

# Reforma do Estado e da administração pública necessária ao Brasil na era contemporânea

Fernando Alcoforado<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a crise econômica e financeira mundial e suas consequências, especialmente aquelas que dizem respeito ao Brasil, e avaliar a necessidade de ser realizada uma reforma profunda do Estado e da Administração Pública na atualidade para promover o desenvolvimento econômico e social do país. A metodologia adotada consistiu na análise de publicações versando sobre a crise econômica e financeira mundial e seus desdobramentos, a reforma do Estado e da Administração Pública implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a avaliação de seus resultados, e a experiência do "Estado em rede" na União Europeia a fim de apresentar proposições de reestruturação do Estado no Brasil para torná-lo eficiente e eficaz. O resultado dos estudos apontou a necessidade de implementação de uma nova reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil.

**Palavras chaves:** Globalização. Crise econômica mundial de 2008. Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil nos anos 1990 e 2000. Reforma do Estado e da Administração Pública requerida ao Brasil e à Bahia na era contemporânea.

## Abstract

*This article's objective is to analyse the world economic and financial crisis and its consequences, especially those related to Brazil and evaluate the need for an in-depth State and Public Administration reform to be undertaken in order to promote its economic and social development. The methodology adopted consisted of analysing publications concerned with the world economic and financial crisis and its ramifications and State and Public Administration reform implemented under President Fernando Henrique Cardoso's government. An evaluation of its results and experience of the network State in the European Union, in order to submit proposals for State restructuring in Brazil to make it efficient and effective is then put forward. The results of these studies pointed towards the need to implement new State and Public Administration reform in Brazil.*

**Keywords:** Globalization. 2008 world economic crisis. State and Public Administration reform in Brazil in 1990 and 2000. State and Public Administration reform required from Brazil and Bahia in the contemporary era.

## A CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA MUNDIAL E A NECESSIDADE DE UM PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

O processo de globalização que se registra na atualidade é uma consequência natural do

desenvolvimento do capitalismo, que nasceu nas entranhas do feudalismo nas cidades medievais da Europa e se expandiu, progressivamente, constituindo mercados e Estados nacionais a partir do século XV. O estágio de globalização do capital se iniciou também nesta época, com as correntes de comércio que vários países europeus mantinham com o Oriente e a partir da descoberta da América por Cristóvão Colombo.

Foi no pós-guerra, a partir da década de 1950, que o processo de globalização atingiu as

<sup>1</sup> Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona (UB), Espanha; especialista em Engenharia Econômica e Administração Industrial pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ); professor universitário; consultor de organizações públicas e privadas nacionais e internacionais nas áreas de planejamento econômico, planejamento e desenvolvimento regional, planejamento de sistemas de energia e planejamento estratégico. falcoforado@uol.com.br

culminâncias com a expansão do comércio internacional e a transferência de capitais dos países capitalistas centrais para os periféricos através de vultosos financiamentos e investimentos diretos. Segundo Hirst e Thompson (1998, p. 87),

[...] no período 1945-73, o fator dominante que dirigiu a economia mundial foi o crescimento do comércio internacional; do início da década de 80 em diante, sustentamos, foi o crescimento do investimento externo direto.

A avaliação de Hirst e Thompson sobre o longo boom após a Segunda Guerra Mundial é a de que seria resultante de um crescimento maciço do comércio mundial e do investimento interno (e, em menor extensão, externo). A prosperidade da economia mundial baseava-se, em grande parte, na orientação que era dada às exportações. De 1960 a 1990, as exportações cresceram mais rapidamente do que a produção. No entanto, a partir da década de 1980, o crescimento do investimento externo direto passou a suplantar o das exportações. Entre 1983 e 1990, os fluxos de investimento externo direto expandiram-se a uma taxa média anual de 34% comparada à taxa anual de 9% para o comércio global de mercadorias.

O setor financeiro expandiu globalmente de forma exponencial para dar suporte às atividades produtivas, aos investimentos e ao comércio internacional. Segundo Chesnais (1996, p.244),

[...] a hipertrofia da esfera financeira pode ser constatada comparando o montante das transações vinculadas ao comércio internacional de mercadorias com as do mercado de câmbio. O movimento diário do comércio internacional representou em 1992 apenas 3% do montante das transações diárias nos mercados de câmbio que já ultrapassavam 1 trilhão de dólares por dia (1,5 trilhão de dólares em 1995).

François Chesnais (1996, p.241) tem a opinião de que

[...] é no campo monetário e financeiro, talvez mais do que em qualquer outro, que foi maior a responsabilidade dos governos, a começar pelos do Reino Unido e dos Estados Unidos, na criação das condições que permitiam ao

capital concentrado atuar praticamente a seu bel-prazer, com poucos controles ou freios.

O descontrole do sistema financeiro global associado aos vultosos déficits em conta corrente dos Estados Unidos contribuiu decisivamente para a eclosão da atual crise financeira mundial. A crise financeira mundial ocorrida em 2008 teve como epicentro os Estados Unidos, que vêm acumulando déficits sucessivos em conta corrente por mais de 25 anos, fato este que está comprometendo seriamente o desenvolvimento da produção, do investimento e do comércio global. Nouriel Roubini, referindo-se aos Estados Unidos no artigo sob o título "O esquema Ponzi", publicado na revista Carta Capital em 01/04/2009, afirma que

[...] um país que gastou mais do que recebeu por mais de 25 anos, e se defronta com um pesado déficit em conta corrente, torna-se o maior detentor de dívida externa do mundo é também um país Ponzi que, eventualmente, vai decretar moratória se, com o tempo não apertar o cinto e começar a perseguir déficits em conta corrente menores e balança comercial superavitária. As obrigações dos EUA devem somar um montante superior a 3 trilhões de dólares (ROUBINI, 2009a).

Dois cenários catastróficos alternativos podem resultar desta afirmativa de Nouriel Roubini: o primeiro é que os Estados Unidos poderão dar o maior calote do planeta ao decretarem a moratória de sua dívida (3 trilhões de dólares), agravando ainda mais a crise atual; o segundo, de comprometimento acentuado do comércio mundial, se adotarem a política de apertar o cinto, reduzir déficits e tornar superavitária sua balança comercial dado o peso da economia americana. Estamos, portanto, diante de um quadro de difícil, senão impossível superação. Isto significa dizer que a crise atual da economia mundial que eclodiu nos Estados Unidos deverá ter continuidade, avançando da recessão em que se encontra à depressão.

Há muita especulação quanto à evolução futura da economia mundial. Alguns analistas advogam a tese de que a economia mundial terá uma evolução em "V", isto é, apresentaria no primeiro momento

recessão com queda no crescimento cuja retomada aconteceria imediatamente após atingir o ponto mais baixo. Outros consideram o crescimento em "U", isto é, haveria recessão com a queda no crescimento econômico, seguida de um longo período de depressão após o qual ocorreria a retomada do crescimento. Finalmente, os mais pessimistas defendem uma evolução em "L", isto é, haveria recessão seguida de depressão sem perspectiva de crescimento. Neste último caso, a retomada do crescimento só aconteceria com a edificação de uma nova ordem econômica mundial.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, defende uma evolução entre "V" e "U" ao afirmar que o mundo já ensaia sair da pior recessão do pós-Segunda Guerra, mas que uma recuperação mais firme poderá demandar mais tempo do que o previsto (Ver o artigo de Fernando Canzian, "Economia mundial tem reação fraca, diz FMI", publicado pela Folha de S. Paulo no Caderno Dinheiro em 9 de julho de 2009). Segundo o FMI, a boa notícia é que as forças que vinham empurrando a economia global para baixo estão perdendo força. Mas a má notícia é que ainda é muito fraca a força que nos empurra para cima, disse o economista-chefe do Fundo, Olivier Blanchard, ao anunciar as novas previsões contidas no relatório "Panorama da Economia Mundial".

A maior dificuldade de recuperação da economia mundial reside em maior escala nos Estados Unidos, que se defrontam com um pesado déficit em conta corrente, tornando-se o maior detentor de dívida externa do mundo. Se os Estados Unidos não apertarem o cinto e começarem a perseguir déficits em conta corrente menores e balança comercial superavitária, vão ter que decretar moratória, colocando em xeque a economia mundial. Ressalte-se que as obrigações dos Estados Unidos devem somar um montante superior a 3 trilhões de dólares. No entanto, se os Estados Unidos apertarem o cinto para evitar a moratória haverá o comprometimento do comércio internacional dado o peso

da economia norte-americana. Isto significa dizer que, qualquer que seja a solução para a economia norte-americana, a crise global atual terá continuidade, avançando da recessão em que se encontra à depressão crônica. A evolução da economia mundial seria, portanto, em "L".

Nouriel Roubini apresenta nova forma de evolução da economia mundial, em "W", em seu artigo "Cresce o risco de nova contração", publicado na Folha de S. Paulo de 25/08/2009. Roubini afirma que

[...] existem duas razões para que exista risco ascendente de uma recessão de duplo mergulho, em forma de W. Para começar, existem riscos associados às estratégias de saída para o grande relaxamento da política monetária e de estímulo fiscal: as autoridades serão criticadas por agir e também por não agir. Caso decidam levar a sério os grandes déficits fiscais e decretarem aumento de impostos, corte de gastos e redução da liquidez excessiva, poderão solapar a recuperação e levar a economia a uma estagdeflação (recessão e deflação) (ROUBINI, 2009b).

O futuro da economia mundial depende da solução que seja dada à gigantesca dívida pública dos Estados Unidos e à grande dependência econômica recíproca dos Estados Unidos e da China. O primeiro problema que precisa ser solucionado é o da gigantesca dívida pública dos Estados Unidos que, por sua vez, depende também da solução que seja dada à grande dependência econômica recíproca dos Estados Unidos e da China. Esta dependência decorre, de um lado, do fato das reservas monetárias chinesas estarem financiando decisivamente o crescimento do déficit dos Estados Unidos e, de outro, o mercado norte-americano ser o principal destino das exportações chinesas. Com a receita gerada por enormes excedentes comerciais com os Estados Unidos e as políticas que mantêm sua moeda artificialmente baixa, Pequim é o maior investidor em títulos do Tesouro norte-americano.

O aparente controle financeiro da China sobre os Estados Unidos vem ganhando grande destaque. Ressalte-se que o acúmulo por parte da China de uma enorme reserva em divisas estrangeiras (US\$ 2 trilhões) é efeito colateral de um modelo econômico demasiado dependente das exportações. O enorme superávit comercial da China é fruto de um yuan subvalorizado, que vem permitindo que outros países consumam bens chineses às custas da própria população chinesa. A China não pode vender as reservas de seu Tesouro sem desencadear o próprio colapso do dólar, o que supostamente teme. Um aspecto fundamental a considerar é que se os Estados Unidos adotassem a política de reduzir seus déficits, isso levaria o país a comprar menos produtos chineses.

A recente cúpula entre os governos chinês e norte-americano teve como principal objetivo iniciar conversações para procurar soluções conjuntas, apesar das divergências sobre a moeda, para o déficit orçamentário norte-americano e o fosso comercial (exportações/importações) entre os dois países, entre outros. O governo Obama manteve a intenção de se centrar na diferença na balança comercial, frisando que a China não deve contar com os consumidores norte-americanos para fazer a economia global sair da recessão, porque o consumo das famílias norte-americanas está em contração. Isto significa dizer que a China teria que necessariamente impulsionar o consumo interno para manter seu crescimento econômico e contribuir para uma mais rápida, porém mais equilibrada e sustentável, recuperação global.

Martin Wolf, do Financial Times, pergunta se

[...] a economia mundial está saindo da crise? O mundo aprendeu as lições certas? A resposta para ambas as perguntas é: até certo ponto. Nós fizemos algumas coisas acertadas e aprendemos algumas das lições certas. Mas nem fizemos o suficiente e nem aprendemos o suficiente (WOLF, 2009).

Wolf afirma ainda que devemos colocar estas notícias, por mais bem-vindas que sejam, em contexto. O pior da crise financeira pode ter ficado para trás, mas o sistema financeiro continua subcapitalizado e

carregando um fardo ainda desconhecido de ativos duvidosos. Pelo contrário, ele está escorado por um imenso apoio explícito e implícito dos contribuintes. A probabilidade de prejuízo à frente é próxima de 100%.

Segundo Wolf, a subcapitalização do sistema financeiro impacta negativamente sobre a economia real, inibindo o financiamento do setor produtivo e do comércio internacional. Muitos países, inclusive o Brasil, estão sofrendo quedas acentuadas em suas receitas de exportação em razão da redução da demanda mundial resultante da recessão global, mas também em consequência da retração do crédito para exportação. Teme-se que a tentativa de cada país estimular sua própria economia na conjuntura atual, associada à adoção de medidas protecionistas, leve a uma reação em cadeia. Isso reduziria o comércio internacional, aumentaria o desemprego e autoalimentaria a crise em cada país e em escala global. A busca de vantagens em cada país levaria ao pior cenário para todos: a depressão da economia mundial. Muitos analistas temem que se repita o que aconteceu durante a Grande Depressão nos anos 1930. A volta do protecionismo representaria um sério risco para a continuidade do processo de globalização.

Martin Wolf afirma também que por trás do excesso de capacidade e dos enormes aumentos nos déficits fiscais está o desaparecimento do consumidor que gasta muito, principalmente nos Estados Unidos. A prudência do setor privado provavelmente perdurará em um mundo pós-bolha caracterizado por montanhas de dívida. Aqueles que esperam um retorno rápido aos negócios de costume de 2006 estão fantasiando. Uma recuperação lenta e difícil, dominada pela desalavancagem e riscos deflacionários, é a perspectiva mais provável. Os déficits fiscais permanecerão imensos por anos. As alternativas – liquidação do excesso de dívida por meio de um aumento da inflação ou falência em massa – não serão permitidas. A alta dependência de uma expansão monetária imensa e déficits fiscais nos países que antes consumiam muito será insustentável no final. A visão de Wolf é a de que a evolução da economia mundial ocorrerá em "U".

Para Wolf, quanto mais forte for o crescimento da demanda nos países com superávit, em relação ao PIB potencial, e mais poderoso for o reequilíbrio global, mais saudável será a recuperação da economia mundial. Isso vai acontecer? Wolf duvida. O alto desemprego persistente e um baixo crescimento poderão até mesmo ameaçar a própria globalização. As fraquezas fundamentais do setor financeiro ainda não foram tratadas. Dúvidas também permanecem sobre o funcionamento do sistema monetário internacional baseado no dólar, os alvos corretos para a política monetária, a gestão dos fluxos globais de capital, a vulnerabilidade das economias emergentes, como demonstrado na Europa central e oriental e, também, a fragilidade financeira demonstrada com tanta frequência e tão dolorosamente ao longo das últimas três décadas.

Uma das consequências da crise econômica e financeira mundial é o agravamento do balanço de pagamentos em conta corrente da maioria dos países em razão da queda inevitável no comércio internacional nos próximos anos. Os países que apresentam problemas de déficits nos seus balanços de pagamentos terão também reduzidas suas capacidades para importar. Quando isto ocorrer, eles não terão outra alternativa senão a de substituir importações, protegendo seus mercados internos. É imprescindível que a decisão de adotar uma política de substituição de importações com o fortalecimento do mercado interno seja tomada pelo governo brasileiro antes que a situação se torne crítica no país.

A política econômica a ser adotada pelo Brasil deveria ser orientada no sentido de enfrentar, nos próximos anos, déficits crescentes no balanço de pagamentos. Até a eclosão da crise mundial, esses déficits eram cobertos pela entrada de capitais externos que deverão ser reduzidos significativamente nos próximos anos por causa da crise de liquidez do sistema financeiro mundial. Uma alternativa seria utilizar as reservas de 200 bilhões de dólares em divisas que dispomos na cobertura desses déficits. A outra, mais inteligente, seria a de utilizar

esses recursos para investir na produção interna em substituição ao que o país importa e reduzir ou eliminar, em consequência, o déficit no balanço de pagamentos. Outra grande vantagem é que esta medida geraria emprego e renda internamente no país, e reduziria sua vulnerabilidade externa.

Em outras palavras, o governo brasileiro deveria adotar uma nova política econômica, centrada no incentivo à industrialização substitutiva de importações, passando-se a produzir no Brasil o que é importado do exterior. O objetivo seria reduzir os gastos do país em divisas com importações contribuindo, desta forma, para reduzir os déficits que deverão ocorrer na balança comercial e no balanço de pagamentos do país em conta corrente, além de incrementar a geração de emprego e renda no mercado interno.

Essas medidas de política econômica são absolutamente indispensáveis porque a crise econômica e financeira mundial não terá solução a curto e médio prazos. Levando em conta os *ciclos longos* de Kondratieff, a crise enfrentada pelo sistema capitalista mundial só terá um fim em 2029. Sua duração será, portanto, de 20 anos no mínimo. Durante este período, vivenciaremos uma situação de caos sistêmico, a não ser que haja uma ação articulada global que leve à superação do problema. Além disso, o protecionismo deverá ser adotado na maioria dos países que se defrontarão com problemas em seus balanços de pagamentos.

Devido a esses fatos, o governo brasileiro precisa se convencer definitivamente de que a crise do sistema capitalista mundial é profunda. O Brasil não é uma ilha de prosperidade em um ambiente de crise geral. A economia mundial se encontra em recessão e caminha para a depressão. A saída do estado de depressão para o de retomada só ocorrerá a longo prazo, se tomarmos por base a experiência histórica. Ressalte-se que a crise global de 1873 só foi superada em 1896, 23 anos após, e a mais recente, a de 1929, só foi superada em 1945, 16 anos após sua eclosão. O comércio exterior será

### Uma das consequências da crise econômica e financeira mundial é o agravamento do balanço de pagamentos em conta corrente

profundamente afetado nos próximos anos. Nessas circunstâncias, qualquer plano de desenvolvimento para o Brasil deveria estar fortemente apoiado no mercado interno.

Uma constatação que se observa no momento é a de que cada país está buscando solucionar seus próprios problemas. No Brasil, um grave problema é o fato de termos um presidente e uma equipe econômica sem visão estratégica. Eles só olham o curto prazo. O governo brasileiro está perdendo a grande oportunidade histórica de promover o desenvolvimento do país em novas bases. Peter Drucker (1972), uma das maiores autoridades mundiais em administração, afirma na página 124 de sua obra *O Gerente Eficaz* que

Gerentes eficazes [...] procuram prever o que é estratégico e genérico, em vez de resolver problemas.

e, na página 133, ressalta que

A primeira pergunta que o tomador de decisões faz é: "Essa situação é genérica ou uma exceção? Isso é algo que gera um grande número de ocorrências? Ou é a ocorrência um acontecimento único que precisa ser tratado como tal? O que é genérico deve ser respondido com uma regra, um princípio. O excepcional só pode ser tratado como tal e como se apresenta".

Os ensinamentos de Peter Drucker não estão sendo seguidos pelos dirigentes do Brasil, que procuram resolver, sobretudo, os problemas de curto prazo como, por exemplo, o da insuficiência de crédito interno e externo, com a adoção de medidas voltadas para a redução dos depósitos compulsórios dos bancos, a dispensa do IPI na indústria automobilística e em outros setores industriais, o aporte de maior volume de recursos ao mercado pelos bancos estatais, a redução das taxas de juros, apesar da taxa Selic continuar elevada tanto quanto os *spreads* bancários, entre outras medidas tóxicas.

Os dirigentes do Brasil não perceberam ainda que o que está ocorrendo é um acontecimento único que precisa ser tratado com a adoção de estratégias que neutralizem as ameaças ao desenvolvimento

econômico e social do país, e que contribuam para aproveitar as oportunidades que a crise atual possa proporcionar. Acontecimento único significa dizer que as regras utilizadas em condições de normalidade não se aplicam nas condições atuais. Isto significa dizer que o governo federal deveria atuar, na frente interna, adotando um plano estratégico de desenvolvimento para o país centrado fundamentalmente no fortalecimento do mercado interno e, na frente externa, buscando incrementar as exportações através do comércio multilateral e bilateral. Este plano estratégico de desenvolvimento requererá uma nova e urgente reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil para dar-lhe sustentação.

#### BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 1990 E 2000

A reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil realizada na década de 1990 ocorreu em razão de três fatores: o processo de globalização da economia, a crise de financiamento do setor público agravada na década de 1980 e a crise do modelo de gestão imperante no país. Esta reforma teve início a partir do governo Fernando Collor, em 1990, quando foi dado início ao processo de introdução do modelo neoliberal no Brasil, dando início ao desmonte do aparato institucional montado no país de 1930 a 1988 para facilitar o ingresso de capitais externos considerados indispensáveis em razão da insuficiência da poupança interna para financiar os investimentos na expansão da economia brasileira.

Em sua obra *Um projeto para o Brasil*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

De 1990 até 1998, o governo brasileiro adotou um conjunto de medidas preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial para inserir o Brasil ao processo de globalização – o *Consenso de Washington* – que estabelecia três passos a serem dados na seguinte ordem: 1) estabilização da economia (combate à inflação); 2) realização de reformas estruturais

(privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial); e 3) retomada dos investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento. É levando em conta este contexto que devemos situar a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil realizada na década de 1990 (ALCOFORADO, 2000, p.92).

Fatores internos e externos contribuíram para que houvesse mudanças no aparato institucional existente no Brasil até 1990. Internamente, a crise financeira do Estado, que fazia com que ele se tornasse incapaz de atuar como investidor, a insuficiência de poupança privada interna, a cessação do financiamento de bancos internacionais e a redução de investimentos estrangeiros diretos no Brasil a partir da crise da dívida externa na década de 1980 colocaram em xeque o modelo de desenvolvimento até então em vigor (ALCOFORADO, 2000, p.104).

Externamente, a crise estrutural do sistema capitalista mundial, no final da década de 1970, colocou na ordem do dia a necessidade dos países industrializados reestruturá-lo. Esta reestruturação tinha como principal objetivo a abertura dos mercados mundiais com a redução do tamanho do Estado e menor ingerência dos governos nacionais na atividade econômica. Para os países ditos emergentes como o Brasil, preconizou-se o *Consenso de Washington*, expressão adotada em 1990 pelo economista inglês John Williamson, que contempla um conjunto de medidas estabelecido pelo FMI e pelo Banco Mundial para estabilizar as economias dos países capitalistas periféricos a fim de adaptá-los à nova ordem econômica mundial em gestação centrada na globalização (ALCOFORADO, 2000, p.104).

Segundo Eli Diniz, professora do Instituto de Economia da UFRJ,

[...] no decorrer dos anos 1990, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública brasileira. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do

desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem" (DINIZ, 2001).

Com a instalação do governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil ganha destaque na agenda nacional a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que assume, além das funções tradicionais de gestão da função pública, a atribuição de coordenar o processo de reestruturação da administração pública brasileira. A proposta de reforma destaca a necessidade de aumentar a governança do Estado, ou seja, a capacidade técnica e administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços para o atendimento dos cidadãos, e limitando a atuação do Estado àquelas funções que lhe são próprias.

Com isso, o Estado assumiria um papel menos abrangente como executor ou prestador direto de serviços, reorientando o foco de sua atuação para a promoção do desenvolvimento social e econômico, visando assegurar o atendimento das demandas sociais básicas. Nesta nova perspectiva, buscava-se o fortalecimento do Estado para a execução das funções de formulação de políticas públicas, regulação e coordenação, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. A modernização da gestão pública se fundamentaria na observância dos seguintes princípios:

- **Focalização da ação do Estado no cidadão.** O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania, tendo como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania;
- **Reorientar os mecanismos de controle para resultados,** o que significa substituir a lógica vigente do controle da legalidade e do

cumprimento do rito burocrático para o controle voltado para a consecução de objetivos;

- **Flexibilidade administrativa**, que permita alcançar os resultados esperados pela sociedade;
- **Controle social**, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação.

Para a implantação desses princípios, foi necessária a construção de um modelo conceitual baseado na existência de quatro setores dentro do Estado:

#### a. Núcleo Estratégico

É o setor que edita leis, define as políticas públicas e zela pelo seu cumprimento. Representa o segmento voltado para a consecução das funções estratégicas do Estado e corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, e, no poder Executivo, à cúpula diretiva, responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

#### b. Atividades Exclusivas

É o setor onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, arrecadar impostos, fiscalizar e subsidiar do Estado.

#### c. Serviços Não Exclusivos

Corresponde ao setor onde o Estado atua num contexto competitivo, simultaneamente com organizações públicas não estatais e com a iniciativa privada. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

#### d. Produção de bens e serviços para o mercado

Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, que ainda permanecem no aparelho do Estado, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

Dentro dessa perspectiva, o novo desenho institucional do aparelho do Estado induz ao fortalecimento de suas funções de formulação de políticas, por intermédio do núcleo estratégico, reservando-se o espaço da prestação de serviços para instituições de três naturezas básicas:

- **no setor de atividades exclusivas**, por intermédio das Agências Executivas, que consiste, basicamente, numa qualificação adicional dada às autarquias e fundações que atuam neste setor, a partir da responsabilização e comprometimento com resultados e a contrapartida de flexibilidades mínimas necessárias para a consecução dos objetivos estabelecidos em contrato de gestão, firmado com o ministério supervisor;
- **no setor de serviços não exclusivos**, pela transformação das instituições que atuam neste setor em Organizações Sociais, entidades públicas não estatais, que, a partir de autorização parlamentar específica, ficariam autorizadas a participar do orçamento público, mediante contrato de gestão que definirá os compromissos de resultados específicos;
- **no setor de produção de bens e serviços para o mercado**, por intermédio de empresas privadas a partir da concessão, ou estatais, neste caso, reguladas por meio de contrato de gestão, celebrado com o ministério supervisor.

Essas diretrizes indicam, primeiramente, a necessidade de estabelecer a distinção entre as ações a serem realizadas diretamente pelo aparelho do Estado, as ações a serem apenas garantidas pelo Estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulação, orientação e fomento para a iniciativa privada. Outra abordagem necessária consiste na definição das ações que cabem à esfera federal, assumindo-se que um dos requisitos para a racionalização do emprego dos recursos públicos e para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado no governo federal é a descentralização, para as outras esferas, de serviços cuja natureza demande informação e decisão em nível regional ou local, mais compatíveis com o exercício do controle social pelos cidadãos.

A proposta de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso não alcançou, entretanto, o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os

vícios do passado. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda.

A principal falha da reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso reside no fato de vinculá-la à inserção subordinada do Brasil ao processo de globalização e não a uma estratégia de desenvolvimento nacional. Outra deficiência importantíssima na reforma do Estado e da Administração Pública realizada na década de 1990 decorre do fato de não ter proposto estratégias que possibilitassem na prática o aumento da eficiência e da eficácia do aparelho do Estado no Brasil com a realização de uma profunda reestruturação organizacional.

Em sua obra *De Collor a FHC – O Brasil e a nova (des)ordem mundial*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

O Estado no Brasil é ineficiente e ineficaz devido à falta de integração dos governos federal, estadual e municipal na promoção do desenvolvimento nacional, regional e local. "Associe-se a esse fato a existência de estruturas organizacionais inadequadas em cada um dos níveis federal, estadual e municipal que inviabilizam o esforço integrativo nessas instâncias de governo. A falta de integração das diversas instâncias do Estado é, portanto, total, fazendo com que a ação do poder público se torne caótica no seu conjunto, gerando, em consequência, deseconomias de toda ordem (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

As estruturas organizacionais do governo em todos os seus níveis no Brasil estão superadas. É inadmissível que estruturas do governo federal, estadual e municipal superponham esforços, como ainda ocorre hoje em muitos setores, exaurindo os poucos recursos coloca-

dos à sua disposição. Para solucionar esse problema, seria necessário fazer com que os governos federal e estaduais assumissem funções normativas e de planejamento glo-

bal, regional e setorial em bases integradas, enquanto as prefeituras municipais, órgãos de desenvolvimento regional e empresas estatais fariam a parte executiva também de forma articulada (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

Competiria, portanto, às prefeituras municipais, aos organismos de desenvolvimento regional e

às empresas estatais a grande responsabilidade de colocar em prática todos os planos de desenvolvimento global, regional, estadual, municipal e setorial elaborados em conjunto pelas diversas instâncias de governo após auscultar os parlamentos nos seus níveis federal, estadual e municipal, bem como a sociedade civil. Esse modelo de gestão integrada do setor público no Brasil se contraria ao que prevalece na atualidade, no qual os governos federal, estadual e municipal são autônomos nas suas deliberações e ações, e politicamente reativos à ideia de integração (ALCOFORADO, 1998, p. 101).

Repensar a reforma do Estado requer uma ruptura com o paradigma ainda dominante nos estudos desta área que privilegia o papel da tecnocracia na gestão governamental em detrimento da manifestação de setores da sociedade civil. Não basta mais e mais concentração do poder técnico, como ocorre na atualidade. É preciso levar em conta a dimensão política da reforma do Estado, contemplando a participação de setores da sociedade civil através de audiências públicas, plebiscitos e referendos nas tomadas de decisão sobre as questões mais relevantes. A ênfase na política requer, fundamentalmente, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle social externo, a transparência e a publicização dos atos do governo.

Além das fragilidades acima apontadas, a reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso, não levou na devida conta a experiência da União Europeia que constituiu o denominado **Estado em rede**. Em sua tese de doutorado, *Os Condicionantes do Desenvolvimento do Estado da Bahia*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

Em consequência do fracasso do Estado-Nação clássico em articular a resposta aos desafios da globalização da economia, da tecnologia e da comunicação, os governos europeus estão tentando administrar seus países com a construção de um novo sistema institucional, o **Estado em rede** (ALCOFORADO, 2003, p. 58).

Manuel Castells afirma que a unificação da Europa é uma fonte de inovação institucional que poderá fornecer algumas respostas à crise do Estado-Nação, porque estão sendo criados novos tipos de governo e novas instituições governamentais nos âmbitos europeu, nacional, regional e local, motivando uma nova forma de Estado que propõe ser chamado de **Estado em rede**. A integração europeia é, ao mesmo tempo, uma reação ao processo de globalização e sua expressão mais avançada (Castells, 1999). A implantação do Estado em rede no Brasil se traduziria na integração dos diversos organismos do Estado brasileiro em todos os níveis federal, estadual e municipal no planejamento e na execução dos planos de desenvolvimento do país.

#### A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REQUERIDA AO BRASIL E À BAHIA NA ERA CONTEMPORÂNEA

Diferentemente da reforma do Estado e da Administração Pública posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve como principal objetivo a inserção do Brasil ao processo de globalização com base no *Consenso de Washington*, urge a realização de uma nova reforma no Brasil que contribua para promover o desenvolvimento do país apoiado fortemente no mercado interno pelas

razões expostas no primeiro item deste artigo. Para dar sustentação a esta estratégia de desenvolvimento é necessário que o Estado brasileiro, em todos os seus níveis, disponha de uma estrutura organizacional eficiente e eficaz.

Em suas obras *Globalização e Desenvolvimento* (2006) e *Bahia – Desenvolvimento do Século XVI ao Século XX e Objetivos estratégicos na Era Contemporânea* (2007), Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

Um projeto de desenvolvimento de um país ou de uma região só terá caráter progressista se gerar transformação, mudança, progresso, criação e distribuição de riqueza. O desenvolvimento econômico se materializa quando há transformação, mudança, progresso e criação de riqueza, e o desenvolvimento social só acontece quando a riqueza é amplamente distribuída pela população, isto é, não é concentrada. Um projeto de desenvolvimento tem, portanto, caráter progressista quando o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social ocorrem simultaneamente.

A experiência histórica bem sucedida dos países líderes do capitalismo mundial (Europa Ocidental, Estados Unidos, entre outros) e a dos tigres asiáticos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, entre outros) na segunda metade do Século XX demonstra que as políticas de desenvolvimento econômico e social por eles implementadas alcançaram eficácia porque foram capazes de utilizar ao máximo os fatores internos e externos impulsionadores e inibir ou neutralizar os fatores internos e externos restritivos a seu desenvolvimento.

Os fatores impulsionadores e restritivos ao desenvolvimento se localizam em três planos: 1) na economia; 2) na sociedade; 3) no território. O **tripé economia-sociedade-território** representa a base sobre a qual as políticas governamentais de desenvolvimento devem ser estruturadas para se tornarem eficazes. Uma política desenvolvimentista governamental de um país ou de uma região será eficaz na medida em que seja capaz de utilizar ao máximo os fatores internos e externos existentes em sua economia, na sociedade e em seu território impulsionadores de seu desenvolvimento

econômico e social e neutralizar os fatores internos e externos a ele restritivos.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano da economia** dizem respeito à disponibilidade de capital como fator de produção, a existência de demanda interna e externa para os produtos ou serviços, a presença de empreendedores internos e externos interessados em investir, a existência de uma estrutura industrial competitiva, a presença de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos, e a existência de uma situação macroeconômica favorável.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano da sociedade** referem-se à disponibilidade de recursos humanos e de recursos de conhecimentos como fatores de produção, a presença de empreendedores internos interessados em investir, a existência de mercado interno para os produtos ou serviços, a disponibilidade de infraestrutura social (educação e saúde) e a existência de instituições da sociedade civil organizada atuantes, de sindicatos de trabalhadores ativos e de partidos políticos progressistas fortes.

Os fatores impulsionadores do desenvolvimento no **plano do território** dizem respeito à disponibilidade de recursos físicos naturais ou construídos pelo homem como fatores de produção, a disponibilidade de infraestrutura econômica (energia, transportes e comunicações), a existência de polos de crescimento e desenvolvimento territorialmente bem distribuídos e a existência de potencial de desenvolvimento endógeno ou local em todas as regiões.

Para serem bem sucedidos na implementação de suas políticas desenvolvimentistas, os governos precisam fazer com que os fatores impulsionadores do desenvolvimento existentes em cada um dos três planos acima citados (economia, sociedade e território) sejam amplamente utilizados na promoção do desenvolvimento econômico e social, e que os fatores restritivos sejam eliminados ou neutralizados. Isso significa dizer que a mais adequada sinergia entre os fatores existentes nos planos da economia, da sociedade e do território é decisiva

para que se alcance o necessário desenvolvimento econômico e social.

Fernando Alcoforado afirma ainda:

O papel do governo na promoção do desenvolvimento econômico e social de um país ou de uma região reside em sua capacidade de influenciar: 1) na otimização e melhoria dos fatores de produção existentes (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimentos e capital); 2) na adequada dotação de infraestrutura econômica e social; 3) na expansão da demanda interna e no incentivo ao atendimento da demanda externa de produtos ou serviços; 4) na expansão da estrutura industrial existente e no aumento de sua competitividade; 5) na criação de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos; 6) no fortalecimento dos polos de crescimento e desenvolvimento existentes e na constituição de zonas ou eixos de desenvolvimento; 7) na utilização do potencial de desenvolvimento endógeno ou local; 8) na criação de condições que permitam tornar o país ou a região menos vulnerável aos efeitos de instabilidades e crises na economia mundial, brasileira e local, promover o crescimento da economia nacional e regional com distribuição de renda e implementar medidas que contribuam para a redução das desigualdades regionais (ALCOFORADO, 2007, p. 135).

As estratégias relativas aos itens 1, 2, 3, 4, 5 e 8 acima especificados devem contribuir para o sucesso das estratégias relativas aos itens 6 e 7. Isto significa dizer que o desenvolvimento do mercado interno se realizará com o sucesso que se alcance no fortalecimento dos polos de crescimento e desenvolvimento existentes e na constituição de zonas ou eixos de desenvolvimento, bem como na utilização do potencial de desenvolvimento endógeno ou local que seriam, por sua vez, bem sucedidos se houver otimização e melhoria dos fatores de produção existentes (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimentos e capital), adequada dotação de infraestrutura econômica e social, expansão da demanda interna e incentivo ao atendimento

da demanda externa de produtos ou serviços, expansão da estrutura industrial existente e aumento de sua competitividade, e criação de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos.

O desenvolvimento do mercado interno se realizará na plenitude, portanto, na medida em que o progresso econômico e social ocorra em cada polo de crescimento e desenvolvimento nos eixos de desenvolvimento e em cada localidade. Ao abordar os *polos de crescimento e desenvolvimento* na página 194 de sua obra *Globalização e Desenvolvimento (2006)*, Fernando Alcoforado afirma o seguinte:

A estratégia de desenvolvimento de um país ou de uma região deve se apoiar também nos polos que comandam seu crescimento econômico ou desenvolvimento, isto é, nas cidades ou áreas economicamente mais dinâmicas. Ressalte-se que o polo de crescimento surge devido ao aparecimento de uma ou mais atividades econômicas motrizes que, antes das demais, realizam a separação dos fatores de produção, provocam a concentração de capitais sob um mesmo poder e decompõem tecnicamente as tarefas e a mecanização.

É preciso destacar que o polo é o centro econômico dinâmico de uma região, de um país ou de um continente, e que o seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca, de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para a região. O desenvolvimento regional estará, assim, sempre ligado ao do seu polo. Como o polo é sempre um ponto ou uma área que exerce influência sobre uma região, ele tem de ser canalizado por estradas, por caminhos que liguem a área polarizada ao polo. A influência exercida pelo polo em uma determinada região pode contribuir decisivamente para incrementar a demanda interna de produtos e serviços, o uso dos fatores de produção, a infraestrutura, a capacidade industrial e a inovação de processos e de produtos.

**O desenvolvimento do mercado interno se realizará na plenitude [...] na medida em que o progresso econômico e social ocorra em cada polo de crescimento e desenvolvimento nos eixos de desenvolvimento e em cada localidade**

Foi devido a esse processo, que teve grande influência na integração do território francês em torno de Paris — de 1830 a 1870 e, depois, de 1892 a 1914 — e do território norte-americano em torno das grandes cidades do Nordeste dos Estados Unidos — dos meados do século XIX até 1908 —, a expansão das ferrovias, permitindo o crescimento dos polos principais pela expansão de sua área de influência, pela formação de **nós de tráfego e de zonas ou eixos de desenvolvimento**. Ressalte-se que o conceito de **Zona ou Eixo de Desenvolvimento** consiste

em agrupamentos econômicos definidos a partir dos grandes corredores de circulação da produção, propulsores do desenvolvimento regional.

A existência de vários polos de desenvolvimento ligados uns aos outros por estradas e ocupando todos uma área dinâmica, tem repercussão sobre todas as atividades econômicas regionais e formam aquilo que pode ser denominado de **zonas ou eixos de desenvolvimento**. As **zonas ou eixos de desenvolvimento** são o resultado da concentração geográfica das atividades econômicas devido aos efeitos da complementação. Assim, a presença de determinadas indústrias em um local favorável provoca a formação de uma infra-estrutura e atrai outras indústrias que lhe são complementares.

Na mesma obra, à página 197, Fernando Alcoforado faz a análise do *potencial de desenvolvimento endógeno ou local*.

A teoria do desenvolvimento endógeno é a que focaliza, com toda atenção, a questão regional, apresentando as maiores contribuições para a problemática das desigualdades regionais e os melhores instrumentos de políticas para sua correção. A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno.

A contribuição da teoria de desenvolvimento endógeno consistiu em identificar quais fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e o desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo se concluiu que a região dotada desses fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado. Além disso, o processo de desenvolvimento endógeno pode contribuir decisivamente para incrementar a demanda interna de produtos e serviços, o uso dos fatores de produção, a infraestrutura, a capacidade industrial e a inovação de processos e de produtos.

Levando em consideração esses pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente a ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação bruta de capital fixo. Ela deve também procurar manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns, e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

No que concerne à geração de empresas locais, pode-se adotar, também, como política de desenvolvimento endógeno a implantação de incubadoras de empresas que são programas de assistência às micro e pequenas empresas em fase inicial. Sua finalidade é viabilizar projetos, criando novos produtos, processos ou serviços, gerando novas empresas que, após deixarem a incubadora, estejam aptas a se manter no mercado. A introdução de novas tecnologias pode ser realizada principalmente em incubadoras de base tecnológica, como no setor de telecomunicações, eletrônica, informática, mecânica de precisão, biotecnologia, químico, fabricação de produtos odontológicos, dentre outros.

Cinco outras iniciativas podem ser desenvolvidas no processo de desenvolvimento endógeno: 1) a formação de recursos humanos; 2) o apoio à comunidade; 3) a redistribuição de renda; 4) a conservação do meio ambiente; 5) reforma agrária. A formação de recursos humanos tem como principal objetivo a qualificação da mão de obra, o que se torna fundamental para evitar que a falta de qualificação dos trabalhadores locais seja um fator de repulsão de investimentos.

No que concerne à Bahia, é preciso fortalecer os polos de crescimento e desenvolvimento da economia do estado da Bahia (Macrorregião de Salvador, o Litoral, inclusive Salvador, e as regiões sob a influência de Juazeiro, Vitória da Conquista, Irecê, Guanambi e Barreiras). O potencial de desenvolvimento endógeno de cada localidade do estado da Bahia deve ser identificado e utilizado na plenitude. O governo do estado da Bahia deveria constituir sistemas de gestão para coordenar as ações nas regiões abrangidas pelos polos de crescimento e desenvolvimento da economia estadual, especialmente nas *zonas ou eixos de desenvolvimento*, envolvendo os governos federal, estadual e municipal, que atuariam de forma integrada. No plano de cada localidade deveria haver um esforço conjunto entre as três esferas de governo, as forças econômicas e a sociedade civil na promoção do desenvolvimento econômico e social.

## REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, Fernando. *Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia*. Tese de Doutorado. Universidade de Barcelona. 2003. Disponível em: <WWW.tdx.cesca.es\_UB/AVAILABLE/TDX-0203105-122457//O.PREVIO.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Bahia- Desenvolvimento do século XVI ao século XX e objetivos estratégicos na era contemporânea*. Salvador: EGBA, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Um projeto para o Brasil*. São Paulo: Nobel, 2000.
- \_\_\_\_\_. *De Collor a FHC- O Brasil e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da crise econômica mundial*. Blog de falcoforado. Disponível em: <http://fernando.alcoforado.zip.net>. Acesso em: 16 ago.2009.

- ALCOFORADO, Fernando. *As lições da crise mundial de 2008*. Blog de falcoforado. Disponível em: <<http://fernando.alcoforado.zip.net>>. Acesso em 09 ago.2009.
- CANZIAN, Fernando. Economia mundial tem reação fraca, diz FMI. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 de julho de 2009. Caderno Dinheiro.
- CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã VM, 1996.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=567538>>.
- DRUCKER, Peter. *O Gerente eficaz*. Rio: Zahar Editores, 1972.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Mundialização do capital em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ROUBINI, Nouriel. O esquema Ponzi. *Carta Capital*, 01 abr.2009a.
- \_\_\_\_\_. Cresce o risco de nova contração. *Folha de S. Paulo*, 25 ago.2009b.
- WOLF, Martin. A recuperação será lenta e dolorosa, com risco substancial de recaídas. *UOL Notícias Internacional*, 15 jul.2009.