

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**CENTRO ACADEMICO DO AGRESTE**

**NÚCLEO DE GESTÃO**

**JOSÉ MARCONI DE ANDRADE XAVIER CORREIA**

**O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO QUE TEM NORTEADO A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**

**CARUARU  
2014**

JOSÉ MARCONI DE ANDRADE XAVIER CORREIA

**O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO QUE TEM NORTEADO A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Administração, da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Silvana Medeiros

CARUARU  
2014

Catálogo na fonte:  
Bibliotecária Simone Xavier CRB4 - 1242

C837c Correia, José Marconi de Andrade Xavier.  
O conceito de desenvolvimento que tem norteado a administração pública federal brasileira. / José Marconi de Andrade Xavier Correia. - Caruaru: O Autor, 2014.  
52f.; il.; 30 cm.

Orientadora: Silvana Medeiros Costa  
Monografia (Trabalho de Conclusão de curso) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Administração, 2014.  
Inclui referências bibliográficas

1. Administração pública. 2. Desenvolvimento. 3. Investimento. 4. Orçamento. I. Costa, Silvana Medeiros. (Orientadora). II. Título.

658 CDD (23. ed.) UFPE (CAA 2014-63)



Universidade Federal de Pernambuco

Campus  
AGRESTE



**ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO EM  
ADMINISTRAÇÃO NO CAMPUS DO AGRESTE**

Às 11:00 horas do dia 30 do mês de julho do ano de 2014, na sala     do CAA, compareceram para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO o aluno(a): **JOSÉ MARCONI DE ANDRADE XAVIER CORREIA** tendo como Título do Trabalho de Conclusão de Curso: **O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO QUE TEM NORTEADO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. Constituíram a Banca Examinadora os professores: Professor (a) Silvana Medeiros Costa (orientador (a)), Professor(a) Maria das Graças Vieira(examinador(a), e professor(a). Luciana Cramer (examinador(a)). Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, ficou definido que o trabalho foi considerado APROVADO (aprovado ou reprovado) com conceito 10,0 (0 a 10 pontos).

Eu, Silvana Medeiros Costa (Orientador(a)), lavrei a presente ata que segue assinada por mim e pelos demais membros da Banca Examinadora.

Observações: \_\_\_\_\_

Assinaturas:

Membros da Banca Examinadora:

**JOSÉ MARCONI DE ANDRADE XAVIER CORREIA**

**Dra. Silvana Medeiros Costa**

**Orientador(a)**

**Dra. Maria das Graças Vieira**

**Examinador(a)**

**Dra. Luciana Cramer**

**Examinador(a)**

À minha família;  
à minha Renata;  
aos amigos e parceiros;  
que contribuíram para a finalização desse trabalho  
e o cumprimento dessa etapa tão importante em minha vida.

À Deus, pela força diária de enfrentar os desafios;  
à minha família, pelo apoio incondicional;  
à minha Renata, pelo carinho, incentivo e paciência;  
à Silvana Medeiros, muito mais que uma orientadora,  
pelo companheirismo e sensibilidade.

Força não há capaz de enfrentar  
Uma idéia cujo tempo tenha chegado  
A força não é capaz de salvar  
Uma idéia cujo tempo tenha passado...”.

(Humberto Gessinger)

## **RESUMO**

Trabalho com a finalidade de analisar o conceito de desenvolvimento que tem norteadado a administração pública federal a partir do comportamento de investimentos, incentivos, planejamento, políticas e programas, de forma que se apresente o modelo administrativo que foi adequado para esse modo de desenvolver o país, podendo ser um modelo de formatos complementares. Os objetivos específicos passam por verificar as áreas de investimento durante e após o período da chamada estabilidade econômica, pós-plano Real (1995-2013), verificar as alterações do IDH nesse período e abordar conhecendo a realidade econômica do país. Amparado por conceitos de desenvolvimento e suas individualidades e amparado por formas de gestão que se aproximem das ferramentas utilizadas pela administração pública federal.

Palavras chaves: Administração pública, Desenvolvimento, Investimento, orçamento;

## **ABSTRACT**

Working with the purpose of analyzing the concept of development that has guided federal government, from the behavior of investments, incentives, planning, policies and programs, so that presents the business model that was suitable for this way of developing country, may be a model of complementary formats. The specific objectives are to check for areas of investment during and after the period of so-called economic stability, post-Real Plan (1995-2013), verify changes in the HDI period knowing and addressing the economic reality of the country. Bolstered by development concepts and their individualities and supported by management forms that approach the tools used by the federal government.

Key words: Public Administration, Development, Investment, budget;

## Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO.....	13
2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	13
2.1.1 PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	15
2.1.2 PAISES DESENVOLVIDOS .....	18
2.2 DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	19
2.2.1 IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) .....	21
2.2.2 GARANTIAS SOCIAIS .....	22
3 MODELOS ADMINISTRATIVOS.....	25
3.1 MODELO BUROCRÁTICO .....	26
3.2 GERENCIALISMO .....	28
3.3 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	31
4 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO QUE TEM NORTEADO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE E APÓS O PERÍODO DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA.....	33
4.1 METODOLOGIA .....	34
4.2 ÁREAS DE INVESTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	35
4.3 IDH – ANÁLISE.....	42
4.4 CONJUNTURA ECONÔMICA .....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	46
6 BIBLIOGRAFIA.....	51

# 1 INTRODUÇÃO

Uma nação merece conhecer o direcionamento que é tomado nas entrelinhas do poder político e econômico, predominante através da escolha democrática no caso dos poderes constituídos e pelo sucesso financeiro quando se fala dos meios de produção. Sem conhecer para onde se vai, mina-se a possibilidade de qualquer que seja o tipo de ajuste em um determinado planejamento, seja ele de curto, médio e longo prazo. E conseqüentemente na execução dos projetos.

O Brasil, uma das economias mundiais mais importantes, enfrentou inúmeros desafios de ordem política, econômica e social, após a redemocratização. Sobre aquilo que se podia ser repassado à população no período militar, se tem como destaque o período do milagre econômico (1968-1973) período de execução de diretrizes e políticas de incentivo ao crescimento econômico no governo Médici, diretrizes advindas e planejadas a partir do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), programa definido no governo Castello Branco (1964-1967), após o período militar uma série de planos e pacotes econômicos que trouxeram grandes traumas estruturais ao país e a desconfiança contínua da população.

O “milagre” foi o carro-chefe dos chamados “Anos de chumbo”. E trazia informações como o crescimento da economia a 11% a.a, ampliação das reservas financeiras, índices mostrando o controle da inflação, aquecimento do processo de industrialização e conseqüentemente aumento populacional e formação das grandes áreas metropolitanas no entorno das áreas industriais. Tudo isso causou uma grande expectativa sobre o que viria ano após ano, e o que se viu não foi nem de longe a expectativa criada sendo realizada.

O objetivo geral desse trabalho é analisar o conceito de desenvolvimento que tem norteado a administração pública federal a partir do comportamento de investimentos, incentivos, planejamento, políticas e programas, de forma que se apresente o modelo administrativo que foi adequado para esse modo de desenvolver o país, podendo ser um modelo de formatos complementares. Os objetivos específicos passam por verificar as áreas de investimento durante e após o período da chamada estabilidade econômica, pós-plano Real (1995), verificar as alterações do IDH nesse período e abordar conhecendo a realidade econômica do país. Quando o “encanto” sobre o milagre econômico de outrora perdeu força, as pressões populares, as reflexões dos intelectuais e outros aspectos. Um período de mudanças profundas nas conjunturas seja nacional e internacional. Onde o país passou por

diversas medidas emergenciais que aceleraram cenários econômicos e definiram a condução econômica do país.

O trabalho está dividido em quatro eixos, trazendo os conceitos de desenvolvimento em uma primeira parte, conceituando a partir de diversos autores com conceitos e estudos dedicados a essa área. Em seguida trata-se dos modelos de gestão estudados comumente pelos profissionais de Administração de ordem exclusiva pública ou plataformas híbridas de gestão, trazendo para o centro da discussão se há ou não diferença no jeito privado de gerir ou se a diferença é apenas o objetivo final; os dados de investimentos e caracterização das áreas investidas, analisando e embasando a definição de por qual caminho trilhou a condução econômica brasileira e as considerações finais, com as impressões e constatações do trabalho.

## **2 CONCEITOS DE DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (Vasconcelos e Garcia, 1998).

Furtado (1961) afirma que desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade. Para Bresser-Pereira (2006) o desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico, de um lado relacionado com o surgimento das nações e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital.

Desenvolvimento econômico deve ser entendido como um processo automático e sustentado de crescimento econômico, na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado estejam alinhados ao continuado aumento de estoque de capital e técnicas. Processo de índices divergentes sendo dependente da capacidade das nações de utilizarem suas potencialidades econômicas através do mercado e vocação de normatização e investimento através do estado. Serão fatores fundamentais para a determinação do nível de desenvolvimento a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional e a incorporação do progresso técnico associado à produção.

Peter Evans (2001) denomina de “monocultura institucional” a evidência do mercado para com o desenvolvimento econômico, sintetizado no que se convencionou chamar de “Consenso de Washington” e que encerra, na liberalização econômica. O paradigma da liberalização econômica surge e se consolida em simultâneo a mudanças na conduta de empresas líderes mundial e nos processos de concorrência, na direção da concentração e centralização do capital. Bresser-Pereira (2006) indica que quando uma economia está em pleno processo de crescimento é sinal de que existe uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Ajustam-se, portanto: governos, empresários, técnicos e trabalhadores na busca de repetir experiências garantindo a ordem pública através das instituições normatizadoras e ou a estabilidade política e da força produtiva, o bom funcionamento do mercado, provocando através de ganhos reais o estímulo ao investimento e a inovação em prol do desenvolvimento econômico de forma consertada na competição econômica com as demais nações. É importante ressaltar a participação do estado em todo o processo e a necessidade de se ter instituições fortes, com respaldo perante a sociedade civil, na construção de estados fortes, capazes de alcançar estabilidade política e a igualdade, sendo essencial para um processo duradouro e bem solidificado de Desenvolvimento Econômico.

Em médio prazo, o desenvolvimento econômico implica sempre melhoria dos padrões médios de vida da população, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento produza em termos práticos uma sociedade mais justa (Bresser-Pereira, 2006). A estratégia nacional na intenção original será e terá ênfase no âmbito econômico, o que causa o surgimento de outras interpretações e em alguns casos a afirmação da necessidade de manter esse modelo, embora a população não perceba a melhoria individual. Do ponto de vista ético o desenvolvimento não poderá ser visto com objetivo único e comum de uma sociedade.

É de importância considerável que em meio aos conceitos de desenvolvimento, trate-se de um assunto que é obrigatório em qualquer discussão sobre o tema, que é a real função dos modelos de crescimento, que coloquialmente classificando, minimiza as teorias sobre desenvolvimento, em modelos de crescimento que mostram como ocorre o crescimento da renda *per capita*. Esses modelos recebem atenção de alguns economistas e pouco contribuem para a compreensão do processo histórico do desenvolvimento, se olhar de forma macro para a temática do desenvolvimento.

Finalmente, nesta sumária discussão dos elementos da definição de desenvolvimento econômica acima apresentada, este é o resultado da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou de progresso técnico à produção. Existe um velho debate entre os economistas que atribuem maior importância à acumulação de capital ou ao desenvolvimento tecnológico no processo de crescimento econômico. Essa discussão, entretanto, faz pouco sentido, não apenas porque a acumulação de capital vem sempre acompanhada de progresso técnico, como também porque é óbvio que o conhecimento, seja ele técnico, organizacional, ou comunicativo, é cada vez mais estratégico para a competitividade das

empresas. Se distinguirmos dois tipos básicos de capital – o capital físico e o capital humano –, verificaremos que a aceleração incessante do progresso técnico vem levando à gradual substituição do segundo pelo primeiro no papel de fator estratégico de produção. (Bresser-Pereira, 2006)

O resgate da temática do desenvolvimento implica utilizar uma abordagem identificada com a política econômica do desenvolvimento. Deve-se admitir a interdisciplinaridade do tema com a atenção para reconhecer as janelas econômicas, políticas, institucionais, sociais e culturais e entender a mecânica que liga e provoca a execução. Schumpeter (1912) considera o desenvolvimento a sucessão de estágios, como um processo de mudança estrutural, com a inovação, a aplicação dessa e a utilização da ciência e tecnologia.

### **2.1.1 PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Classificar um país, através das atribuições de desempenho econômico requer observação dos índices econômicos, investimentos em educação, capacitação profissional, vocação industrial e capacidade de produção, levando em consideração o constante aparecimento de gargalos e o desafio de superá-los, com criatividade e inovação. São muitos aspectos a serem analisados e que precisam ser minuciosamente interpretados.

Segundo Bresser-Pereira (2010), desenvolvimento de um país retardatário e dependente passa geralmente por três etapas: acumulação primitiva primário-exportadora, revolução nacional e industrial, e desenvolvimento sustentado. Celso Furtado (1961) identificou outro fator para classificar um país como subdesenvolvido, a chamada dependência formal ou informal em relação aos grandes países industrializados.

Na primeira fase, o país geralmente aproveita um ou mais recursos naturais para exportar e, assim, dar origem aos quatro elementos fundamentais para a revolução capitalista: um mercado interno, um Estado organizado, um estoque inicial de capital, e um conjunto de empresários capazes de obter crédito no mercado interno, inovar e investir. É a fase mais difícil porque esses quatro fatores estão ainda ausentes e não há uma forma clara de fazê-los surgir. E é problemática, porque a commodity que o país exporta geralmente provoca uma sobreapreciação permanente da moeda do país denominada *doença holandesa* que impede sua industrialização. Em consequência o país passa a ter duas taxas de câmbio de equilíbrio: a de equilíbrio “corrente” ou de mercado, determinada pela commodity que

utiliza os recursos naturais abundantes e baratos do país, e a taxa de câmbio de equilíbrio “industrial” – a taxa que é necessária para que outras indústrias eficientes, que utilizam tecnologia no estado-da-arte mundial, sejam competitivas internacionalmente. Para se industrializar veremos que a condição número um é neutralizar a doença holandesa. A segunda fase – a fase da revolução nacional e industrial – só é lograda quando o país consegue neutralizar sua doença holandesa eliminando a sobreapreciação crônica da moeda local, ou, em outras palavras, deslocando a taxa de câmbio do equilíbrio corrente para a de equilíbrio industrial. Enquanto os economistas não sabiam o que era a doença holandesa, a forma de neutralizá-la era intuitiva e apenas do lado das importações: o governo estabelecia tarifas elevadas de importação de bens industrializados, o que equivalia à depreciação da moeda local para efeitos de importação – viabilizando os investimentos na indústria manufatureira. Mas se tratava de um modelo limitado de crescimento interno – o modelo de industrialização substitutiva de importações – que muitos países subdesenvolvidos adotaram. Por um breve tempo deu bons resultados, mas, em seguida, quando se tornou necessário também exportar bens manufaturados para continuar o desenvolvimento econômico, transformou-se em um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. Para completar a revolução industrial e entrar na terceira fase – a do desenvolvimento autossustentável – os países subdesenvolvidos precisam neutralizar de maneira mais clara e definitiva sua doença holandesa e passar a exportar manufaturados, aproveitando, assim, sua vantagem sobre os países ricos concorrentes (sua mão-de-obra barata). A solução tecnicamente correta é impor um imposto sobre a exportação das commodities que dão origem à doença holandesa, e, assim, deslocar a taxa de câmbio para o equilíbrio industrial que é o equilíbrio competitivo do país. (Bresser-Pereira, 2010)

Totalmente envolvido pelo sistema quase que uníssono que está em operação no globo terrestre, os países em desenvolvimento são levados através das correntes de intelectuais, das experiências amplamente divulgadas pela grande mídia e em parte sendo parte da estratégia de difundir o modelo de “*prosperidade*” das grandes economias do mundo e de tantos outros fatos e incentivos; a buscar o modelo que realize o fenômeno do desenvolvimento ao ponto de que sua classificação seja alterada ao patamar mais alto.

É praticamente impossível alcançar o desenvolvimento econômico em uma situação colonial formal ou mesmo de mera dependência, porque os países ricos estão sempre agindo de forma imperial em relação a eles, estão sempre “chutando a escada” para que os que vêm atrás não consigam também chegar ao seu próprio nível. (Bresser-Pereira, 2010)

Quando Bresser-Pereira fala em “chutando a escada” precisamos refletir sobre o tratamento perverso dispensado aos países em desenvolvimento. Para tanto e para entender a

atitude, podemos tomar como exemplo a temática da crise ambiental que passa todo o planeta. E que é de forma enfática divulgada nos principais meios de comunicação em massa. Exemplo claro da forma que foram aproveitados os recursos naturais em prol do crescimento econômico das grandes potências do mundo e do chamado desenvolvimento econômico. A imagem do “chutando a escada” é a forma mais egoísta dos países ricos de privar os países em desenvolvimento de utilizar-se de seus próprios recursos, determinando o que pode e o que não se pode fazer. Fazendo com que diplomacia entre países caia em desgraça.

A soberania dos países em desenvolvimento sofre grande atentado, através da tentativa do convencimento que os recursos naturais utilizados de forma desenfreada pelos países desenvolvidos, devem ser preservados, inclusive para uma nova utilização por parte das grandes potências. Isso é grave e torna-se crescente as correntes nos meios desenvolvidos que defendem esse tipo de pensamento de universalização dos recursos naturais, com o intuito de manter o padrão de consumo do tido “mundo desenvolvido”.

O Brasil tem em suas riquezas naturais um dos seus principais atrativos. O território amazônico particularmente é alvo de debates por partes das grandes potências mundiais. E causa de bastante cobiça por parte de atores importantes da geopolítica.

Madeleine Albright, primeira mulher a ocupar o cargo de secretária de Estado dos EUA (1997–2001): “Quando o meio ambiente está em perigo, não existem fronteiras”. Do ex-presidente francês François Mitterrand: “Alguns países deveriam abrir mão de sua soberania em favor dos interesses globais”. Ou do ex-presidente russo Mikhail Gorbachev: “O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais”. Ou, por fim, do ex-vice-presidente dos EUA Al Gore, Prêmio Nobel da Paz: “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é só deles, mas de todos nós”.

Cabe não apenas ao Brasil, como também aos demais países em desenvolvimento, fortalecer a estratégia de desmistificar essa corrente que vem se formando ao passar dos anos. Os países em desenvolvimento não estão fadados a apenas obedecer na relação absurdamente colonial que querem inseri-los, os problemas ambientais e os colapsos são infelizmente realidades desagradáveis, mas absolutamente provocadas pelas diretrizes do sistema que elevou as grandes potências aos patamares que aí estão e que não devem ser seguidos pelos em desenvolvimento, até como prova de que aprenderam com os erros alheios e saberá racionalizar recursos essenciais a continuidade da vida.

Para que essa consciência tome corpo e esteja cada vez mais presente e forte, se faz necessário um grande esforço para o sentido da mudança cultural da população, buscando o conhecimento e as soluções em formato de novas alternativas de arranjos econômicos e arranjos produtivos. Para isso, o investimento em educação e a contínua formação deve ser prioridade, reforçando sempre o conceito de Bottomore (1996) de cidadania substantiva, relacionada à posse de direitos civis, políticos e sociais.

## **2.1.2 PAISES DESENVOLVIDOS**

Quando nos referimos a países desenvolvidos falamos sobre países que conseguiram um alto índice de industrialização, e que desfrutam de um alto padrão de vida, possível graças à riqueza e à tecnologia. Dentro da visão capitalista predominante no planeta, o crescimento econômico é quem personaliza o desenvolvimento do país.

Os países desenvolvidos são diferentes dos subdesenvolvidos quando analisamos seus habitantes, a partir do parâmetro qualidade de vida; utilizam seus recursos de tal forma que sejam suficientes para atender às necessidades do país. A qualidade dos seus produtos manufaturados é elevada; têm ordem econômica; os serviços são bem distribuídos no país e entre as pessoas. Os países desenvolvidos têm um crescimento da renda per capita que vai acompanhado de transformações no funcionamento do sistema econômico e, ao mesmo tempo, são observadas mudanças sociais, políticas e culturais que modificam a estrutura social.

Até pouco tempo, o desenvolvimento estava vinculado somente ao crescimento econômico em termos de aumento do PIB (produto Interno Bruto) de um país, e da renda per capita que, aliás, nos países desenvolvidos ultrapassa os 10.000 dólares/ano. Portanto supunha-se que todo o esforço deveria ser feito neste sentido. Verificou-se, porém, que a relação entre o aumento do PIB e a melhoria da qualidade de vida das pessoas não era verdadeiro em muitos casos. É preciso levar em conta a distribuição das riquezas.

Existem outras formas de constatar se um país é ou não desenvolvido, são elas: maior bem-estar material; melhor nível educacional; maior igualdade de oportunidades; melhores níveis de alimentação; maior resistência às doenças; elevado nível de consumo por boa parte da população; maior desenvolvimento físico e mental e maior tempo para o ócio. Os países

mais desenvolvidos são principalmente grande parte dos países europeus, Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia.

## **2.2 DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Dentre os mais diversos tipos de classificação para desenvolvimento é imprescindível dar a importância devida às conceituações de Desenvolvimento Social. O mundo moderno, a onda frenética de mudanças, descoberta de novos desafios fazem da simples tarefa de classificar em um grandioso trabalho de posicionar e alinhar as melhores significações para esse mutante e importante instrumento para a humanidade. Endossando o exposto até aqui, Munro (1995) fala que desenvolvimento é qualquer um e todos os tipos de atividades ou processos que elevam a capacidade das pessoas ou do ambiente de satisfazerem as necessidades humanas ou melhorar a qualidade de vida.

Munro (1995) ainda fala que o produto do desenvolvimento são as pessoas saudáveis, bem nutridas, vestidas, com habitação; engajadas em trabalho produtivo para o qual foram bem treinadas, e capazes de usufruir do lazer e recreação de que todos nós necessitamos. Segundo Sen (2004) o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O pensamento desses estudiosos contrastam com as visões mais economicistas dando uma relevância maior ao bem-estar social a parte do equilíbrio entre as dimensões.

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB [...] pode ser muito importante com um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas. (Sen, 2004)

Quando se observa as disposições sociais, deve-se entender o acesso à educação e saúde de qualidade, os direitos civis, a liberdade de exercer a cidadania ativa, participando das discussões e dos debates de temas públicos. Assim como nas disposições econômicas onde temos a renda per capita, a produtividade aliada a melhoria da qualidade de vida.

Apoiado em Sen (2004), o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania. Analisando as diferentes correntes de defesa ao desenvolvimento, percebemos a visão ampla difundida nesse último conceito de Sen, o desenvolvimento como instrumento de libertação, através da distribuição de direitos e não apenas do surgimento de oportunidades.

O indivíduo tem direito a partir do desenvolvimento social na plenitude de sua idéia, de usufruir de uma condição de vida que não exista desequilíbrio na divisão de ônus e bônus. Que o indivíduo tenha total condição de observar, sentir e exercer sua liberdade, com o direito de utilizar serviços de ordem pública de qualidade, da forma e pelo tempo que contemple a necessidade do cidadão, seja protegido através de uma legislação que o ampare mediante a atitude do mercado, ou sobre outra ameaça.

Medeiros (2010) nos situa no desafio da compreensão de um paradigma importante nessa discussão:

Para priorizar o Desenvolvimento social e práticas sustentáveis é necessário estabelecermos como o objetivo principal o cuidado com a vida do homem, dos animais e da natureza. Para isso é urgente compreendermos a vida a partir de um novo paradigma, em que o funcionamento dos organismos vivos deixe de ser equiparado a um simples funcionamento de uma máquina. (Medeiros, 2010)

Acerca da discussão sobre as liberdades dentro do modelo de desenvolvimento proposto por Sen (2004), onde a liberdade é central para o processo de desenvolvimento, por duas razões. Pela razão avaliatória que é a avaliação do progresso verificando se houve o aumento das liberdades individuais e pela razão da eficácia, onde o desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Para que o Desenvolvimento social seja priorizado está mais do que esclarecido a obrigatoriedade de se pensar na vida do homem, dos animais e da natureza de maneira geral. Entendendo, portanto a complexidade de uma concepção sistêmica.

### 2.2.1 IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)

Os comportamentos das nações são analisados através de índices, percentuais de investimentos e seus respectivos retornos à população, a influencia ou não nas vidas das pessoas, as projeções, perspectivas e metas alcançadas e conseqüentemente as diretrizes para novas fases de investimentos ou a melhoria do que foi ou está sendo posto em prática. Segundo a ONU (Organização das Nações Unidas) através do PNUD (Programa das Nações Unidas) para o Desenvolvimento o objetivo da criação IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) foi oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB (Produto Interno Bruto) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento.

Há de se perceber e entender que o IDH não será um índice que dará a conclusão sobre os níveis de felicidade de uma população e também não tem a finalidade de eleger o “lugar dos sonhos” ou o “melhor lugar no mundo para se viver”. Níveis de democracia, equidade, participação popular nas decisões centrais, não fazem parte da rede de informações que são contempladas dentro do IDH. Sobre esses resultados podemos destacar o método utilizado no fechamento do índice, onde atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma:

Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;

O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;

E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.

O IDH é calculado anualmente e foi publicado pela primeira vez em 1990. Em 2010 foi feito um recálculo da série histórica, sendo necessária pelas mudanças ocorridas quando se fala em entrada e saída de países, adaptações do modo e método, possibilitando assim analisar as tendências. O IDH tornou-se aos poucos referência mundial. Considerado um dos índices do milênio, por sua forma, as áreas contempladas e a seriedade da metodologia apresentada.

O índice foi adaptado a realidade brasileira e hoje faz parte dos índices oficiais levando em consideração os municípios do país. As esferas governamentais, portanto, se utilizam do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal). Com os mesmos objetivos do IDH, o IDH-M em muitas situações é o índice que por melhor apresentar resultados de áreas primordiais para as administrações municipais, torna-se diretriz para os projetos e influencia no direcionamento de investimento e ações governamentais.

### **2.2.2 GARANTIAS SOCIAIS**

Sobre garantias sociais, dentro do contexto de desenvolvimento, podemos considerar causa pétrea dos conceitos de desenvolvimento ou algum tipo de crescimento ou progresso classificado. Embora o sistema econômico capitalista vise à maximização do lucro para as organizações e a eficiência e eficácia de sua equipe para que os consumidores finais estejam sempre propensos a adquirir de forma repetitiva um produto ou serviço; toda essa cadeia é constituída por pessoas e em sua maioria dependentes dos meios de produção para que se mantenha um nível minimamente confortável de vida social. Concluimos, portanto, que todas as organizações são constituídas por pessoas.

Na conjuntura nacional, o Brasil tem como principal mecanismo de garantia social, sua Constituição de 1988. Que no seu capítulo 2, artigo 6º fala claramente sobre os direitos sociais dos cidadãos: **Art. 6º** - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição Federal, 1988).

Segundo Ianni (1989), em um momento histórico profundamente marcado pela desigualdade entre os homens, e pressionado por interesses diversos e quase inconciliáveis, o Estado contemporâneo transforma-se, predominantemente, para corresponder aos anseios dos

detentores do poder, cujo objetivo é preservar as configurações econômicas, sociais e políticas que garantem sua hegemonia.

A ampliação das garantias sociais é consolidada a partir do Estado de bem-estar social. Esse pensamento de estado surge mais claramente após a crise de 1929, com o acúmulo de produção e a concentração do capital na mão de poucos, a intervenção do estado já era um desejo dos capitalistas, até como forma de manter o sistema de lucratividade funcionando, abrindo inclusive algumas concessões. Com isso cresce o poder político de movimentos mais ligados aos trabalhadores, favorecendo assim para conquistas importantes no âmbito de direitos sociais.

De fato, o Estado de bem-estar social, em suas diferentes manifestações condicionadas à história de cada sociedade, constituiu uma das principais fontes de legitimidade política na reconstituição das instituições governamentais após a grande depressão do anos 30 e a segunda guerra. (Castells, 2002)

O Estado de Bem Estar Social vai sobrevivendo por contemplar interesses de classes antagônicas. Na década de 1960 com uma crise que saturou mercados internos, apresentou casos de crise fiscal e inflacionária, foi repensado o modelo de Estado atuante. Santos (2002) demonstra a idéia do Estado Fraco em oposição ao modelo adotado, modelo de Bem Estar social, onde a economia neoliberal necessita de uma sociedade civil forte e a necessidade de um estado fraco. O estado é inerentemente opressivo e limitativo da sociedade civil, pelo que só reduzido o seu tamanho é possível reduzir o seu dano e fortalecer a sociedade civil.

As implicações destas transformações para as políticas econômicas nacionais podem ser resumidas nas seguintes orientações ou exigências: as econômicas nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos, os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização; a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais ao orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela atuação do mercado. (Santos, 2002)

No contexto Brasileiro, com a força que a constituição cidadã de 1988 possui e com a sensibilidade e a obrigação dos gestores que sucederam os anos a frente do país, temos outra marca de grande relevância quando falamos de amparo social. A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, promulgada pelo então Presidente Itamar Franco. A Lei Nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, que tem a finalidade de organizar a Assistência Social como conjunto de políticas de estado e não podemos deixar de registrar o Decreto Nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, também da Presidenta Dilma Rousseff, que regulamenta um Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela LOAS em 1993.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

(LOAS, Constituição Federal, 1988 – 1993 – 2011)

Fica absolutamente claro que os mecanismos de Garantias Sociais muito têm haver com um Desenvolvimento Social pautado no cuidado nas pessoas, que embora produzam em um ambiente feroz do capitalismo, possuam o respaldo de não cair em desgraça sem a ajuda de um estado que se preocupe com seus componentes na independência de classe social. As formas ortodoxas neoliberais de conduzir uma sociedade acabam criando a cultura da exclusão, onde indicativos econômicos passam a ser mais importantes que um povo bem nutrido, com educação e saúde de qualidade, com acesso a lazer e infraestrutura de boa qualidade, fazendo inclusive jus aos tributos e taxas pagos.

### **3 MODELOS ADMINISTRATIVOS**

É de conhecimento amplamente divulgado, estudado e aceito pela academia, que a Administração nasce a partir da sincronização das quatro principais funções administrativas: Planejar, Organizar, Direcionar e Controlar, inspiradas na contribuição original de Henri Fayol (1916), engenheiro Francês que condensou a função administrativa a partir de *prévoir*, *organiser*, *commander*, *coordonner*, *contrôler*. Segundo Secchi (2009), desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Essas mudanças vieram a partir dos mais diversos sintomas de falência e crise que os modelos de gestão pública passariam, quase sempre com um viés de ligação bastante estreita com o mundo das corporações. Contribuíram para essa filosofia de reforma moderna, as crises fiscais do estado e nesse aspecto podem lembrar-nos do estado de bem-estar; a crescente competição territorial pelos investimentos privados e por mão de obra qualificada, a crescente complexidade das nações, a ascensão de ideais e ideias neoliberais, entre outros aspectos.

### 3.1 MODELO BUROCRÁTICO

Esse modelo parte dos princípios difundidos de forma bem acentuada por Weber, no senso comum encontramos varias opiniões que diminuem a importância desse modelo, não há como dividir as bases da Burocracia e da Administração em sua essência. Existindo o mito da intensidade desse modelo no ambiente público em alguns momentos com conclusões que definem a Burocracia não como modelo organizador e sim como patologia organizacional, a Burocracia passou a ser o inimigo e/ou o fator conivente com a deficiência administrativa de algum gestor ou alguma gestão.

Secchi (2009) aponta as críticas incisivas que o modelo burocrático passa a receber. Por seu pragmatismo, considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (Barzelay,1992; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002). Esse modelo gozou de grande prestígio e influência durante o século XX, o sociólogo alemão Max Weber, tratou de analisar e sintetizar o modelo administrativo. No entanto, segundo Secchi (2009), esse modelo já era utilizado desde o século XVI, na especialmente na Europa. Mudanças e adaptações fizeram com o que o mundo o aproveitasse de forma mais apurada com o passar dos séculos.

Foi apenas após a morte de Weber, e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas. Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. (Secchi, 2009)

As três principais características desse modelo são: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. A formalidade passa a impor deveres e responsabilidades aos integrantes de uma organização ou governo. A impessoalidade imprime o critério de não beneficiamento, seja qual for à forma de vantagem, que por ventura viesse a surgir: fatores afetivos, econômicos ou quaisquer outros. O profissionalismo fecha o tripé que mantém o modelo burocrático estruturado, na busca da justiça nas linhas de autoridade e nos planos de cargos nas organizações, a promoção de um colaborador depende da senioridade (experiência na função) e desempenho (performance).

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa,

as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. (Secchi, 2009)

Um dos aspectos interessantes do modelo burocrático é a divisão quando se pensa em planejamento e execução. Ferramentas e ações complementares, mas tomando por princípio a divisão de tarefas, estabelecido pelo padrão do modelo burocrático weberiano. Numa visão de setor público em contraposição com o setor privado, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos à distinção entre a política e a administração pública, responsável por transformar decisões em ações concretas. No setor privado, a burocracia marca com profundidade a clara divisão entre executivos no planejamento e operadores na execução braçal.

Segundo Secchi (2009), a preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático.

Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida numa preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas”. (Secchi, 2009).

Ainda pode ser colocado em meio a tanto pragmatismo a característica de equidade pregada pelo modelo burocrático, na busca da justa cobrança e dos justos benefícios colhidos ou oferecidos através do trabalho ou prestação do serviço. Com base na preocupação com desvios de ordem da conduta dos integrantes desse modelo, tem-se amparado a teoria de

McGregor, na conhecida teoria X, da desconfiança na motivação para o trabalho, capacidade criativa, responsabilidade e índole.

Robert Merton (1949) elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas.

Outro aspecto levantado por Merton (1949) é o abuso da utilização do critério de experiência na função como critério para promoção funcional que, segundo o pesquisador, pode frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um destacamento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização. Sobre a impessoalidade preocupa-se sobre a interpretação literal do conceito deixando de lado as peculiaridades das necessidades individuais. Merton (1949) enumera também o problema da arrogância funcional em relação à conjuntura e ao público fim, observamos isso com mais frequência no ambiente público, a partir das regalias que a estabilidade do serviço público reserva. Essas disfunções são prejudiciais para o objetivo final da organização e atinge diretamente as que dependem da criatividade, inovação e ritmo acelerado.

### **3.2 GERENCIALISMO**

A Administração Pública Gerencial surge com valores de produtividade acelerada, descentralização e eficiência na prestação dos serviços públicos, a utilização da dinâmica mercadológica e a importância de se prestar contas de onde e em que os recursos eram empregados em um meio que possui a cultura ou o mito da lentidão, da pouca transparência e de um pragmatismo vinculado à estabilidade dos componentes dessa máquina.

Para Pollitt e Bouckaert (2002), a Administração Pública Gerencial (APG) pode ser considerada uma religião, um sistema de crenças baseado na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública. Hood (1995) avançou a discussão enumerando o conjunto de prescrições operativas da APG:

- desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos;

- competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
  - uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
  - atenção à disciplina e parcimônia;
  - administradores empreendedores com autonomia para decidir;
  - avaliação de desempenho;
  - avaliação centrada nos *outputs*.
- (Secchi, 2009)

Nesse pensamento de gerencialismo encontramos também a linha do Governo Empreendedor (GE), as ideias do GE surgiram com mais intensidade nos Estados Unidos com Osborne e Gaebler em 1992 no livro “Reinventando o governo” e na abordagem dada no programa de governo do partido democrata nas eleições de 1992. Vale salientar a vitória do candidato democrata e então governador do Arkansas, William Jefferson Clinton, vulgo Bill Clinton, que governou a então economia mais importante do mundo por dois mandatos consecutivos. O Governo Empreendedor (GE) fez parte do Programa Nacional de Desempenho da Administração Pública durante a administração Clinton-Gore. Esse método torna-se uma ferramenta completa e pragmática a partir do cumprimento de 10 mandamentos com o objetivo de mudar a imagem da administração pública, saindo à linha burocrática para organização pública racional e eficaz.

Secchi (2009) condensa as diretrizes desse modelo:

- Governo catalisador — os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- Governo que pertence à comunidade — os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- Governo competitivo — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- Governo orientado por missões — os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;

- Governo de resultados — os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- Governo orientado ao cliente — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- Governo empreendedor — os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- Governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
- Governo descentralizado — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- Governo orientado para o mercado — os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Se observados atentamente, uns mandamentos se sobrepõem a outros, como nos casos dos mandamentos de governo de resultados e governo orientado por missões. Nos mandamentos de governo catalisador, governo orientado para o mercado, governo empreendedor e governo competitivo, os autores apresentam prescrições contraditórias em relação a papel e tamanho do setor público. Apesar disso, o livro mostra coerência em valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha. Implicitamente o modelo de Governo Empreendedor tem uma perspectiva positiva em relação a natureza humana, defendendo uma relação de motivação dos cidadãos e servidores pelos temas de discussão e debates públicos. Puxando a importância do envolvimento por parte do cidadão comum no processo de mudança, através das parcerias publicas e privadas.

### 3.3 GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança na linguagem de mercado significa um conglomerado de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de representações e indicadores externos, normalmente sobre empresas privadas de capital aberto. A tomada de decisão estratégica com a participação dos acionistas de forma proporcional, cooperação das empresas privadas para com organizações e colaboradores e a transparência nas informações dos recursos, investimentos e despesas e a responsabilização do corpo dirigente perante o corpo de acionistas. Secchi (2009) já previne, falando que não é livre de contestação a definição de governança gera ambiguidades entre diferentes áreas. Estudos concebem governança como mudança nas relações de poder.

Importante levantar a ideia dos globalizadores de tradição liberal que veem a governança como a derrocada do modelo de relações internacionais. Existe, portanto a quebra do entendimento onde o Estado-nação era um ator primordial e o surgimento de uma filosofia horizontal que dá a possibilidade do relacionamento com atores não estatais e ainda assim buscar solução para problemas coletivos.

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um *framework* no qual economias conseguem prosperar” (IMF, 2003:1).

Kooiman (1993), fala dos impulsionadores do movimento da Governança Pública: a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades, colocando os sistemas de governo sob novos desafios e que exige novas concepções de governança. Dentro desse aspecto é dever reconhecer a ascensão do pensamento neoliberal na busca pelo esvaziamento do Estado, esse movimento descredencia a capacidade estatal de resolver seus próprios problemas. Pierre e Peters (2000) delineiam os elementos inexoráveis da GP: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade,

sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

Segundo Brugué e Vallès (2005):

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.

Tratando de questões mais práticas, segundo Secchi (2009) a GP disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas

A GP também denota a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, e as parcerias público-privadas (PPPs) são os exemplos mais básicos. A esse respeito Klijn e Teisman (2003) definem as PPPs como “cooperação entre atores públicos e privados de caráter temporário no qual os atores desenvolvem produtos mutuamente e/ou serviços e onde riscos, custos e benefícios são compartilhados”.<sup>14</sup> As áreas de políticas públicas onde as PPPs têm sido intensamente adotadas são os setores de infraestrutura e proteção ambiental, e os contratos preveem mecanismos de controle para mensurar resultados e impactos no ambiente econômico e social. (Secchi, 2009)

#### **4 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO QUE TEM NORTEADO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE E APÓS O PERÍODO DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA.**

O Brasil vem passando por progressos significativos nos últimos 20 anos. A compilação, interpretação e análise do desempenho do Brasil na jornada a caminho de um modelo de desenvolvimento são fundamentais para que se analisem panoramas e conjunturas, se observe a influência de correntes e conceitos. A realidade brasileira vem se transformando de modo intenso e nas mais diversas dimensões. Foram ampliados direitos e buscou-se proporcionalmente fazer surgir oportunidades.

Por peça orçamentária entendemos o conjunto de procedimentos padronizados que devem ser seguidos pelos entes da federação para poderem arrecadar suas receitas e efetuarem suas despesas e investimentos. Tais procedimentos são regidos por normas legais, contidas na Lei Nº 4320/64, na CF/88 na Lei Nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O orçamento é a ferramenta fundamental para fazer um estado funcionar de forma equilibrada, com recursos bem utilizados, distribuídos e empregados nas áreas que necessitam de mais atenção.

Para Vignoli (2002), a melhor forma de assegurar que o orçamento seja executado de forma planejada é programar, antecipadamente, a execução. Isso significa que, considerando o tempo que resta até a aprovação da LOA pelo legislativo, o orçamento deve ser detalhado, para que se tenha clareza de quais recursos materiais e humanos serão necessários para se levar a efeito a programação pretendida.

O estudo do orçamento público retorna à década de 1920 nos Estados Unidos. Ou mesmo anteriormente, só sendo possível devido à Revolução Industrial. A gestão empresarial deu enormes saltos de qualidade, propiciando o desenvolvimento de diversas técnicas de gestão e de elaboração do orçamento. Fayol, em sua obra "Administração Industrial e Geral", já defendia que as empresas eram conjuntos de funções (técnicas, comerciais, financeiras, segurança, contábil e administrativas).

## 4.1 METODOLOGIA

Foi utilizado o método da pesquisa descritiva, através de pesquisa bibliográfica. Segundo Barros (2000) ela é a que se efetua tentando-se resolver um problema ou adquirir conhecimentos a partir do emprego predominante de informações advindas de material gráfico, sonoro e informatizado.

Através do levantamento bibliográfico e documentação das informações pertinentes ao objetivo geral, passou-se a compilar as informações para a construção das análises e conclusões. Elaboradas de forma gradual e sistemática, direcionadas as temáticas do estudo. Foram observados, os orçamentos e resultados (mais particularmente, relacionado ao PIB) com a finalidade de encorpar e ordenar ao modelo de desenvolvimento através da gestão dos recursos, que são alocados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, vinculados às áreas que constroem o conceito de IDH, no período chamado pós-estabilização econômica de 1995-2013, observados os recursos destinados a Saúde, Educação, Seguridade Social (União Previdência, Assistência Social, além de políticas de segurança alimentar), Indústria e Comércio, evolução do PIB e Meio-Ambiente que a cada ano toma um espaço maior nos fóruns de discussão sobre o desenvolvimento e a ordem econômica mundial.

Ainda de acordo com Barros (2000) a pesquisa bibliográfica é de grande eficácia porque lhe permite obter uma postura científica quanto à elaboração de informações da produção científica já existente, à elaboração de relatórios e à sistematização do conhecimento que lhe é transmitido no dia-a-dia.

Foram utilizados os sites:

- [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>
- <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes>
- [http://189.28.128.178/sage/sistemas/apresentacoes/arquivos/indicadores\\_de\\_desenvolvimento\\_2013.pdf](http://189.28.128.178/sage/sistemas/apresentacoes/arquivos/indicadores_de_desenvolvimento_2013.pdf)
- [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default\\_2012.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2012.shtm)
- [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc23\\_sintesdaconjuntura.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc23_sintesdaconjuntura.pdf)

E ainda toda bibliografia devidamente referenciada no item 6, p. 50 desse trabalho.

Foram utilizadas áreas importantes que acabam revelando o caminho para onde o país vai avançando.

## **4.2 ÁREAS DE INVESTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Saúde: Um país com aproximadamente 190 milhões de habitantes, precisa de um sistema de saúde que acoberte a população de forma satisfatória. Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, o texto já traz o direito do cidadão e a responsabilidade do estado de se garantir a saúde de qualidade mediante políticas que visem à redução do risco de doença e o acesso universal e igualitário aos aparelhos e serviços.

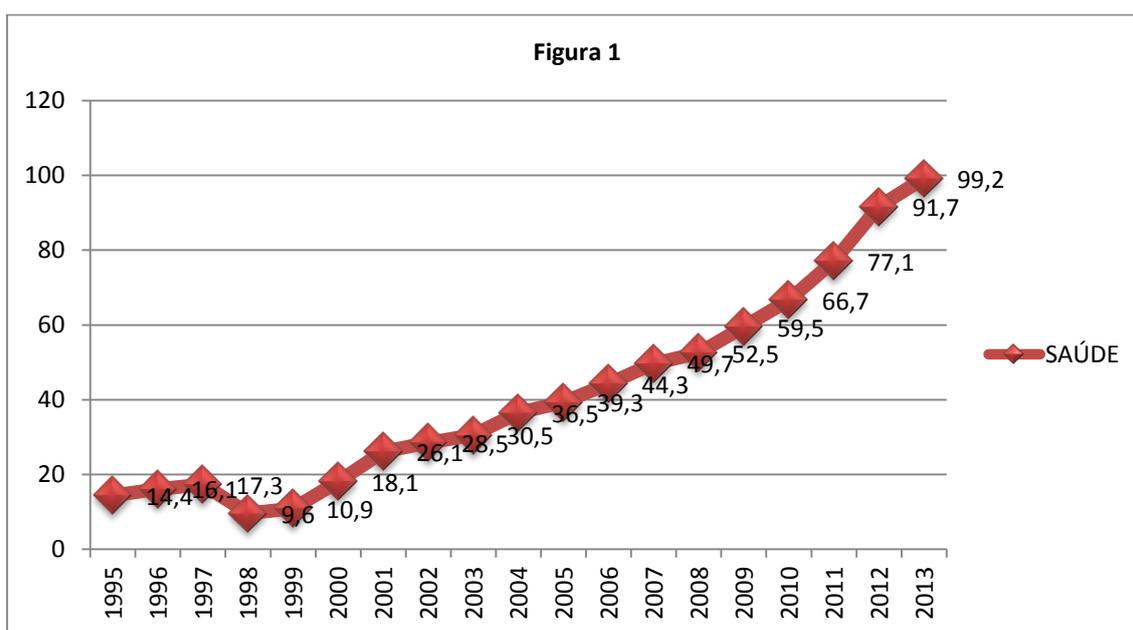
E exatamente contrapondo a carta magna e por ser um país continental temos um problema logístico. Isso incide diretamente nos sistemas mais básicos e no alcance que eles possuem sobre a população, precisando sempre de um incremento maior nos recursos alocados, mas com a necessidade de uma melhor gestão. Acompanhando do investimento ao retorno, que nesse caso pode ser mensurado pelo serviço oferecido, mas para obter uma conclusão desse acompanhamento completo, o nível de satisfação dos usuários deve direcionar as correções, fazendo com a máquina pública se aperfeiçoe e ofereça um serviço de qualidade fazendo jus à arrecadação.

A saúde é área primordial para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, é preciso um povo sadio para que goze de uma boa qualidade de vida e é necessário um povo sadio que possa potencializar suas habilidades e conhecimentos para a produtividade e crescimento de seu país. No intervalo de tempo de 1995-2013, se observa num orçamento em crescimento na figura 1, saindo da casa dos R\$ 14 bi para aproximadamente R\$ 100 bi, uma incorporação de quase R\$ 86 bi em 18 anos.

Faz-se necessária a inclusão na análise desses dados a mudança no modelo de gestão da saúde pública a partir da implantação da NOB – SUS/96 (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde) que possibilitou a participação de diferentes segmentos da sociedade desde os gestores do Sistema nas três esferas de governo, até usuários, prestadores de serviços e profissionais de saúde em vários fóruns e especialmente no Conselho Nacional de Saúde. A NOB – SUS/96 tem por finalidade primordial promover e consolidar o pleno exercício, por

parte do poder público municipal do Distrito Federal, da função de gestor da atenção à saúde dos seus municípios (artigo 30, incisos V e VII, e artigo 32, parágrafo 1o, da Constituição Federal), com a conseqüente redefinição das responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e da União, avançando na consolidação dos princípios do SUS. Busca-se, dessa forma, a plena responsabilidade do poder público municipal. Assim, esse poder se responsabiliza como também pode ser responsabilizado, ainda que não isoladamente. Os poderes públicos estadual e federal são sempre co-responsáveis, na respectiva competência ou na ausência da função municipal (inciso II do artigo 23, da Constituição Federal). Mecanismo e formato de gestão que em muito se aproximam do governo descentralizado pregado pelo gerencialismo, colocado no capítulo 4 desse trabalho.

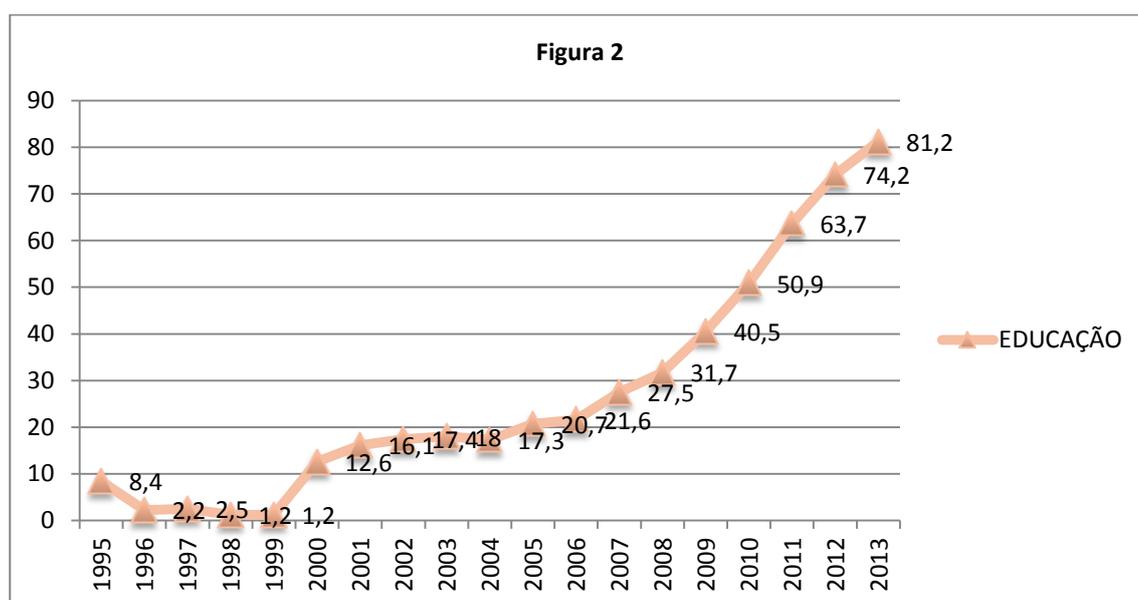
Podemos analisar em períodos de governo, na figura 1, os dois do Presidente Fernando Henrique (1995-2002), período em que há um recuo no valor orçado entre os anos de 1998 e 1999, vale ressaltar a crise econômica que assolou o Brasil em 1999. Em 2002 temos o melhor número do governo FHC: R\$ 26,1 bi. No período do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o valor orçado mais que dobra, saindo da ordem dos R\$ 28 bi para aproximadamente R\$ 60 bi e é importante também ressaltar a crise econômica, coincidentemente 10 anos após a do governo FHC, além do fim da CPMF que tinha a função constitucional de financiar o sistema de saúde. No intervalo 2004-2005 se encontra o maior aumento, da ordem de R\$ 6 bi e por fim no período da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2013) veem os maiores aumentos, da ordem de quase R\$ 20 bi, se destacando em comparação aos seus antecessores.



Fonte: Elaboração do autor - Dados do orçamento da união (1995 – 2013)

Educação: Área que pode determinar a potencialidade produtiva e a capacidade de criação, pesquisa e aptidão para a ciência, de uma população, a educação é o exemplo de grandes potencias econômicas, para consolidar um ciclo virtuoso e seguro de expansão econômica e produtiva, com alto nível de cultura, disciplina e conhecimento que fortalece a posição dos cidadãos com a consciência do que é direito e o que dever, perante o estado e perante a sociedade. Não se consegue, portanto concluir em qual ala do desenvolvimento a educação oferta sua maior contribuição, se propormos a análise pela visão social a educação é o instrumento de libertação a partir do fortalecimento da cidadania ativa, participativa. Já a visão econômica vai reconhecer o conhecimento das técnicas como fundamental para expansão.

No primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998), o orçamento da Educação passou por adequações que incluem fusões de recursos para atenção a educação e a ciência e tecnologia, com queda brusca no intervalo 1996-1997, conforme pode ser observado na figura 2, só a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002), a Educação passa a ter direcionado aportes que atingem dois dígitos, no intervalo 2000-2001 o acréscimo chega casa dos quase R\$ 10 bi. No período 2003-2005, já no governo Lula a evolução nos números acontecem de forma tímida, acontecendo inclusive uma regressão no intervalo 2004-2005, a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010) a evolução é bem mais robusta que o período anterior, se mantendo, portanto no governo da Presidenta Dilma e com acréscimos ainda maiores que os dois períodos de seu antecessor.



Fonte: Elaboração do autor

Dados do orçamento da união (1995 – 2013)

Sobre a gestão na educação, devem-se exaltar as políticas de acesso aos ensinos, através de programas e projetos que buscam aumentar o número de vagas nas redes de ensino público nas três esferas de governo, melhorar o acesso e a forma de acessar a benesse da educação.

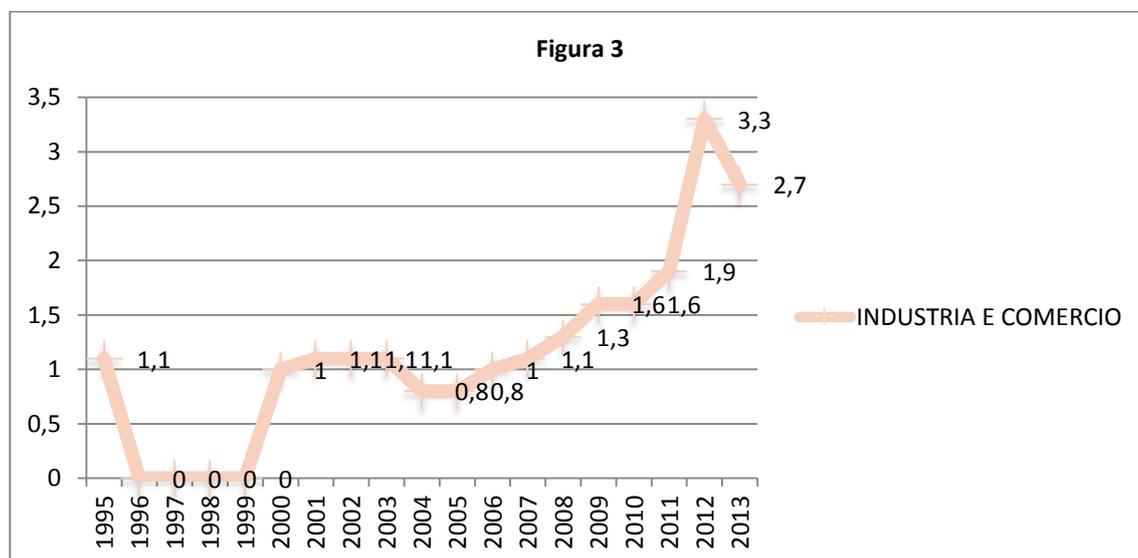
Nesses casos podemos lembrar-nos do programa Bolsa Escola, o incentivo do governo as famílias que mantinham suas crianças devidamente matriculadas, do programa Caminho da Escola que através da aquisição de ônibus escolares melhoram o acesso às escolas, a criação e o empoderamento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que hoje é uma das provas mais importantes do país, pela oportunidade que ela representa para a inserção no ensino superior, ainda podemos levar em consideração o ProUni, o Pronatec, o Fies e outros programas incentivadores ao acesso ao ensino superior e técnico. No âmbito estrutural temos o fortalecimento do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), lei 11.494/2007, na ala do ensino superior criou-se o REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), decreto 6.096/2007 que trata da interiorização das universidades públicas do país, além de reformas, aberturas de novos cursos e aumento considerável das vagas, respeitando as diferenças raciais e sociais.

Indústria e comércio: O estímulo ao empreendedor, ao setor industrial e ao comércio é um dos pilares do modelo de economia de mercado, que é praticado pela grande maioria dos países do mundo. No Brasil vemos um ambiente pouco favorável, quando observamos números do Orçamento Federal, no período de 1995-2013.

Utilizando o ex-ministro Delfim Netto (2007) em um artigo para uma coletânea do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais), onde ele lucidamente coloca que o problema do baixo crescimento econômico brasileiro se caracteriza pela da transferência de renda do setor privado ao setor público, reduzindo segundo ele a capacidade produtiva do setor privado, fazendo inclusive uma crítica não ao tamanho do estado, mas a má distribuição da força de trabalho que o estado dispõe e seu quadro funcional.

Só a partir do segundo mandato do presidente FHC (1999-2002) é que existira de forma tímida a destinação de recursos, quando em comparação a outras áreas. Os dois governos do presidente Lula, seguem a mesma linha do antecessor e pouco avança em recursos destinados. A situação só passa a melhorar no governo da Presidenta Dilma Rousseff, mais precisamente no ano de 2012, onde a destinação de recursos atinge seu ápice,

em 2013 a curva declina, mas com níveis bem mais generosos que nos anos 90 e início dos anos 2000, conforme observado na figura 3.



Fonte: Elaboração do autor

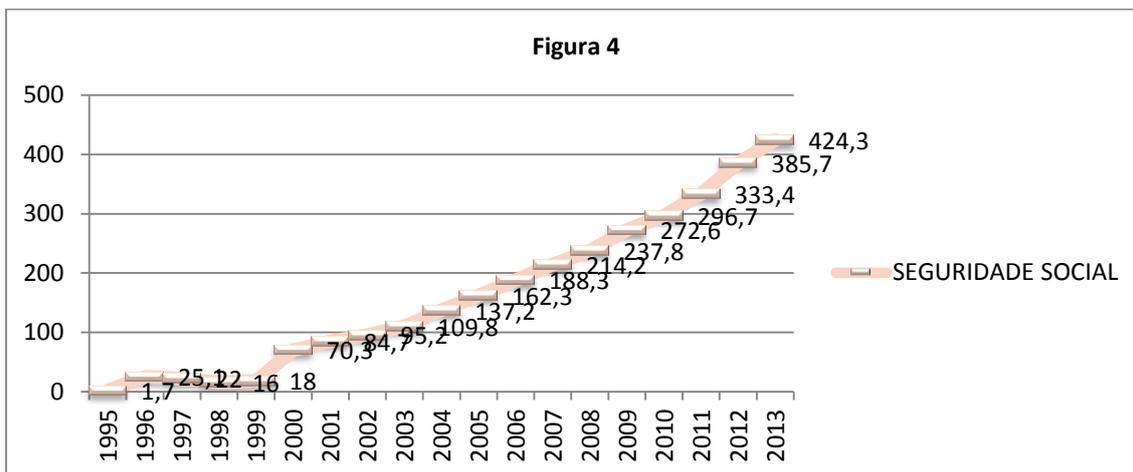
Dados do orçamento da união (1995 – 2013)

O Brasil embora seja recordista na exportação de alimentos, possui problemas de transporte que faça a produção ser levada com baixo custo e em alta velocidade, possuímos um sistema tributário que precisa passar por uma reforma, alguns gargalos na relação com a mão de obra qualificada, mas que vem sendo atenuado pelo investimento em ensino técnico. Em contra partida segundo informações do portal [logisticabrasil.gov.br](http://logisticabrasil.gov.br), existe o Programa de Investimento em Logística, um conglomerado de ações passando desde concessões rodoviárias, ferroviárias, investimento em portos e aeroportos na ordem de R\$ 64 bi, que tem por objetivo alavancar o investimento nesses setores, inclusive angariando recurso do capital estrangeiro, na jornada para destravar setores fundamentais do ambiente produtivo.

**Seguridade Social:** É um conglomerado de áreas que por si só destinam-se a fortalecer o Desenvolvimento Social em sua plenitude. Podemos analisar o aumento do volume de recursos destinados à seguridade social pela prioridade do governante e suas cartilhas ideológicas nos anos que estão contemplados no gráfico. Desde a chamada constituição cidadã de 1988, o aspecto social tende a ser o grande mote da classe política no país. A situação de déficit do estado brasileiro para com a sua população, estimulou a prioridade pelas

garantias sociais. Nos dados estão inclusos recursos destinados à segurança alimentar, mais precisamente a partir de 2003 e a sempre complexa previdência social.

O volume começa a aumentar a partir do segundo mandato do presidente FHC, conforme a figura 4 pode justificar através da série de programas de ordem social idealizados nesse período. No período Lula (2003-2010) há um fortalecimento das políticas de ordem social, segurança alimentar e distribuição de renda, além do envelhecimento natural da população, exigindo cada vez mais da previdência social. O período da Presidenta Dilma Rousseff segue a tendência de crescimento da alocação de recurso na seguridade social. Temos problemas sérios quando abordamos duas áreas de fundamental importância para a seguridade social, a transferência direta de renda, representada hoje em dia pelo programa Bolsa Família e o sistema de previdência social.



Fonte: Elaboração do autor

Dados do orçamento da união (1995 – 2013)

Na transferência direta, já se percebe o questionamento sobre até onde o programa Bolsa Família interfere na disposição do beneficiário de deixar de depender da ajuda estatal, muito embora os dados confirmem que milhões de brasileiros saíram da pobreza extrema e existe uma pré-disposição pela busca do aumento de renda desses beneficiários. Em relação ao sistema de previdência social, existe a preocupação sobre a viabilidade do nosso sistema de previdência, sobre o déficit que se acumulam há anos nas contas da previdência e que precisam de uma reforma profunda, que prepare alternativas para manter o benefício das pessoas que construíram a força produtiva do país e garanta que o benefício também estará disponível para as gerações futuras. Já se percebe as bases da burocracia, na impessoalidade em relação ao beneficiário, não importa a pessoa a ser beneficiado, o que importa é se esse

cidadão possui condições de ser elegível a ser atendido e atingido, no melhor sentido da expressão por uma política de estado, financiada por ele mesmo a partir de suas contribuições obrigatórias no regime formal de emprego.

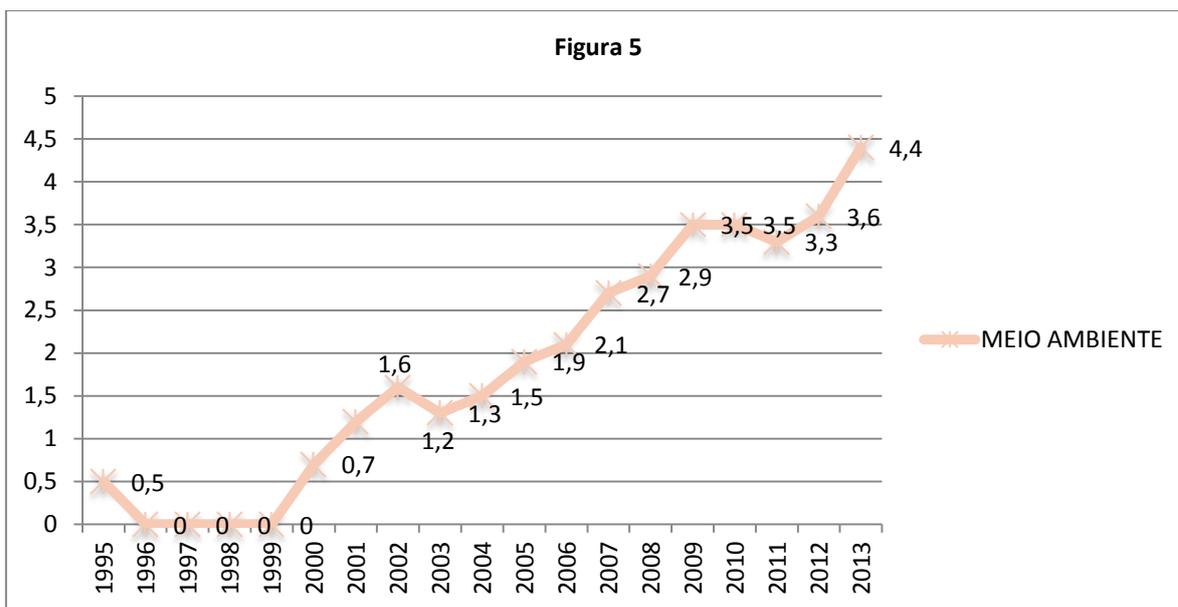
PIB: O PIB brasileiro tem seus resultados ruins em anos que passam por influencia de alguma crise econômica, nesse intervalo, podemos citar a crise entre 1998-1999, cabe também a relevante informação que embora em percentual o resultado de 1999 não tenha sido empolgante, foi o primeiro momento em que o PIB entrou na casa dos trilhões, como exemplo de resultado difícil, o ano de 2009 também deve ser lembrado.

Pelo resultado podemos considerar como o excelente resultado da linha histórica o PIB-2010.

O governo FHC tem uma expansão média de 2,02% no Produto Interno Bruto. O governo Lula tem uma expansão média de 4,18% e o governo Dilma Rousseff tem a expansão média até o momento de 1,80%, se consideramos esse índice e projetarmos 8 anos como os antecessores, o governo Dilma pode chegar a uma expansão média de 7,20%, esse resultado seria muito melhor, que os dois antecessores e nem a soma das duas médias, alcançaria o resultado projetado, mas como qualquer outro indicativo econômico ele também sofre mudanças importantes a medidas que as conjunturas se modificam.

Se falarmos em Desenvolvimento Econômico, falamos de atividade produtiva geradora de riqueza, falamos de Produto Interno Bruto expansivo e vigoroso, e normalmente tomando como parâmetro o crescimento da China e dos Estados Unidos. O PIB brasileiro é um dos indicadores que nos fornecem subsídios para discutir o modelo de crescimento adotado, levando em consideração deficiências e sabatinando os caminhos que percorrem os investimentos no nosso país.

Meio Ambiente: Investimento em mecanismos de preservação, nos aparelhos do estado que tenham por objetivo a preservação, a conscientização e a defesa dos assuntos ambientais, muito ligados ao desenvolvimento social, pois se constrói a partir das garantias de sobrevivência da vida humana nas próximas décadas. O Brasil passou a perceber melhor a importância de alocar recursos do orçamento nessa área a partir de 2002, último ano do governo FHC, o valor só veio a ser superado em 2006, no fim da primeira gestão Lula e no ano de 2013, no governo Dilma Rousseff encontrou seu ápice, segundo a figura 5.



Fonte: Elaboração do autor

Dados do orçamento da união (1995 – 2013)

O ministério do meio ambiente, como os órgãos subordinados a ele, possui papel fundamental na defesa de riquezas imensuráveis, como a floresta amazônica, os aquíferos nacionais, as áreas de preservação, nossa riqueza biológica e nossa diversidade natural. A defesa e a criação de políticas que perpetue a preservação são estratégias irrevogáveis para um país que é líder em energia renovável por sua abundante bacia de rios e que tem potencial de ampliar ainda mais sua influencia e consequentemente ter peso cada vez maior nas decisões tomadas acerca dessa temática.

### 4.3 IDH – ANÁLISE

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano elaborado pelo programa das nações unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o número de cidades brasileiras com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto, saltou de nenhuma em 1991 para 1.889 cidades em 2010, o equivalente a aproximadamente 34% das cidades brasileiras.

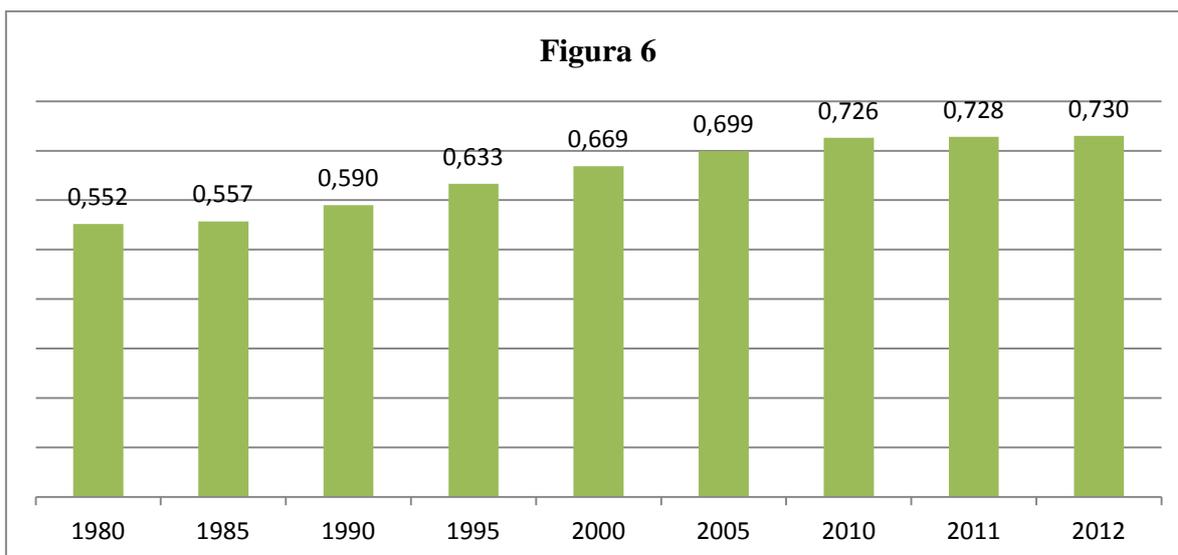
O país mudou de feição a partir do momento que se começou a criar-se mecanismos para um novo condicionamento de vida, através da formalização e responsabilização do estado em áreas como a saúde, a partir da institucionalização de políticas e preocupação para

que o maior número de pessoas possível fossem beneficiadas. Temos como resultado nossa evolução quanto à expectativa de vida do brasileiro.

A partir da estabilização da moeda, garantindo o poder de compra do trabalhador e assim melhorando sua capacidade de angariar cada vez uma melhor qualidade de vida. Hoje temos uma política de aumento contínuo do salário mínimo para que essa ampliação do poder aquisitivo do trabalhador e da renda nacional bruta esteja garantida;

Na educação temos dados importantes que traduzem o aumento no volume de recursos alocados, mas não podemos fugir do desafio de aplicar bem os recursos e com olhar para o futuro, garantindo educação de qualidade e retorno social através de uma sociedade produtiva, mas com consciência de uma importante contribuição para a consolidação de um desenvolvimento sustentável, que dependerá e muito da capacidade cognitiva das gerações contemporâneas e com especialidade, as gerações futuras.

O país nas últimas 3 décadas vem mudando substancialmente, conforme podemos observar na figura 6, e não se pode atribuir isso apenas à inércia do tempo. O país vive melhor, tem avanços significativos, como também ainda apresenta fossos históricos de desigualdade, mas não mais da mesma forma que há 30 anos atrás, importante realçar o período referente ao estudo desse trabalho 1995-2013. Existem novos desafios, talvez mais difíceis que os de anos atrás, tem um potencial gigantesco, mão de obra em abundância, privilégio em seus recursos naturais e em ausência de fenômenos naturais que causem catástrofes periodicamente, capacidade de crescer e ensinar ao mundo uma nova forma de desenvolver-se social e economicamente, fortalecendo raízes culturais e respeitando as mais diversas particularidades.



Fonte: Elaboração do autor

Relatório 2012 – Índice de Desenvolvimento Humano

#### 4.4 CONJUNTURA ECONÔMICA

Todo o trabalho de análise, pesquisa e conceituação que o presente escrito detém, torna de caráter substancial, algumas palavras também sobre a conjuntura econômica e respeitando claramente os aspectos que o tempo apresenta e que o momento elenca como fatores importantes. É de comum acordo que a adoção de qualquer política econômica é adotada pela decorrência de condicionantes externos, no caso brasileiro, a condição de país emergente, condicionantes internos, associados à interação e conflitos dos interesses econômicos e políticos diversos, seja das frações de classe, seja dos blocos de situação e oposição.

Em 1995, durante uma conferência em Washington – EUA, o então presidente Fernando Henrique Cardoso colocou o desenvolvimento como sendo “o mais político dos temas econômicos”. Muito embora se passarmos um olhar abrangente sobre os dois governos FHC, seus governos tenham definido através da visão ortodoxa econômica que as diretrizes deveriam se abalizar pelos critérios técnicos, isolando o debate das prioridades políticas.

Partimos para uma nova fase com a eleição do Lula em 2002, o presidente eleito faz uma aliança importante para acalmar os mercados, trazendo o empresário mineiro, José Alencar na época filiado ao extinto PL (Partido Liberal) e com um documento que tornou-se histórico chamado: “Carta aos brasileiros” dá a garantia de que os contratos firmados

no governo anterior, seriam honrados de forma literal, sem prejuízos para os credores e sem abalo na confiança do governo federal.

Em 2008/2009 observa-se uma guinada desenvolvimentista do governo Lula, ameaçado por uma crise que se inicia nos Estados Unidos no mercado imobiliário e que avança de forma desenfreada por todo o mundo, o governo brasileiro, fomenta o mercado interno, ora pela ampliação de políticas sociais de distribuição de renda direta, ora por mecanismos de incentivo ao consumo, casando assim as ações para fortalecer a economia nacional e tornar o país um dos que menos sofrem com a grande crise.

Em 2010 há a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, com a proposta de continuar e ampliar as conquistas de seu antecessor e principal personagem na sua escolha como candidata a primeira mandatária da nação. Com o governo em curso, qualquer dado que é divulgado ou analisado se não for decorrente de um período consumado, será feito com base em projeções. O governo Dilma nesses últimos 3 anos e 7 meses, tomou decisões importantes e que precisam ser bem analisadas, como o fato da redução da carga tributária sobre os elementos essenciais da cesta básica, reordenamento dos contratos com as empresas concessionárias do setor energético nacional, com a intenção de contratos mais baratos e com garantia de que o desconto seria repassado aos consumidores finais e ao setor industrial, ao mesmo tempo observa-se uma mudança na condução da Taxa básica de Juros que é tratada pelo COPOM (Comitê de Política Monetária) e pelo Banco Central do Brasil, a taxa teve seu menor índice registrado em outubro de 2012 com um índice de 7,25% a.a., após esse momento, pressões do mercado e o medo do retorno de uma inflação galopante fizeram o governo Dilma, imprimir uma sequência de aumentos a esse índice, a partir de abril de 2013 com o índice de 7,50% a.a., a última alteração ocorreu em Julho de 2014, quando a taxa passou a vigorar com o índice de 11%.

Essa ferramenta foi utilizada por todos os governos que antecederam o governo Dilma, dentro do período que estamos analisando. Torna-se uma espécie de remédio para as pressões do mercado e para a enxurrada de prognósticos e análises negativas perante a economia que é amplamente divulgado na mídia nacional. O fato relevante é que até o momento não há outro modelo oficialmente proposto, seja por situação ou oposição, que liberte a economia brasileira dessa dominação cíclica que possuem a mídia e o mercado, sobre a Taxa básica de juros e que quebre a relação de que o aumento dos juros seja o caminho único perante o combate à inflação e a corrosão do poder de compra do trabalhador brasileiro.

O momento hoje é de cautela quando se fala de mercado internacional, tivemos em fevereiro de 2014 a balança comercial com um déficit de mais de R\$ 2 bi, segundo informações do IBGE, o que é preocupante, pois nossas exportações caíram e para um país com um parque industrial que precisa de investimentos, as exportações são elementos que acabam equilibrando nossa deficiência em outros setores.

Temos um ano de eleições gerais, renovaremos 1/3 do Senado Federal, além de assembleias e da câmara federal, um ano com evento internacional como a Copa do Mundo de Futebol e de muitos desafios na economia mundial, que necessitam de paciência e habilidade para fazer com que o país não sinta os abalos que os mercados nos oferecem a cada crise do sistema capitalista, ou a cada reação diplomática das potências mundiais a algo que contrarie suas intenções econômicas. O Brasil se encontra numa situação incomparável em relação aos anos turbulentos, temos reservas importantes, contratos sendo cumpridos, uma melhora considerável na qualidade de vida dos Brasileiros, mas com tudo isso é preciso buscar alternativas criativas e solidas que possam a cada dia, efetivar a prosperidade da nação, com qualidade no desenvolvimento almejado, com ampliação e confirmação das garantias sociais e com uma democracia irrestrita, fortalecendo a cidadania ativa e conscientização do papel indispensável da sociedade civil organizada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pela grandeza desse país, por sua rica e vasta capacidade de se burocratizar e negar a mesma, em um mesmo espaço de tempo seja por conveniência política, ou seja, por mudança real do *modus operandi*. Afirmar e concluir qualquer que seja o questionamento sobre o desenvolvimento brasileiro é ir além das premissas de uma pesquisa, de conversas com diferentes setores da sociedade e da academia. O Brasil, em seu povo mantém vivo o sonho pulsante de tornar-se país desenvolvido, com o poder e a capacidade amplamente divulgada e propagandeada pelos veículos de massa.

Na prática nos faltou estabilidade, na prática nos faltou por anos segurança. O país sofreu com as mais diversas experiências que a cada programa, projeto, política lançada encheria os brasileiros de esperança em dias melhores, com melhores condições de trabalho, com salário digno, com serviços públicos de qualidade e que a cada momento

de crise, fazer desmoronar em cada cidadão o espírito de mudança para melhor que havia sido cultivado.

O país possui uma máquina ampla, com muitas ramificações que acabam dificultando a agilidade que um modelo mais de Administração Gerencial poderia oferecer, isso foi observado com a reforma do estado, proposta no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, porém a reforma do estado fez com que a nação perdesse o controle de instrumentos estratégicos essenciais como foi o caso da siderurgia nacional e do setor energético. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso ficou marcado por grandes privatizações, na busca do modelo de estado mínimo, menos “pesado” e que pudesse emergir de vez no ambiente do capital de acordo com as diretrizes econômicas e neoliberais do consenso de Washington.

Fica bastante claro, portanto a busca pelo Desenvolvimento Econômico do país em um período onde se buscava a estabilidade monetária, com a implantação de uma nova moeda, continuidade ao programa de privatizações iniciado no governo Collor (1990– 1992), redução do poder de intervenção do estado na economia. Faltaram-nos investimentos que dessem condição de imprimir crescimento econômico, o governo cuidou das diretrizes e de seguir a cartilha neoliberal de juros altos, esqueceu-se de unir isso a ações que fizessem deslanchar um crescimento expansivo e com condição de se desenvolver um projeto de nação.

Lula sobe ao planalto em 2003 com um desafio de saber acomodar o anseio das classes trabalhadoras que desde a década de 80, via nele o representante mais próximo a realizar as mudanças desejadas. Fez concessões mesmo antes de assumir o governo, justificou a necessidade de acalmar o mercado especulativo. Prometeu o “espetáculo do crescimento”, expressão bastante utilizada na campanha eleitoral de 2002. Com orientação mais a esquerda, fortaleceu alguns braços do estado, tornado ele elemento primordial para o desenvolvimento da economia, vale também salientar as inúmeras críticas de aparelhamento da máquina pública combinando o sistema de coalizão de governabilidade tão estimado pelo presidente Lula.

Reativou as Superintendências regionais de desenvolvimento como a SUDAM e SUDENE, reativou a indústria naval de tão alta lucratividade e importância para o mundo, com a construção de estaleiros e produção de navios, consolidou políticas sociais que fizeram com que a distribuição de renda passasse a ser um fenômeno assistido de perto através da transferência pública de recursos e a busca pelo fim da fome e da miséria

no país, observamos, portanto um governo catalisador e que busca agentes sociais, através de conferências nacionais com debates sobre assuntos sociais e ambientais, criação e funcionamento do conselho de desenvolvimento econômico e social (CDES) para dimensionar as conquistas e direcionar o país a novos avanços, o Brasil tem a melhor sequência de crescimento do PIB com o dobro do desempenho do governo antecessor, investimentos maciços são feitos na educação e em especial na educação superior, com a criação do projeto de interiorização das IFES para todas as regiões do país, instrumentos que estavam a pouco caminhando para serem entregues ao capital das empresas transnacionais.

Lula se reelege e consegue eleger sua sucessora, com altos níveis de aprovação popular, credenciando a Presidenta Dilma Rousseff a continuar os avanços sociais e econômicos. O governo Dilma chega ao final do primeiro mandato nesse ano, podemos observar a redução de imposto em cesta básica e energia elétrica como estímulos econômicos e sociais. Ela mantém a política de redução de impostos a eletrodomésticos e automóveis, iniciados no governo Lula, para aquecer o mercado interno, mantém o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), criado pelo governo Lula como programa estratégico de investimentos em infraestrutura, com o objetivo de diminuir gargalos históricos de logística do país. Fortalecimento do programa Minha Casa, Minha Vida, dando a oportunidade da compra da casa própria com incentivo do governo, complemento do programa com o auxílio Minha casa melhor, que passa a aquecer o mercado varejista do país e dá uma condição de conforto melhor aos cidadãos contemplados. Cerca de 37 milhões de Brasileiros saíram da pobreza para a classe média, entre 2003 e 2013 segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), período que coincide com os governos Lula-Dilma.

Nos dados vemos um aumento significativo dos recursos alocados as garantias sociais e a educação, instrumentos indispensáveis na busca e solidificação do desenvolvimento social, com impulsos macroeconômicos e em alguns momentos ao da ortodoxia capitalista, para que não caiamos na utopia que estamos mudando nosso sistema, motivados por importantes índices sociais alcançados. A luta da equiparação entre o capital e o social ainda terá muitas batalhas travadas, mas é inegável que hoje nessa terra de quase 200 milhões de habitantes, estamos com muito mais aspectos de desenvolvimento equilibrado entre as dimensões econômica e social do que em outro momento que esteja dentro do período proposto por esse trabalho.

## 6 BIBLIOGRAFIA

BARROS, Aidil Jesus da Silveira. Fundamentos de Metodologia Científica -2. Ed. Ampliada, São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

BOTTOMORE, T. Cidadania: dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1996, p 73-74.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Lei nº 8.980. Orçamento da União (1995). Brasília: DF, 19 de Janeiro de 1995.

BRASIL, Lei nº 9.275. Orçamento da União (1996). Brasília: DF, 9 de Maio de 1996.

BRASIL, Lei nº 9.598. Orçamento da União (1997). Brasília: DF, 30 de Dezembro de 1997.

BRASIL, Decreto nº 2.829. Orçamento da União (1998). Brasília: DF, 29 de Outubro de 1998.

BRASIL, Lei nº 9.789. Orçamento da União (1999). Brasília: DF, 23 de Fevereiro de 1999.

BRASIL, Lei nº 9.969. Orçamento da União (2000). Brasília: DF, 11 de Maio de 2000.

BRASIL, Lei nº 10.171. Orçamento da União (2001). Brasília: DF, 5 de Janeiro de 2001.

BRASIL, Lei nº 10.266. Orçamento da União (2002). Brasília: DF, 24 de Julho de 2001.

BRASIL, Lei nº 10.524. Orçamento da União (2003). Brasília: DF, 25 de Julho de 2002.

BRASIL, Lei nº 10.837. Orçamento da União (2004). Brasília: DF, 16 de Janeiro de 2004.

BRASIL, Lei nº 11.178. Orçamento da União (2005). Brasília: DF, 20 de Setembro de 2005.

BRASIL, Lei nº 11.306. Orçamento da União (2006). Brasília: DF, 16 de Maio de 2006.

BRASIL, Lei nº 11.451. Orçamento da União (2007). Brasília: DF, 7 de Fevereiro de 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 17 jun 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494 (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) , Acesso em: 18 jun 2014.

BRASIL, Lei nº 11.647. Orçamento da União (2008). Brasília: DF, 24 de Março de 2008.

BRASIL, Lei nº 11.768. Orçamento da União (2009). Brasília: DF, 14 de Agosto de 2008.

BRASIL, Lei nº 12.214. Orçamento da União (2010). Brasília: DF, 26 de Janeiro de 2010.

BRASIL, Lei nº 12.381. Orçamento da União (2011). Brasília: DF, 9 de Fevereiro de 2011.

BRASIL, Lei nº 12.595 Orçamento da União (2012). Brasília: DF, 19 de Janeiro de 2012.

BRASIL, Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993. Atualizada em 2012.

BRASIL, Lei nº 12.798 Orçamento da União (2013). Brasília: DF, 4 de Abril de 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2006), O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico, Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Revisado em Março de 2006.

BTUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226,

CASTELLS, M. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

EVANS, P. Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, ano 5, jan/jul, nº9, 2001.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle*. São Paulo: Atlas, 1989.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

IANNI, O. Estrutura da atividade estatal. In: \_\_\_\_\_. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Editoria Brasiliense, 1989.

KLIJN, Erik-Hans; TEISMAN, Geert R. Institutional and strategic barriers to public- private partnership: an analysis of dutch cases. *Public Money and Management*, v. 23, n. 3, p. 137-146, 2003.

KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Martin’s Press, 2000.

MEDEIROS, S. *A Responsabilidade sócio-ambiental das empresas: uma mudança de valores na política, economia, ciência e educação*. João Pessoa: Ideia, 2010.

MERTON, Robert K. *Social theory and social structure; toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1949.

MUNRO, D. A. Sustainability: Rhetoric or Reality? In *A Sustainable world: defining and measuring sustainable development*. IUCN/The World Conservation Union, 1995.

NETTO, D. "A agenda de reformas e a estratégia para viabilizá-la". IN C. A. Rocca (Org.), *Mercado de Capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB 01/96. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/nobsus96.htm>

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial Park, Calif.:* Sage, 1993.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, politics and the state.* New York: St. spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PNUD, 2010. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>

PNUD, 2012. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

SANTOS, B. S. Os processos de Globalização. In: Santos, Boaventura de Souza (org.) *A Globalização e as ciências sociais.* São Paulo: Cortez, 2002.

SCHUMPETER, J. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico.* São Paulo: Abril Cultural, 1982. [Ed. Orig. 1912].

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SEN, A. *Sobre Ética e Economia.* São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia.* São Paulo: Saraiva, 1998.

VIGNOLI, F. H. *Legislação e Execução Orçamentária*, IN: BIDERMAN, CIRO; ARVATE, Paulo (org.), **Economia do Setor Público**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.