socorrê-los por meio de planos de ajuste econômico de organismos financeiros multilaterais. Agora, são os países centrais que estão no epicentro da crise econômica, o que coloca países como Brasil, Índia, China e África do Sul, em ascensão e não diretamente relacionados à crise atual, em posição de maior relevo perante os países desenvolvidos. A crise deu ênfase aos argumentos de que os mercados globais precisam de governança multilateral e para tanto foi constituído o G20⁴⁷. Essa nova realidade, contudo, ainda não se refletiu na estrutura e no funcionamento de fóruns e instituições internacionais.

De qualquer modo, no novo cenário que se desenha, com a superação da ideia de oposição entre Estado e mercado e com os países em desenvolvimento despontando como partícipes de maior peso na arena global, é fundamental que o Brasil e os demais países da América do Sul se mobilizem em torno da discussão sobre a reconstrução do Estado e da governança pública para a implementação de uma estratégia neodesenvolvimentista.

Trata-se na verdade de conformar uma estratégia neodesenvolvimentista que permita superar a ortodoxia convencional e o nacional-desenvolvimentismo. A pró-atividade da ação estatal nesta nova etapa histórica deve ser a característica mais marcante do neodesenvolvimentismo, concebido como um conjunto de ideias e

47 O G20 (Grupo dos 20) é um fórum de cooperação e consulta sobre assuntos econômicos e financeiros internacionais que abrange 19 países com as maiores economias do planeta, a União Europeia e organismos econômicos multilaterais.

valores que orientam a ação política com vistas à formulação de políticas públicas específicas por parte da nação para a solução de seus problemas e conforme seu interesse nacional. Envolve a existência de um projeto nacional de desenvolvimento, explícito ou implícito, orientado para o crescimento com equidade, que expresse um acordo nacional básico em que os grupos sociais, não obstante os seus conflitos de interesse, sejam solidários no que concerne à inserção competitiva na economia global, em um contexto em que não apenas as corporações transnacionais, mas também os Estados nacionais ali atuam como competidores fundamentais.⁴⁸

Para isso é necessária uma liderança governamental que articule a sociedade civil e fortaleça o Estado do ponto de vista fiscal e administrativo para preparar a nação para competir e conviver na nova arena global. Essa agenda pró-ativa implica construir, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na justa distribuição do produto social, na concertação política, na participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e na introdução de novas ferramentas de gestão, alinhadas com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública, com adoção de estruturas de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade. Também requer aprimorar a gestão de modo a racionalizar gastos sem comprometer o funcionamento da máquina pública. Um Estado nacional grande e complexo como o brasileiro tem que ter padrões de gestão comparáveis ou superiores àqueles praticados em uma corporação transnacional ou de classe mundial, com remuneração e condições de trabalho que atraiam e retenham bons quadros.

Embora com distorções, o Brasil foi o País que mais cresceu no mundo entre 1900 e 1980. Entretanto, aparentemente, o País perdeu a capacidade de garantir esse alto crescimento desde o advento da democracia, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. É preciso fazer os arranjos institucionais que conciliem a democracia com o alto crescimento, para que o País possa se desenvolver, pelo menos, no mesmo ritmo de seus competidores diretos. Por isso, ganha importância o tema gestão pública na agenda nacional pois trata-se de assegurar a capacidade institucional do Estado para cumprir seu papel face às

48 Ver BRESSER-PEREIRA, L.C. **O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>> <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

novas realidades contemporâneas. Gestão pública tem que ser uma política de Estado.

No caso brasileiro, de forma geral, a máquina pública encontra-se desaparelhada e orientada por marcos legais e normativos obsoletos, muitos deles desalinhados em relação a dispositivos constitucionais, incluindo alguns ainda não regulamentados. Essa situação submete o Estado a um risco excessivamente alto de judicialização e, de forma contraditória, estimula uma lógica de escapismo da legislação vigente. Esse quadro foi agravado por anos de crise fiscal que submeteram as políticas públicas a corte lineares de dotações orçamentárias e financeiras, nos quais o ajuste fiscal foi buscado de forma dissociada da racionalização da ação administrativa.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo núcleo essencial é a defesa dos direitos individuais e sociais, não foi acompanhada do necessário aporte de recursos de diversas naturezas para habilitar o Estado a implementar políticas sociais e gerir uma administração pública complexa, com relações crescentes de parceria com o mercado e com o terceiro setor, em um ambiente de participação democrática. A ampliação do aparelho estatal, no modelo de ação descentralizada, com baixo investimento na profissionalização da burocracia e uso intensivo do instituto da terceirização, resultou em perda das capacidades de execução e de coordenação central, com consequentes fragmentação da ação administrativa e descontrole interno. A descentralização de atividades pressupõe supervisão e controle. E a atuação em rede – própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e de mercado – requer competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parcerias, para garantir o alinhamento dos resultados aos macro-objetivos de governo e às políticas públicas setoriais. Também foi criada uma cultura da desconfiança em relação ao exercício da autoridade pública, como consequência dos anos de autoritarismo do regime militar, que compromete a capacidade executiva do Estado.

Mais de quarenta anos depois do Decreto-Lei nº 200/67⁴⁹, que dispôs sobre a organização da administração federal, e após uma sucessão de medidas de modernização e reformas administrativas iniciadas e não completamente concluídas, a administração pública brasileira enfrenta o paradoxo de conviver com práticas

49 Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 14 de agosto de 2010.

patrimonialistas, burocráticas e gerenciais, ou seja a ocorrência simultânea de não coetâneos. É preciso não perder de vista a grande heterogeneidade do Estado brasileiro, tanto se considerarmos os diversos níveis sub-nacionais, como a diversidade de situações dentro da própria esfera federal. Na administração pública, como na sociedade brasileira, coexistem padrões arcaicos e práticas avançadas. Podemos dizer que há, no Estado brasileiro, a simultaneidade de não-coetâneos, com a coexistência de práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais⁵⁰, sendo que cada situação requer uma política pública específica de gestão. Onde há patrimonialismo, é necessário aplicar profissionalização e políticas de controle e transparência; onde há modelo burocrático clássico, deve-se incorporar incentivos à produtividade, ao desempenho e ao mérito com flexibilidade; onde há experiências pós-burocráticas, a alternativa é dar maiores autonomias gerenciais, financeiras e orçamentárias, associadas à contratualização de resultados.

O tema gestão pública requer um plano que oriente a construção desse novo Estado inteligente. O roteiro a ser implementado está disposto na Carta de Brasília da Gestão Pública⁵¹, compromisso assumido pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em maio de 2008. Os signatários da Carta comprometeram-se com um pacto para melhorar a gestão pública e para mobilizar a sociedade em favor dessa agenda. Adicionalmente, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR lançou em 2009 a Agenda Nacional de Gestão Pública, com recomendações complementares à Carta de Brasília. Ambos os documentos foram recepcionados como balizadores para a implementação do Programa Nacional de Gestão Pública – GesPública, instituído pelo Decreto nº 5.378/2005⁵².

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República submeteu ao debate público, em abril de 2009, a Agenda Nacional de Gestão

50 As três formas de administração pública – patrimonialista, burocrática e gerencial – estão conceituadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 1995, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 13 de agosto de 2010.

51 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/CONSADCarta.pdf>> Acesso em: 14 de agosto de 2010.

52 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 03 de outubro de 2010.

Pública.⁵³ Essa Agenda identifica três grandes linhas de atuação. Uma associada ao modelo burocrático clássico: a criação de uma burocracia profissional baseada no mérito e em carreiras de Estado. Outra, vinculada à ideia de eficiência, advoga, por um lado, o uso das melhores práticas de gestão no setor público, com incentivo ao desempenho e à avaliação de resultado. Por outro lado, propõe a revisão não só das práticas administrativas, mas do próprio arcabouço jurídico brasileiro. A terceira linha, considerada contemporânea e chamada de experimentalista, é composta de duas partes: a construção de um federalismo cooperativo e o desenvolvimento de formas inovadoras de parceria entre o Estado e a sociedade civil na prestação de serviços públicos.

A construção de um federalismo cooperativo é especialmente importante em um País de dimensões continentais como o Brasil e que ainda se encontra em um processo de integração de seu próprio território. Com efeito, o governo central nos Estados federais tem que ser cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto "para cima", no que se refere à articulação para a constituição de esferas supra-nacionais de governança, como "para baixo", em relação aos entes sub-nacionais, com as atividades de prestação de serviços sendo repassadas sempre que possível para as esferas estadual e municipal. Estados e municípios devem ter mais responsabilidades no fomento do desenvolvimento integrado e sustentável de seus territórios, na atração de investimentos e na melhoria do ambiente de negócios. Para fazer frente a tais responsabilidades, é necessário aumentar e fortalecer as capacidades institucionais desses entes sub-nacionais.

Segundo a Agenda, o grande desafio na área de gestão é o de implementar simultaneamente as três linhas de ação: a do profissionalismo, a da eficiência e a do experimentalismo.

Adicionalmente, para além dessas três vertentes, pode-se acrescentar a necessidade de assegurar a transparência nos procedimentos e no processamento das demandas da iniciativa privada e do terceiro setor: a parceria público-privada não pode ensejar uma relação em que haja captura do interesse público por grupos de qualquer natureza. É preciso uma regulação social e econômica o mais possível pactuada mediante a criação de espaços de interlocução e cooperação,

53 Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segex/091207_SEGES_agenda_ges_tao.pdf> Acesso em: 17 de setembro de 2010.

principalmente nas áreas em que o protagonismo é privado e as funções de Estado são indicativas, fomentadoras e subsidiárias, tais como nas políticas de desenvolvimento do sistema produtivo. Também nas políticas sociais, esses espaços devem ganhar relevância de modo a envolver as comunidades na melhoria da prestação dos serviços públicos e na promoção da emancipação social, ou seja, a comunidade como participe na solução de seus problemas.

Cada vez mais um dos papéis importantes a ser desempenhado pelo Estado será o de garantir a qualidade da estrutura regulatória, constituindo um sistema de gerenciamento que assegure a qualidade, a atualização e a consolidação das normas públicas, de maneira a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas atuem. O mantra deve ser desburocratizar o mais possível para simplificar as relações entre a sociedade e o poder público, admitindo, é claro, que a vida social se torna cada vez mais complexa e demanda, por consequência, mais regulação.

Um Estado eficiente é o que gasta o mínimo possível sem prejuízo de ser eficaz na sua ação e efetivo na consecução dos objetivos sociais democraticamente estabelecidos. Ou seja, é o que gasta com qualidade. É possível aperfeiçoar os programas que organizam a ação governamental, acentuar o foco nas ações finalísticas e, claro, na satisfação do cidadão, além de eliminar superposições de ações e estabelecer melhores mecanismos de coordenação entre elas, reduzindo custos sem prejuízo da quantidade e da qualidade dos serviços prestados.

Há insuficiência no desenvolvimento de indicadores adequados de aferição e avaliação de resultados e principalmente de sua utilização efetiva como retroalimentador no processo de alocação de recursos públicos. Ainda que mesmo nos países avançados a utilização efetiva de indicadores de resultados ainda esteja em discussão, é necessário desenvolver, utilizar e divulgar mecanismos dessa natureza que permitam avaliar a atuação estatal.

Outro quesito a ser considerado é a comunicação. A comunicação é chave, tanto para dentro como para fora das organizações. Para dentro, porque dela depende a motivação dos profissionais, a coordenação das ações e a gestão das informações gerenciais. Para fora, por um dever de orientação ao usuário, avaliação de sua satisfação, prestação de contas, construção de reputação e de relações de confiança. Nesse aspecto, ganha relevo o trabalho junto à mídia, oferecendo todos os meios para que ela possa bem informar à população.

Quanto à melhoria da qualidade de serviços, um dos mecanismos comuns na relação empresa-cliente que vem sendo usado no setor público com bons resultados é a realização de pesquisas de satisfação do usuário. Elas fornecem pistas importantes sobre a direção a seguir para satisfazer as necessidades do cidadão. Outra ferramenta é a carta de serviços ao cidadão, que orienta sobre a prestação do serviço público e sobre os procedimentos para sua obtenção. O foco na oferta de serviços de qualidade é mais desafiador para o Estado que para as empresas porque requer a superação de diferenças de prioridades entre as várias áreas e os vários níveis de governo. Nesse sentido, a carta de serviços também tem uma utilidade interna ao permitir uma reorganização dos processos de trabalho e da interação organizacional tendo por referencial o compromisso assumido com o cidadão em termos da natureza e das condições do serviço a ser prestado. Também os espaços de serviços integrados ao cidadão ou centrais de atendimento integrado favorecem a melhoria da qualidade do serviço prestado e dos correspondentes sistemas administrativo de apoio, evitando que, para obter um serviço a que tem direito, o cidadão precise buscar inúmeros guichês ou fornecer repetidas vezes informações de que a administração pública já dispõe. Por fim, a oferta de serviços por meios virtuais, utilizando a rede mundial de computadores, mediante implementação das ferramentas de governo eletrônico (e – gov). Aqui, trata-se de fazer cumprir o Decreto nº 6.932/09.

Ainda há um longo caminho a percorrer na mudança para um paradigma centrado no cidadão, mas para isso é preciso que a sociedade se mobilize e cobre, pois o aperfeiçoamento da gestão pública depende dessa pressão externa.

Para que todos esses processos possam avançar, é preciso selecionar e preparar gestores públicos que tenham uma visão ampla da sociedade e de suas interações com o Estado. Tem que ser um profissional que agregue valor, indo além do cumprimento burocrático de sua missão, criativo, com capacidade de adaptação, e um comportamento ético de compromisso com o interesse público. Deve ter consciência do seu papel como agente público indutor da cidadania, do desenvolvimento sustentável e da equidade social, incorporando-a na sua forma de pensar e agir. Deve associar ousadia com capacidade de aprender, de interagir, de coordenar, de articular e de trabalhar em rede, mas sempre ciente da dimensão política do ambiente público.

A Carta de Brasília da Gestão Pública foi uma iniciativa gerencial concreta de articulação dos operadores de gestão nos níveis federal e estadual para colocar em ação essa agenda de transformação do Estado brasileiro. Não se trata mais de um documento acadêmico, mas sim de um documento de trabalho congregando autoridades com responsabilidades diretas sobre o tema. O documento convalida a necessidade de promover uma coalizão de forças no País. Os signatários da Carta comprometeram-se com um pacto para melhorar a gestão pública, partindo do princípio de que é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público com boa governança. Ao elaborar o documento, os gestores públicos levaram em conta que, diante das restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, impõe-se que os governos atuem preventivamente, antecipando-se a problemas e descartando soluções simplistas como a busca da redução linear de gastos.

As diretrizes dispostas na Carta, que em maior ou menor grau já estão sendo implementadas por governos estaduais e pelo governo federal, envolvem oito frentes de atuação:

- 1 - Simplificação dos processos de trabalho, com redução do excesso de regras e controles;
- 2 - Melhor articulação entre planejamento e orçamento, com gestão orçamentária menos rígida e voltada para resultados;
- 3 - Melhor coordenação de ações intra e inter-governos;
- 4 - Revisão do marco legal, incluindo alteração da Lei de Licitações e revisão das formas jurídico-institucionais vigentes⁵⁴;
- 5 - Prevenção e combate à corrupção, com ênfase em mecanismos de transparência e controle social;
- 6 - Profissionalização e capacitação contínua da força de trabalho;
- 7 - Uso intensivo de tecnologia como ferramenta de apoio à gestão;
- 8 - Estudos e pesquisas como subsídios para políticas de modernização do Estado.

54 Sobre esse tema, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, colocou em consulta pública Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, elaborado por uma comissão de juristas. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=4836&cat=34&sec=6&sub=>>. Acesso em: 12 de setembro de 2010.

É necessário reconhecer que avanços foram observados, pois tem sido implementados processos de fortalecimento da capacidade institucional do setor público, de aperfeiçoamento dos marcos regulatórios e de cooperação na esfera federativa⁵⁵. O Brasil logrou melhorar a qualidade de seu ambiente regulatório e da gestão de política econômica, estimulando investimentos privados, suprindo possíveis falhas de mercado e assegurando a provisão de bens públicos, direta ou indiretamente, em especial no que concerne à infra-estrutura produtiva e social necessária para a integração nacional e regional. Por outro lado, o Estado também implementou políticas de renda compensatórias que em sinergia com o maior dinamismo econômico contribuíram para a redução do quadro de profundas desigualdades sociais, instituindo redes de proteção e fomentando a inclusão sócio-econômica dos decis mais pobres da população. Quanto à percepção da qualidade dos serviços públicos, em geral a classe média tem uma visão mais crítica do que aquela expressa pelos segmentos populares. O crescimento da chamada classe C deve aumentar esse nível de exigência.

No âmbito da redução das desigualdades, com efeito, “a proporção de pobres, no País, se manteve praticamente estável entre 1995 (33,2%) e 2004 (33,3%). E desse ano para 2008 (22,8%) reduziu-se fortemente. Entre 2004 e 2008, a redução ocorreu a uma taxa anual de 9% (zero, claro, no período anterior).” A pobreza metropolitana é a mais alta: caiu de 39% para 27%, entre 2004 e 2008. A pobreza urbana, de 30% para 20%. E a rural, de 35% para 24%. Em termos regionais, o Nordeste ainda é a região mais pobre: a queda foi de 52% em 1995 para 49% em 2004 e 36% em 2008 (2,9% ao ano). No Norte: de 39% para 37% e então 25% (3,2% a.a.). Já no Sul, a pobreza caiu de 18% para 15% e depois 7,8% (6,2% a.a.). No Sudeste: 25%, 29% e 19% (2,2 % a.a.) – a menor de todas as quedas regionais. No Centro-Oeste: 37%, 34% e 24% (3,4% a.a.).⁵⁶

Nesse processo de reforma da gestão pública, são vários os óbices a serem enfrentados. Uma reforma dessa natureza pode ser mais facilmente implantada se o País tem consciência de para onde quer ir, pois é necessário vencer uma cultura da

55 Ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília. MP, dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091211_Inventario.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2010.

56 Velloso, João Paulo dos Reis. **Diálogo Nacional – Plano Nacional de Desenvolvimento: A Hora e a Vez do Brasil**. Rio de Janeiro. Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE/ Fórum Nacional/ Cúpula Empresarial, agosto de 2010. Pág. 42.

acomodação que conjuga em uma frente política poderosa os interesses tradicionais patrimonialistas e clientelistas, o corporativismo burocrático, a ideologia neoliberal e economicista, em um contexto legal rígido e de forte judicialização dos processos políticos. É preciso ter consciência de que para superar uma resistência dessa magnitude, que congrega interesses e setores tão diversos, a estratégia terá que ser gradual e incremental, desdobrada em um conjunto de pequenas reformas encadeadas. O sucesso na consecução dessas reformas passa pelo envolvimento de cada vez mais atores, incluindo todos os níveis de governo, todos os poderes e a sociedade, até porque o Estado espelha a sociedade civil que o ancora e dificilmente é capaz de se auto-reformar por iniciativa própria. É essa sociedade que pode forçar de fora para dentro a reforma do Estado, embora o processo também requeira lideranças públicas comprometidas com esse ideário. Sem liderança política forte e esclarecida, nada disso poderá ser feito.

Em síntese, como conformar um Estado neodesenvolvimentista capaz de cumprir suas tarefas históricas? Implementando uma agenda que articule os grandes processos da administração pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados. A essa integração deve ser aliada a profissionalização da operação e dos níveis táticos de direção e assessoramento superior. Ademais, deve haver incorporação ao setor público das melhores práticas de gestão, com incentivos ao desempenho e à produtividade, sempre com transparência, participação e controle social. As ações públicas devem ser integradas no território, quer sejam as dos diversos setoriais de um mesmo nível de governo, quer sejam as dos diversos níveis de governo da Federação, com um esforço maior de coordenação e fortalecimento das capacidades institucionais de Estados e Municípios, no contexto de um federalismo cooperativo. Tudo isso submetido à avaliação, interna e externa, dos processos, dos produtos e dos serviços prestados. Para finalizar, devem ser buscados o aperfeiçoamento dos mecanismos de recrutamento, seleção, capacitação e gestão de pessoas no serviço público, o uso intensivo de tecnologias, a pluralidade de formatos jurídico-institucionais e o aperfeiçoamento do marco regulatório, em especial dos mecanismos de contratação e licitação.

A consecução de um projeto nacional de desenvolvimento demanda que essa tarefa de construção de um novo Estado inteligente seja uma política de Estado.

4 ANÁLISE DA SISTEMÁTICA DE AUTORIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO E PROPOSIÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

No presente capítulo, trata-se da análise de um procedimento administrativo concreto que pode ser racionalizado à luz das grandes diretrizes para a construção de um Estado inteligente que foram abordadas no capítulo anterior.

A sistemática de autorização de concurso público no âmbito do Poder Executivo federal está regulamentada pelo Decreto nº 6.944, de 2009, que consolidou as normas regulamentadoras sobre o tema.

O referido Decreto estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

Nos termos do referido Decreto, são consideradas medidas de fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional aquelas de caráter organizacional voltadas para a melhoria de suas condições de funcionamento para melhor desempenho de suas competências institucionais, especialmente no que concerne à execução dos programas que integram o Plano Plurianual – PPA do governo federal.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º do referido Decreto enumeram respectivamente as diretrizes e os meios que permitirão o fortalecimento da capacidade institucional:

- “Art.1º
- § 1º As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes:
- I - organização da ação governamental por programas;
 - II - eliminação de superposições e fragmentações de ações;
 - III - aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa;
 - IV - orientação para resultados;
 - V - racionalização de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando;
 - VI - orientação para as prioridades de governo; e
 - VII - alinhamento da proposta apresentada com as competências da organização e os resultados que se pretende alcançar.
- § 2º O fortalecimento da capacidade institucional será alcançado por intermédio:
- I - da criação e transformação de cargos e funções, ou de sua extinção, quando vagos;

- II - da criação, reorganização e extinção de órgãos e entidades;
- III - da realização de concursos públicos e provimento de cargos e empregos públicos;
- IV - da aprovação e revisão de estrutura regimental e de estatuto;
- V - do remanejamento ou redistribuição de cargos e funções públicas; e
- VI - da autorização para contratação temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993.“

No que se refere ao inciso III do parágrafo 2º do artigo 1º acima referido, o Decreto nº 6.944/09 delegou competência do Presidente da República para o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concurso público na administração direta, autárquica e fundacional. Nos termos do mesmo Decreto, estão excepcionados em relação a esse pedido prévio de autorização os certames destinados a recrutar quadros para os cargos efetivos de Advogado Público da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Defensor Público da União, Diplomata e cargo docente de Instituição Federal de Ensino Superior - IFES, observados os limites de cargos existentes no quadro de pessoal do órgão ou entidade respectiva.

Posteriormente, também foram excepcionados por meio dos Decretos nºs 7.232/10, 7.311/10 e 7.312/10 os concursos para provimento dos cargos de pessoal técnico-administrativo das IFES e dos cargos docentes e de técnicos-administrativos das Instituições Federais de Ensino Tecnológico - IFET. Em todas essas exceções é requerida, no entanto, que seja atestada a disponibilidade orçamentária para cobrir as despesas com o provimento dos cargos enumerados, bem como que haja cargos vagos disponíveis no quadro de força de trabalho da organização.

Para os demais casos, os pedidos para a realização de concursos devem ser instruídos nos termos do normativo regimental com os documentos e informações previstos, inclusive a estimativa de impacto orçamentário e financeiro quando ocorrer aumento de despesa. Ou seja, a regra geral pressupõe a autorização ministerial prévia, mesmo que haja cargos vagos e disponibilidade orçamentária.

Essa sistemática burocrática para reposição dos quadros funcionais de órgãos e entidades tende a gerar um hiato temporal grande para a recomposição da força de trabalho institucional, hiato este que será tanto mais longo quanto maior for a rotatividade observada no exercício de cada cargo. O procedimento pelo qual essa autorização se realiza tende a ampliar o prazo para reposição dos cargos que ficaram vagos por razões diversas (aposentadorias, falecimento e evasões). A não

disponibilidade de recursos humanos no quantitativo e no perfil necessários no momento adequado tende a prejudicar o cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, e a comprometer a própria renovação de quadros e a preservação da memória técnica da organização. Ou seja, a sistemática atual conspira contra a alocação ótima dos fatores no tempo para a consecução dos resultados institucionais almejados, o que contraria o princípio estratégico da eficácia.

É preciso ter clareza que organizações são basicamente pessoas interagindo dentro de determinados padrões e a melhoria na gestão de pessoas no âmbito da administração pública é aspecto central para sua modernização. Não existe Estado inteligente sem pessoas capacitadas atuando de modo inteligente: pessoas que têm que ser atraídas e retidas no serviço público, com políticas de remuneração, promoção e capacitação adequadas.

Uma das tarefas mais importantes e desafiadoras na gestão de pessoas é a composição adequada da força de trabalho, o que requer equilíbrio sutil entre quantidades e perfis apropriados. A gestão da força de trabalho do governo federal nos últimos oito anos tem abrangido quatro dimensões: recomposição qualitativamente superior do quadro de pessoal, criação de novas carreiras, profissionalização dos cargos de direção e eliminação da terceirização irregular.

Tendo em vista que aumenta a demanda da sociedade por serviços cada vez mais complexos, colocou-se em marcha processo que visa ao fortalecimento da capacidade de atuação do Estado e à reposição de servidores em razão de aposentadorias e evasões. A área da educação vem sendo priorizada, entretanto, setores que executam programas importantes e apresentavam déficit quantitativo e qualitativo de pessoal também tem sido contemplados: agências reguladoras e sociais, órgãos de controle, fiscalização, polícia, ciclo de gestão, entre outros⁵⁷.

As novas carreiras vêm reforçar a capacidade de atuação dos órgãos responsáveis pela execução das políticas de governo, e devem gerar uma situação de equilíbrio com a crescente profissionalização das áreas de controle.

Foram criados os cargos de Especialista e de Analista em Infraestrutura para apoiar a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Foi aprovada a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais. E, para

57 Ver Comunicados Seges. N° 1 e 2. Brasília, DF, 2009/2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=133&sec=6>>. Acesso em 14 de julho de 2010.

fortalecer as áreas meio dos ministérios, foi enviado projeto de lei para a criação da Carreira de Analista Executivo, em tramitação no Congresso Nacional.

Outro movimento importante é o de buscar a redução da quantidade de cargos de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de ampliar a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas. Foram definidos percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores públicos efetivos. Foi também enviada ao Congresso proposta que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), a serem providas com base no critério de mérito e competência. Foram criadas funções comissionadas privativas de servidores de carreiras no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; no Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e no Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI.

Por fim, a contenção de concursos no passado em razão de restrições fiscais levou à proliferação da terceirização irregular, que está sendo revista em comum acordo entre a União e o Ministério Público do Trabalho. Foi firmado um Termo de Conciliação Judicial que prevê a substituição, até o final de 2010, de todos os terceirizados em situação irregular na administração direta por servidores concursados.

Os terceirizados irregulares costumavam ser contratados para auxiliar na implantação de novos órgãos, de novos programas, ou simplesmente para enfrentar situações inesperadas. Isso não é mais necessário, porque foi aberta a possibilidade legal de contratação de temporários quando da ocorrência dessas situações ou quando houver aumento transitório no volume de trabalho da organização. Aliás, isso é o que o comércio varejista desde sempre faz no mês de dezembro com a movimentação do Natal e, no setor público, o IBGE, por ocasião dos censos, como no ano em curso.

Ou seja, o setor público vai ajustar sua força de trabalho às necessidades permanentes, suprindo suas necessidades eventuais acima mencionadas por meio da contratação temporária e evitando a terceirização irregular. A contratação temporária tem vantagens, pois define prévia e publicamente a qualificação, a remuneração e o prazo de vigência do contrato, bem como seleciona o profissional mediante processo seletivo público simplificado. É, portanto, uma alternativa transparente e republicana para as situações que não ensejam a ampliação do

quadro permanente e é uma opção legal posta à disposição do gestor público que não será mais impelido a adotar soluções arbitrárias e irregulares.

São essas, em linhas gerais, as medidas que foram ou estão sendo implementadas para organizar e gerir adequadamente a força de trabalho do Executivo federal.

No âmbito da gestão de pessoas, um tópico de relevância diz respeito ao dimensionamento e à reposição da força de trabalho de modo a assegurar o pleno provimento dos cargos que integram o quadro de lotação dos órgãos e entidades.

Dimensionar a força de trabalho é calcular o quantitativo e o perfil da mão-de-obra necessária para a consecução dos resultados almejados pela organização, conformando o quadro da força de trabalho demandada e o seu custo correspondente, para cuja cobertura deve haver uma dotação orçamentária.

Para que os órgãos alcancem os resultados esperados, o adequado dimensionamento da força de trabalho deve considerar a estrutura, a missão organizacional, as competências, os processos, as tecnologias e as ações a serem implementadas. A análise da força de trabalho deve considerar as dimensões quantitativa (definição da quantidade de profissionais) e qualitativa (definição dos perfis profissionais requeridos). A construção de capacidade institucional adequada para o cumprimento da missão e obtenção dos resultados pretendidos depende do adequado balanceamento dessas dimensões, permitindo definir um quadro de força de trabalho que proveja o recurso humano adequado para gerar capacidade humana, mas otimizando o uso dos recursos públicos, evitando admissões e alocações indevidas.

A definição do quadro de força de trabalho por órgãos ou entidades deve requerer a participação ativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como órgão central do sistema administrativo correspondente, cabendo-lhe, nesse caso, uma função nobre de alocação global de recursos, com fixação do quantitativo de cargos, do perfil qualitativo dos mesmos e do limite orçamentário a ser observado. Nesse processo, os entes setoriais devem receber a orientação instrumental e a assistência técnica para fazer seu próprio dimensionamento. Esse trabalho de apoio ao setorial para a realização de uma proposta técnica de qualidade (que alinhe a dotação dos recursos humanos e dos correspondentes recursos financeiros com o planejamento público, suas políticas e os resultados a serem alcançados) deve substituir a atuação cartorial hoje existente, de análise caso a

caso de toda solicitação de autorização de concurso, mesmo quando se trate de apenas repor as vacâncias abertas em razão de defecções variadas (aposentadoria, morte, demissão) que não implicam expansão da força de trabalho da organização ou aumento de despesa.

A concessão de autonomia aos órgãos e entidades para gerir sua força de trabalho, nos termos do dimensionamento feito em articulação com o órgão central, reduziria prazos de reposição minimizando a ocorrência de riscos que afetem a manutenção de um contingente equilibrado da força de trabalho ao longo do tempo. Por exemplo, evitar que os órgãos permaneçam sem concurso por tempo demasiado, gerando represamento da demanda, fazendo com que a seleção de grandes quantitativos acarrete dificuldades para a inserção dos novos concursados e prejuízo na transferência de conhecimento entre servidores antigos e novos para fins de manutenção da memória institucional.

Em síntese, o planejamento e a gestão consistentes das necessidades atuais e futuras, permanentes e temporárias, podem propiciar maior estabilidade no processo de recomposição da força de trabalho. A racionalização na alocação de pessoas demanda a definição de um quadro de força de trabalho que permita suprir as necessidades mensuradas como indispensáveis para a consecução dos resultados organizacionais almejados, considerando o papel a ser desempenhado pela instituição, as inovações tecnológicas incorporadas e disponíveis, a modernização dos processos organizacionais, entre outros fatores correlatos.

O governo federal advoga que vem adotando uma política de gestão da força de trabalho que busca adequar a quantidade e a qualificação dos servidores às prioridades e áreas estratégicas de governo.

Aqui é preciso descaracterizar o mito de um inchaço no quadro de servidores civis do Executivo federal em decorrência de um suposto crescimento explosivo da quantidade de servidores e de uma também suposta má qualificação desses profissionais.

O ponto central da argumentação governamental é que a quantidade de servidores civis do Poder Executivo Federal em 2009 encontrava-se praticamente no mesmo nível em que estava em 1997, antes da crise fiscal de 1998/1999, sendo que a recomposição feita a partir de 2003 foi qualitativamente superior no que diz respeito à qualificação dos novos entrantes. Ou seja, o inchaço da máquina pública

federal seria um mito que também não justificaria a adoção de procedimentos burocráticos complexos para fins de autorização de concurso.

Em agosto de 2009 havia 1.021.160 servidores ativos, civis e militares, no Poder Executivo Federal⁵⁸. Quando contabilizados apenas os servidores civis do Poder Executivo na ativa, chega-se a 544.671. A trajetória de redução desse quantitativo iniciada em 1990 foi interrompida em 2003. Contudo, não houve crescimento explosivo desde então, visto que a quantidade de ativos em agosto de 2009 (544.671) é semelhante à do final de 1997 (531.725) e consideravelmente inferior aos 705.548 do final de 1988. Foram necessários cinco anos após a interrupção da trajetória de queda em 2003 para se chegar a um patamar equivalente ao de doze anos atrás.⁵⁹

O GRÁFICO 1, em seguida, evidencia a trajetória observada entre 1995 e 2009 pela evolução do quantitativo de servidores civis do Executivo Federal. A tendência de queda observada entre 95 e 98 decorre basicamente da descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988, com a oferta de alguns tipos de serviços públicos sendo transferida da esfera federal para a estadual ou a municipal, associada a aposentadorias ocorridas em razão do advento do RJU e dos temores quanto à reforma da Previdência. Esses quadros não foram em sua maioria repostos, principalmente na área administrativa, onde se optou pela terceirização dessa mão-de-obra. Posteriormente, a redução na quantidade de servidores ativos associou-se ao ambiente econômico de crise e à política de contenção fiscal adotada a partir de 1999, com a orientação de não realizar concursos para carreiras que não fossem caracterizadas como carreiras de Estado. Entre 2000 e 2003, houve um período de relativa estabilização, sendo que a partir de 2004 houve uma recuperação paulatina em um contexto também gradativo de retomada do crescimento econômico até 2009.

58 Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) no 161, set. 2009 (posição 31 de agosto), tabela 2.24.

59 Para mais informações consultar MORAES, FALCÃO e COSTA (2008), "O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Mito_Inchaço.pdf>. Acesso em: 16 de setembro de 2010.

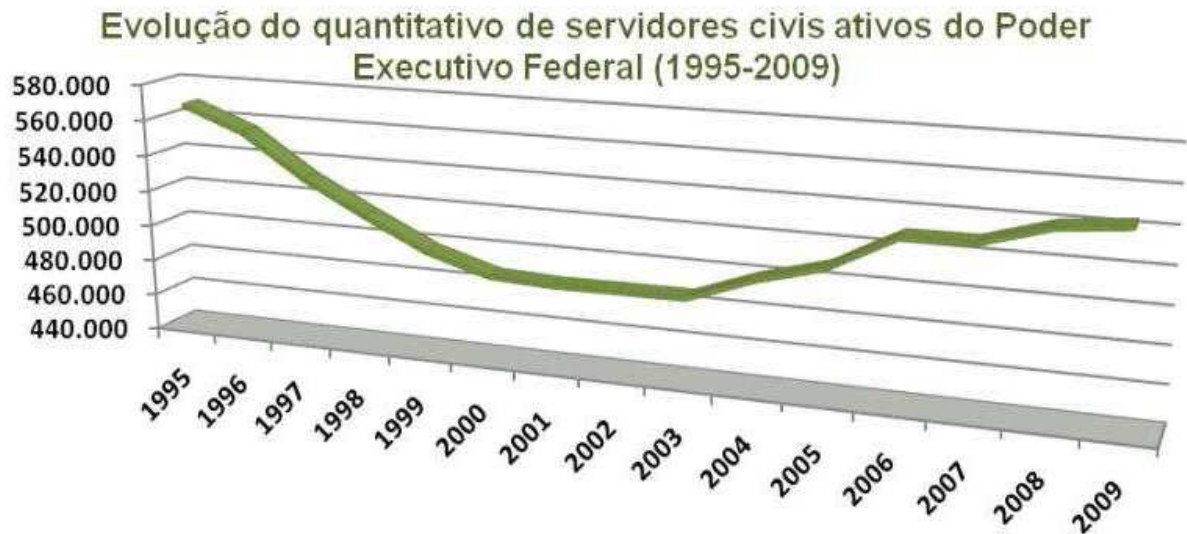


GRÁFICO 1

Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa curva evolutiva não oferece evidência de um inchaço da força de trabalho civil do Executivo Federal. Por outro lado, também não se constata exagero no crescimento da quantidade de servidores civis federais em comparação com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil. Desde o início do Governo Lula, o crescimento da quantidade de servidores foi da ordem de 1,7% ao ano, mesmo patamar do crescimento anual da PEA no período⁶⁰. Pode-se até inferir um aumento de produtividade, posto que os números parecem ainda mais razoáveis tendo em vista que a população continuou aumentando durante a trajetória de queda do quantitativo de servidores civis do Executivo Federal na ativa, iniciada no começo da década de 90 e interrompida em 2003.

A comparação internacional tampouco aponta excesso na participação do emprego público no conjunto do emprego no Brasil, segundo artigo publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁶¹. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais - Rais, divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, os pesquisadores mostram que o emprego público no País representa cerca de 12% do total das pessoas ocupadas no mercado de trabalho. Na França ele chega a quase

⁶⁰ População Economicamente Ativa Urbana conforme o Ipeadata. <<http://www.ipeadata.gov.br>>

⁶¹ "O emprego público não é excessivo no Brasil", artigo de Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto publicado na edição de 18 de janeiro de 2009 de O Globo.

28%. Nos Estados Unidos são aproximadamente 15%. No México, 14%. Além disso, nos últimos 10 anos o emprego público no Brasil cresceu na mesma proporção que a população residente. E a participação federal no emprego público caiu de cerca de 18% para perto de 15%. Na esfera estadual, ele caiu de cerca de 44% para 35% e, no âmbito municipal, subiu de 38% para 50%, em especial devido aos serviços de ensino fundamental e do sistema único de saúde (SUS).

Feitos esses esclarecimentos, cumpre registrar que segundo Raul Velloso, crítico liberal das contas públicas, entre 1987 e 2009, o gasto com pessoal ativo na estrutura de despesas não-financeiras da União caiu de 16,7% para 15,1%⁶². Dessa maneira, não há razões nem físicas, nem financeiras, que respaldem a manutenção do procedimento obsoleto de autorização hoje existente.

As autorizações para concursos públicos têm por objetivo não só expandir e fortalecer a atividade dos órgãos públicos, mas também recuperar a força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasões e outras situações, como a dos trabalhadores terceirizados em situação irregular, que devem ser substituídos por servidores concursados.

Embora não exista informação disponível que mensure a rotatividade existente para cada cargo específico que integre o plano de cargos do Executivo federal, há uma evidência geral dessa rotatividade a partir de dados globais disponibilizados pelo Executivo Federal.

Entre os anos de 2003 e 2007, a média anual de vagas autorizadas para concursos públicos permaneceu no patamar de 20 mil ao ano, com variações que foram de um piso de 8.430, em 2006, a um máximo de 27.260, em 2005⁶³. Em 2008, as autorizações de vagas mudaram de patamar e alcançaram 41.904⁶⁴. Isso decorre da prioridade dada pelo Governo à educação, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foram abertas 28.897 vagas⁶⁵ para o Ministério da Educação, representando 69% do total autorizado. São vagas para docentes e técnicos administrativos, que permitiram a abertura de novas IFES e

62 Velloso, João Paulo dos Reis. **Diálogo Nacional**. Plano Nacional de Desenvolvimento: A Hora e a Vez do Brasil. Rio de Janeiro. Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE/ Fórum Nacional/ Cúpula Empresarial, 2010. Pág. 148.

63 O critério de totalização das vagas por ano consiste em contabilizar aquelas autorizadas por ato legal e publicadas de 1o de janeiro a 31 de dezembro do ano em questão.

64 Foram 16.586 vagas para provimento em 2008 e 25.318 para 2009, a depender da disponibilidade orçamentária.

65 Esse total incluiu 11.910 vagas para provimento em 2008 e 16.987 vagas para provimento em 2009.

IFET, além de expandir instituições já existentes por meio da abertura de novas unidades.

Mas o mais interessante e que cabe ressaltar é que a relação entre vagas autorizadas e efetivo provimento ou ingresso no serviço público não é direta. De janeiro de 2003 a agosto de 2009 foram autorizadas 160.995 vagas⁶⁶ para todas as áreas, mas só ingressaram por concurso, até agosto de 2009, 107.019 novos servidores efetivos. Adicionalmente, existe toda uma movimentação na força de trabalho que envolve aposentadorias, vacâncias, término de contratos, cessões e requisições. Os quantitativos globais de servidores demonstram esta movimentação. Mesmo com o ingresso de mais de 201.302 servidores efetivos e temporários (94.283)⁶⁷ no Governo Lula, o quantitativo global de servidores civis alterou-se expressivamente menos no período, passando de 485.741 em dezembro de 2002 para 544.671 em agosto de 2009. Uma variação de 58.930, ou aproximadamente 12%, muito próxima da variação da População Economicamente Ativa no mesmo período.

Mas outro aspecto a ser deduzido desse descompasso entre vagas autorizadas para concursos, incorporação efetiva dos concursados e aumento no quantitativo global de servidores públicos civis no Executivo Federal é de que há uma surpreendente alta taxa de rotatividade nos cargos efetivos da administração direta, autárquica e fundacional, não obstante o estatuto legal da estabilidade que caracteriza o Regime Jurídico Único - RJU.

Isso se deve ao fato de que aprovados em um concurso não necessariamente almejam permanecer naquele cargo por toda a sua vida funcional, mas trata-se antes, e na maioria dos casos, de um estágio intermediário até a aprovação em novo concurso para cargo mais qualificado ou, ao menos, melhor remunerado. A rotatividade é função direta do nível de remuneração do cargo específico na estrutura de cargos e remuneração da administração pública.

Há evidências de que o problema é maior nas atividades administrativas de nível intermediário para cujos cargos são aprovados em concurso público, em regra, profissionais cuja qualificação é muito superior à demandada para o adequado

66 Foram 141.848 vagas para preenchimento por concurso público até o final de 2008 e 16.846 para preenchimento em 2009.

67 No caso dos temporários, a despeito dos 94.283 ingressos no período de janeiro de 2003 a agosto de 2009, é preciso lembrar que a duração dos contratos varia de seis meses a seis anos, já considerada a possibilidade de prorrogação prevista na Lei no 8.745/93.

exercício das competências funcionais com eles correlacionadas. Em geral, são cargos ocupados por pessoas jovens e de nível superior que, em início de carreira, submetem-se a ocupá-los até que sejam aprovados em novos concursos para cargos mais atrativos do ponto de vista da qualificação e da remuneração.

Essa evidência está na origem da inclusão no Decreto nº 6.944/09 do seguinte dispositivo:

“Art. 12. Excepcionalmente o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar a realização de concurso público para formação de cadastro reserva para provimento futuro, de acordo com a necessidade, de cargos efetivos destinados a atividades de natureza administrativa, ou de apoio técnico ou operacional dos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.”

O cadastro reserva surge portanto com o objetivo de permitir nas áreas em que há maior rotatividade da mão-de-obra que a vacância nos cargos possa ser suprida mediante imediato provimento com servidor concursado, inclusive para evitar que o gestor público seja tentado a fazer contratações excepcionais, mediante terceirização irregular de postos de trabalho que devam ser privativos de profissional concursado.

O desafio derivado dessa rotatividade é estabelecer um normativo que permita ao órgão ou entidade do Executivo federal diminuir o impacto dessas evasões sobre sua força de trabalho para evitar solução de continuidade na implementação das ações necessárias para a consecução dos objetivos institucionais.

A proposta portanto é de alteração do Decreto nº 6.944/09 no sentido de alterar a sistemática de autorização ali prevista para a realização de concurso público, estabelecendo como regra universal no Executivo federal o normativo hoje excepcional previstos para provimento dos cargos de Advogado Público da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Defensor Público da União, Diplomata e cargo docente de instituição federal de ensino superior (IFES), observados os limites de cargos existentes no quadro de pessoal do órgão ou entidade respectiva.

Ou seja, a autorização prévia que ficaria a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão se referiria ao dimensionamento da força de trabalho, ou seja, à aprovação de um quadro quantitativo global de cargos e funções para órgãos e

entidades do Executivo federal, com definição do perfil qualitativo e da dotação orçamentária correspondente, alinhado este quadro, em nível micro, com os processos operacionais da organização e com produtos e serviços que constituem os resultados organizacionais almejados, e, em nível macro, com o planejamento governamental consubstanciado no PPA.

A nova condição garantiria maior autonomia administrativa aos órgãos e entidades e permitiria aos gestores públicos a possibilidade de repor a força de trabalho de forma mais ágil, reduzindo os efeitos da carência de servidores que dão suporte à atividade institucional, respeitadas as regras prudenciais da responsabilidade fiscal.

A premissa é de que a racionalização proposta permitiria substituir o procedimento cartorial hoje existente por uma intervenção mais qualificada que apurasse a alocação de recursos humanos na administração, orientando as energias institucionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nessa área específica para atividades que não só agregassem valor gerencial aos órgãos setoriais e entidades vinculadas, mediante o racional dimensionamento de sua força de trabalho, mas que adicionalmente fossem mais compatíveis com o nível de qualificação e a capacitação técnica dos quadros do referido Ministério.

Para concluir, cumpre salientar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central dos principais sistemas administrativos do Executivo federal e que seria aconselhável a adoção de medidas correlatas de racionalização, não só com a revisão de demais processos e procedimentos vinculados à gestão de pessoas, mas também nos outros sistemas administrativos⁶⁸, observada a lógica da desburocratização e com ênfase no aperfeiçoamento da capacidade de execução da administração.

A ideia-força é de que um Estado inteligente se faz com processos inteligentes.

68 São sistemas administrativos do Governo Federal: Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal - Lei nº 10.180, de 2001; Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC – Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970; Sistema de Serviços Gerais – SISG – Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994; Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP – Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994; Sistema de Contabilidade Federal - Lei nº 10.180, de 2001, e Decreto nº 3.589, de 6 de setembro de 2000; Sistema de Administração Financeira Federal - Lei nº 10.180, de 2001, e Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000; Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal - Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000); e Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG – Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.

5 CONCLUSÃO

A presente monografia apontou as deficiências da atual sistemática de autorização para realização de concurso público no âmbito do poder executivo federal e propôs sua reformulação com base no princípio estratégico da eficácia, de modo a aperfeiçoar este procedimento administrativo do sistema de gestão de pessoas do governo federal.

No primeiro capítulo, dissertou-se sobre os desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro no mundo contemporâneo para a consecução de um projeto nacional de desenvolvimento⁶⁹. Um projeto nacional de desenvolvimento que terá que ser também expressão de um projeto regional de integração da América do Sul com construção de um complexo produtivo no âmbito do subcontinente que permita seu desenvolvimento com autonomia e sua projeção no mundo. Há oportunidades estratégicas a serem exploradas para que o Brasil e a América do Sul possam de modo articulado enfrentar o desafio dos polos concorrentes de poder no cenário internacional. Para a implementação desse projeto será necessário construir um Estado inteligente que possa articular recursos para transformar o poder potencial nacional e regional em poder efetivo.

No segundo capítulo, a análise ateve-se à discussão dos principais orientadores estratégicos que devem balizar o processo de modernização e de construção de um Estado inteligente. Foram consideradas as diretrizes de reforma do Estado existentes – a Agenda Nacional de Gestão Pública e a Carta de Brasília da Gestão Pública. Foram elencados os principais pontos a serem aperfeiçoados e os óbices a serem enfrentados.

Por fim, no terceiro capítulo, foi feita a análise da sistemática de autorização de concurso público hoje vigente e sugerida a adoção de novo procedimento administrativo. Um novo procedimento que envolva a aprovação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de um quadro de dimensionamento prévio de força de trabalho, com o perfil quantitativo e qualitativo necessário para que as

⁶⁹ Em linhas gerais, esse projeto pode ser caracterizado por crescimento com inclusão social; construção de capacidade dissuasória na área militar; política externa independente com projeção internacional; integração regional na América do Sul; integração física e econômica do território nacional com redução das desigualdades interregionais; sustentabilidade ambiental como variável relevante do processo; universalização de oportunidades educacionais; criação e expansão de um sistema nacional de inovação; aperfeiçoamento das instituições do Estado de direito democrático e republicano com melhoria no funcionamento da máquina pública.

organizações cumpram sua missão institucional e com a correspondente dotação orçamentária. Só seriam necessárias autorizações específicas adicionais para a realização de concurso público em caso de ampliação da força de trabalho do órgão ou entidade do poder executivo federal. A mudança de sistemática deve permitir maior autonomia administrativa para a reposição tempestiva da força de trabalho de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional, de maneira a impedir que haja solução de continuidade no seu processo de renovação.

Recomendou-se ainda que se empenhem esforços para fazer racionalizações semelhantes em todos os procedimentos de todos os sistemas administrativos do poder executivo federal.

Enfim, são iniciativas que convergem para a construção de um Estado inteligente.

Em síntese, o objetivo foi recomendar o aperfeiçoamento de um procedimento administrativo específico que burocratiza o processo de renovação e de reposição da força de trabalho da administração pública direta, autárquica e fundacional. Essa proposição se inseriu em um contexto mais amplo de discussão e proposição de medidas voltadas para o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública. O aperfeiçoamento da gestão deve dotar o Estado brasileiro de uma estrutura inteligente, com processos mais racionais que permitam a coordenação e a execução célere de suas ações na consecução de um projeto nacional de desenvolvimento que amplie o poder efetivo do Brasil e aumente a sua projeção e a da América do Sul no cenário global, mediante uma estratégia de integração regional articulada com o setor privado que permita aproveitar as oportunidades para a reestruturação competitiva do sistema produtivo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Nelson. Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. **Conferência**. X Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, 22 de setembro de 2010.

BAUMANN, Renato; Araújo, Raquel; Ferreira, Jhonatan. **As relações comerciais do Brasil com os demais BRIC`s**. Brasília. CEPAL, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em 13 out. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm>. Acesso em 13 out. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009**. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm>. Acesso em 13 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. **Política de Desenvolvimento da Produção: Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Balço do Ano Nacional da Gestão Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=5382&cat=34&sec=6>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Carta de Brasília da Gestão Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Comunicados Seges. n. 1 a 4**. Brasília, DF, 2009/2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=133&sec=6>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Construindo uma Agenda de Gestão Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/ConstruindoAgendaGestaoPublica.pdf>. Acesso em: 14 abril de 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091211_Inventario.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Formas Jurídicas da Administração Pública e de Relacionamento com o Terceiro Setor**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090911_formas_juridicas.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Manual de Orientação para Arranjo Institucional de Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranjo_institucional.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública: Documento de Referência do Fórum Nacional de Gestão Pública**.

Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Relatório Final do 1º Fórum Nacional de Gestão Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/relatorio_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.siorq.redegoverno.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/091207_SEGES_agenda_gestao.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior. **Conhecendo o Brasil em Números**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 13 abr. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>; <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. Crise Financeira Global e depois? Um novo capitalismo. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, edição 86 março de 2010. Disponível em:

<http://novosestudios.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1373>. Acesso em: 14 abr. 2010.

CASTRO, Therezinha de. **América do Sul: Vocação Geopolítica**. Rio de Janeiro. ESG, 1997.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Bases Teóricas de Planejamento**. Rio de Janeiro, ESG, 2010.

_____. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro, ESG, 2009. v.1.

_____. **Manual Básico: Método para o Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro, ESG, 2009.v.3.

GENTIL, Denise. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Conferência**. ESG, 30 de setembro de 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**. Fundamentos Teóricos e Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier/Campus, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro. ESG, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, Vol.78. n^o 2, Mar/Apr.1999, p.35-49.

INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS. **Plano de Ação contra a Crise: Mobilização das Lideranças Nacionais para Transformar Crise em Oportunidade**. Rio de Janeiro. INAE, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Brasil e Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília. IUPERJ, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Jurista e professor. **Conferência**. ESG, 18 de outubro de 2010.

MENDES, Aldo Luiz . Diretor de Política Monetária do Banco Central. **Conferência**. ESG, 10 de outubro de 2010.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. **A Geopolítica e a Política Externa do Brasil: Interseção dos Mundos Militar e Diplomático em um Projeto de Poder. A Ata das Cataratas e o Equilíbrio de Forças no Cone Sul**. (Dissertação de mestrado). Brasília, DF, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2004.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de et al. **Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091229_avancos_desafios.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; Silva, Tiago Falcão; Costa, Patrícia Vieira. **O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Mito_Inchaco.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **Políticas Inovadoras em Gestão no Brasil**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090729_SEGES_Arq_politicas_inovadora.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2010.

_____. **Previdência do Século XXI**. Brasília. Fundação de Estudos Previdenciários da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social – Funprev/Anasps, 2005.

OLIVEIRA, Ivan Tiago M., Leão, Rodrigo Pimentel F., Chernavsky, Emílio. **Inserção no Comércio Internacional de Brasil, Índia e China**. Brasília. IPEA, 2010.

OSWALD, Vivian e Beck, Martha. Mais Básico e Mais Vulnerável. Brasil perde US\$ 27 bi por exportar menos manufaturas. **O GLOBO**, pag. 33, 8 de agosto de 2010.

PESSOA, Eneuton; Mattos, Fernando; Britto, Marcelo. O emprego público não é excessivo no Brasil. **O GLOBO**, 18 de janeiro de 2009.

PRAZERES, Tatiana Lacerda, Diniz, Ângela Maria Carrato, Rocha, Maurício Santoro. **O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI**. Brasília, DF, FUNAG/ IPRI, 2006.

RAMALHO, Ivan. Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Conferência. ESG**, 20 de setembro de 2010.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Diálogo Nacional**. Plano Nacional de Desenvolvimento: A Hora e a Vez do Brasil. Rio de Janeiro. Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE/ Fórum Nacional/ Cúpula Empresarial, 2010.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, DC, 2010.