

ESTADO, PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO¹

Francisco Fonseca²

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental, vigente – em diversos formatos – entre os anos 1930 e 1990, teve um período de interregno durante os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC), em que a lógica do mercado se sobrepôs ao planejamento e à gestão do Estado. Nesse contexto, políticas públicas – como ações finalísticas do Estado – foram delegadas à chamada “sociedade civil” e intentou-se reforma (do Estado) em uma perspectiva “gerencial”, por sua vez confluyente aos ventos neoliberais de então. O planejamento foi deixado de lado, uma vez que os capitais, sobretudo o internacional, deveriam ser os protagonistas do desenvolvimento, de acordo com os dirigentes da época. Ao Estado caberia possibilitar o adequado “ambiente de negócios”, tendo em vista, além do mais, a divisão internacional do trabalho em perspectiva mundial, que tornaria obsoleta a luta pela inserção soberana no cenário da intitulada “globalização”.

Nesse contexto, as práticas governamentais e o debate acadêmico contemporâneo têm sido marcados pela predominância e pela difusão de um conceito amplo, fugidio e pouco fundamentado: *políticas públicas*, conceito este que sintetiza tanto a *dimensão meio* (a gestão) como a *dimensão fim* do Estado, justamente as políticas públicas como resposta às demandas contraditórias da sociedade. Interpretada teoricamente de várias maneiras, por vezes contrastantes, e por isso percebida e apropriada social e politicamente com sentidos (e expectativas) distintos, o conceito de *políticas públicas* necessita de reflexão crítica para que se saiba, de fato, do que se está falando e qual seu papel e impacto na sociedade.

1. Este capítulo corresponde à versão ligeiramente modificada do artigo *Estado, planejamento e gestão pública*, apresentado no XVIII Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), em Montevidéu, no Uruguai, entre os dias 29 de outubro e 1 de novembro de 2013. Área temática cinco: *Derecho público y garantías jurídicas en la administración pública*. Painel: Estado, planejamento e desenvolvimento: a experiência brasileira recente e possibilidades a futuro.

2. Professor do Programa de pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP). O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas Eugênio Santos – analista em Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) –, e José Celso Cardoso Jr. – técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea –, isentando-os pelos erros e omissões remanescentes.

Deve-se ressaltar que a difusão sem critério dessa expressão torna toda e qualquer ação governamental, incluindo as atividades elementares dos governos, associada à existência daquilo que se chama, genericamente, de *política pública*. Mesmo em termos teóricos, uma definição clássica e genérica (como, por exemplo, “o governo em ação”), mais confunde do que esclarece acerca de seu significado preciso. Afinal, o Estado e, no interior deste, o governo, pode “entrar em ação” de forma reativa, sem planejamento, e mesmo sem orçamento e sem recursos humanos, uma vez que os motores das ações governamentais ocorrem por diferentes demandas, razões e circunstâncias. Trata-se, portanto, de um processo complexo, multicausal e multidirecional. Além disso, as políticas e os programas governamentais, genericamente intitulados *políticas públicas*, inscrevem-se nos *sítios* dos governos e são tidas – pela percepção pública do cidadão comum – como “naturais”. Nesse sentido, seriam destituídas de conflitos e vetos, uma vez incrustadas no planejamento governamental e na gestão pública.

Tendo como fio condutor o conceito de *políticas públicas* – como síntese, reitera-se, do planejamento e da gestão –, este capítulo objetiva refletir criticamente sobre o Estado, o planejamento e a gestão pública, a partir dos seguintes aspectos: *i*) as armadilhas de não se ressaltar os conflitos, que são o cerne da lógica do Estado, notadamente quando no interior deste se formulam *políticas públicas*; *ii*) os alcances e os limites das *políticas públicas* perante o modelo de acumulação vigente, portanto, à luz da lógica do Estado, do planejamento e da gestão; *iii*) os constrangimentos conferidos pelo sistema político ao planejamento, à gestão da burocracia e à formulação e implementação de *políticas públicas*; *iv*) o papel da mídia como ator político e ideológico, notadamente quanto aos vetos que os órgãos de comunicação interpõem a determinadas *políticas públicas*; *v*) questões conjunturais relativas ao debate político em que as *políticas públicas* – no contexto do planejamento estatal – aparecem como protagonistas; *vi*) as transformações que vêm ocorrendo na gestão pública brasileira; e, por fim, *vii*) a predominância da lógica individualista (notadamente do capital) sobre os direitos coletivos, isto é, da sociedade.

Portanto, este capítulo pretende analisar diversos temas, problemas e questões relacionados às políticas públicas como elemento-síntese dos âmbitos *meio* (gestão) e *fim* (resposta a demandas diversas e contraditórias) do Estado, partindo-se, além do mais, do pressuposto de que o planejamento está presente em diversas etapas da vida estatal, excetuando-se o aludido interregno do período Collor-FHC. Para tanto, este estudo adota caráter ensaístico, além de representar a tentativa de ir além do enquadramento predominante quando se reflete sobre o Estado, em que as *políticas públicas* não aparecem como síntese das polifônicas contradições sociais.

2 OCULTAÇÃO E NEGAÇÃO DOS CONFLITOS: ARMADILHAS À COMPREENSÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão “políticas públicas” tornou-se de domínio comum nos últimos anos, sendo frequente nos discursos eleitorais e governamentais, no debate público, na academia e nas organizações politicamente organizadas da sociedade. Definidas de forma minimalista como “o governo em ação”, só se viabilizam se houver um projeto definido e a mobilização de recursos orçamentários, humanos, informacionais, legais e logísticos, entre outros.

Tal profusão de espaços em que é invocada (Souza, 2006), faz dessa expressão algo com aparência “neutra” e “consensual”, supostamente voltada ao “bem público” e ao “bem-estar social”. Aparentemente, ninguém discordaria de programas – das mais variadas ordens – cujos objetivos seriam minorar e/ou resolver problemas que afetam um grande número de pessoas e, conseqüentemente, o próprio país.

Pois bem, essa imagem “generosa” das *políticas públicas*, em que todos ganham e ninguém perde ou delas discorda – a referida “naturalização” –, é não apenas falsa, como representa verdadeira armadilha à compreensão de seu significado, na medida em que encobre conflitos e disputas de poder.

O pensamento conservador, representante de majoritários estratos médios e superiores da sociedade brasileira, largamente expresso pela grande mídia, tende a se aproveitar desses supostos consensos como forma de imprimir – aberta ou sorrateiramente – suas demandas estratégicas ao próprio Estado.

Além disso, no chamado “*ciclo das políticas públicas*” – agenda, formulação, implementação e avaliação –, cada etapa permite intervenções distintas dos grupos que se sentem, real ou imaginariamente, atingidos. Isso implica a adoção de “vetos”, que se dão de formas distintas, dependendo da correlação de forças e dos recursos de poder disponíveis aos atores em disputa.

Em outras palavras, no mundo real da política, as “políticas públicas” expressam uma infundável teia de interesses, que congregam desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, até as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo.³ A imagem e a percepção do cidadão comum sobre um determinado projeto, e mesmo sobre um determinado governo é, portanto, resultado desse complexo processo, mas que tem na mídia – fortemente conservadora e oligopolizada, como será visto adiante –, um ator fundamental em razão de sua capacidade de intermediar relações sociais, aproveitando-se da zona cinzenta que orbita entre interesses privados, que ela representa, e a “esfera pública”, que intenta representar à sua maneira.

3. Mesmo que o enquadramento em forma de “ciclo”, na análise das políticas públicas, seja questionável, é possível compreender que em cada etapa – que não raro se sobrepõe a outras –, os perdedores retornam com o firme propósito de minimizar suas perdas.

Tudo somado, há de se ter muita cautela, sobretudo quando grupos progressistas ganham eleições, na medida em que o enfrentamento de problemas de grande magnitude, como, entre outros, os de “mobilidade urbana” e “moradia”, defronta-se com interesses e situações comumente conflituosas, que se expressam na dotação orçamentária conferida a uma dada “política pública”, no número e na qualificação de servidores envolvidos em sua consecução, no aparato legal e institucional mobilizado, entre outros aspectos que incidem diretamente no planejamento e na gestão do Estado, em todos os níveis de governo.

Nos dois exemplos acima, respectivamente, o da poderosa indústria automobilística – e sua cadeia produtiva – e o dos grandiosos interesses imobiliários urbanos, os atores com poder de veto agem para barrar toda e qualquer medida e programas governamentais consistentes que inibam seus negócios. São, portanto, *pontos de veto* que, a despeito de avanços nos códigos legais – caso, por exemplo, do Estatuto das Cidades – e nas instituições de planejamento e controle – sobretudo a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MPU) –, não impediram o crescimento vertiginoso do automóvel como opção prioritária dos governos, assim como da apropriação do espaço público pela “indústria da especulação imobiliária”.

Como se fossem dois vetores em sentidos opostos, os avanços legais-institucionais, de um lado, e o privatismo do automóvel e da especulação imobiliária, de outro, têm, até agora, demonstrado clara vitória no campo da demarcação das políticas públicas urbanas. Muitos dos males de nossas cidades provêm dessa estrutura de poder pouco confrontada política e institucionalmente, apesar da existência de *políticas públicas* que, pelas razões aludidas, necessitam ser mais bem analisadas. É aqui que o planejamento governamental deve estar unido à gestão pública, tendo em vista a proposição e a execução de políticas públicas socialmente transformadoras.

Os governos reformadores, dos quais particularmente os pobres muito esperam, somente serão *progressistas* se, mesmo no âmbito municipal, houver protagonismo capaz de conhecer e enfrentar os interesses estabelecidos, notadamente na ocupação do espaço público, vale dizer, pelo automóvel particular e pelas habitações de classe média e de luxo, no contexto da apropriação desigual do território.

O fato do âmbito municipal não ter competência legal para o enfrentamento de diversos problemas urbanos e metropolitanos deveria ser atenuado em razão das grandes cidades brasileiras terem poder político, econômico e social capaz de enfrentar interesses corporativos empresariais, assim como servirem de “esteio” a interesses compartilhados pelo próprio governo federal. O conhecimento acerca do que envolve as *políticas públicas* permite, pois, avançar nessa direção.

Sair da armadilha das *políticas públicas* supostamente *consensuais e generosas* – discurso caro aos grupos sociais representantes das classes médias superiores, mesmo que de forma subliminar – é fundamental aos governos progressistas e aos intelectuais reformadores, uma vez que os interesses cristalizados têm grande capacidade de vetar mudanças sociais profundas, supostamente em nome do “bem comum”. Coalizões diversas se formam na “defesa e ataque” a determinadas políticas, como mostra Sabatier (1999). O perigo, em torno da ideia de “bem comum”, diz respeito à possibilidade de os grandes interesses vetarem os dispositivos mais progressistas, como se viu ao longo da história mundial, tal como demonstrou Hirschman (1985). No caso da mobilidade urbana, corredores de ônibus e ampliação da frota podem ser aceitos pelos atores empresariais com poder de veto, mas desde que a estrutura de incentivos à indústria automobilística e o livre trânsito do automóvel não sejam tocados. No caso do setor imobiliário urbano, sobre o qual o poder público municipal tem legalmente maior autonomia, a questão é que parte dos vereadores é financiada por ele, assim como as leis de zoneamento tendem a ser lenientes a esses grandes interesses – basta observar a transformação dos bairros operários em condomínios de alto luxo na cidade de São Paulo, por exemplo, assim como a intensa e progressiva expulsão dos pobres das zonas centrais para as periferias extremas, que inclusive avançam sobre mananciais.

Nesse sentido, estratégias diversas seriam possíveis aos governos municipais, sem desconsiderar a dinâmica eleitoral advinda do multipartidarismo vigente, desde que se cumpram os compromissos de mudança: priorização do transporte coletivo com desestímulo progressivo ao transporte individual; utilização do Estatuto das Cidades como referência para a reforma urbana; apoio à participação popular; descentralização, para as subprefeituras, em termos de orçamento, recursos humanos, capacitação técnica e participação das populações locais nos processos decisórios; transparência nas ações governamentais; e capacidade tecnopolítica para enfrentar os grandes interesses dominantes, entre outros.

Os dois exemplos analisados sintetizam a complexidade de se governar as grandes cidades brasileiras – no contexto do Estado como um todo –, mas, mais que isso, demonstram como “políticas públicas” necessitam ser qualificadas e os interesses constituídos – capazes de interferir em todas as etapas do planejamento e do ciclo das *políticas públicas* – compreendidos (Laswell e Kaplan, 1950; Laswell, 1990).

Dessa forma, a suposta “unanimidade das políticas públicas”, que objetivariam o referido “bem comum”, encobre, sob o chamado “ciclo das políticas públicas”, seu caráter conflitivo quanto aos interesses em disputa e os vetos possíveis, advindos dos grupos sociais que se sentem, real ou imaginariamente, prejudicados. Tais conflitos podem assumir conotação de embate de classes sociais, por mais que conceituar classes e seus embates implique novo esforço analítico na contemporaneidade (Dye, 2009).

Finalizando esta seção, deve-se dizer que *políticas públicas* podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados desejáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, envolvendo: *i*) técnicos estatais e não estatais, burocratas (âmbito da gestão) e políticos (tomadores de decisão, isto é, âmbito da política); *ii*) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); *iii*) capacidade e viabilidade do Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos, isto é, o planejamento e a capacidade de governar; e *iv*) mecanismos de mensuração dos resultados. Com isso em mente, tem-se que a teoria do *ciclo de políticas públicas* (agenda, formulação, implementação e avaliação) poderia ser invocada mais para fins pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade não apenas é mais complexa do que faz supor aquelas etapas, como também é inerentemente mais “conflitiva”, à luz de C. Lindblom (1959).

3 ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – COMO SÍNTESE DO ESTADO – NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Pouco discutido pelos estudos predominantes em *políticas públicas*, o modelo de acumulação capitalista contemporâneo, intitulado “flexível” justamente por flexibilizar os fatores produtivos, será analisado neste capítulo como dimensão crucial. Deve-se notar que a flexibilidade se contrapõe à chamada “rigidez” do modelo fordista no tocante aos fatores produtivos.

De forma panorâmica, algumas características exemplificam essa definição: complexa e perversa combinação entre capital financeiro e o produtivo; inédito controle do capital sobre: *i*) a circulação, por meio do estabelecimento de nichos de produção e consumo, da eliminação de estoques (*just in time*) e do incrível aprofundamento da *obsolescência programada*, entre outras estratégias; e *ii*) sobre o trabalhador, pela via da diminuição maciça da força de trabalho nos três setores produtivos: primário, secundário e mesmo o terciário, embora, neste, em menor proporção.

Em outras palavras, no capitalismo contemporâneo, vigente fortemente desde os anos 1980, produz-se cada vez mais (bens e serviços) com cada vez menos pessoas: daí o clássico tema, não superado, do “desemprego estrutural tecnológico” e da “precarização do trabalho”, uma vez que este é substituído vigorosamente por “ocupações” informais. Mesmo nos setores tipicamente ocupados pelas classes médias superiores, como é o caso da administração de empresas, a taxa de rotatividade é incrivelmente alta, levando seus profissionais a se tornarem “consultores”, por conta própria, de uma infinidade de atividades, muitas das quais questionáveis quanto à sua utilidade social.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) vem sendo corroída ano a ano pela chamada “pejotização” da mão de obra, uma vez que vastos segmentos de trabalhadores são obrigados a se constituir em pessoas jurídicas (PJ) como forma de vender sua força de trabalho, o que implica estar alijado de qualquer direito trabalhista. A “pejotização” é mais uma demonstração da preponderância, no caso brasileiro, do amplo domínio do trabalho pelo capital, porém de maneira sorrateira na medida em que não se derogou “formalmente” a CLT. Além disso, a *pejotização* – terminologia cada vez mais conhecida por amplos segmentos da força de trabalho – trata legal e institucionalmente o indivíduo como empresa, o que implica dupla perversidade quanto ao tratamento do trabalhador: pelo capital e pelo Estado.

Embora o modelo de acumulação não se constitua de forma exatamente igual em todos os países e regiões, trata-se de variável-chave cujas exemplificações acima são apenas uma amostra. Para diversos analistas e agentes estatais, as *políticas públicas* seriam, nessa perspectiva, um antídoto eficaz por justamente mobilizar as forças do Estado no sentido de impedir a “barbárie do capital”.

Sem desconsiderar que vontade política, mobilização social, investimento público (orçamentário, de pessoal, legal e logístico) e regulação estatal – elementos constitutivos das *políticas públicas* – são fundamentais à reversão de situações de desigualdade, deve-se indagar a respeito dos limites quanto a seus efeitos práticos. Observe-se o caso emblemático da contradição entre *obsolescência programada* – um dos elementos nucleares da acumulação flexível do capital – e *políticas públicas* ambientais, cada vez mais cruciais à preservação do planeta e consequentemente das espécies.

Nesse exemplo, o capital tem ampla liberdade para organizar a acumulação, por meio da redução tecnicamente programada da durabilidade dos produtos, liberdade esta que, embora não seja novidade na história capitalista, jamais encontrou ambiente tão fértil como a partir dos anos 1970/1980 (vigência ideológica do neoliberalismo), quando esse processo, que perdura aos dias de hoje, chegou ao seu ápice. O exemplo dos aparelhos tecnológicos de consumo doméstico, tais como os referentes à informática e aos celulares, é marcante, pois são constituídos de substâncias altamente poluidoras e cuja vida útil tem como regra a fugacidade. A quebra (obsolescência) datada desses aparelhos em um ou dois anos expõe os claros limites do Estado perante o capital em perspectiva internacional. Qualquer tentativa de interferência do Estado e de organizações multilaterais, como as conferências mundiais ligadas ao meio ambiente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outras (e menos ainda dos sindicatos) no processo produtivo empresarial, no tocante aos princípios basilares da produção contemporânea, é prontamente rechaçado como “intervenção espúria”. Ademais, o aparato

jurídico é francamente protetor do “empreendedorismo” (tido e havido como schumpeteriano), da “inovação”, da “propriedade” e da “iniciativa individual” – marcos do discurso ideológico contemporâneo –, contrariando a perspectiva do “interesse coletivo” em preservar as bases mínimas da solidariedade e do próprio meio ambiente (Evans, 1995). O Estado é, portanto, *estruturalmente* limitado, como já mostrava Offe na década de 1970, ao observar quatro condicionantes estabelecidos pelo modelo de acumulação capitalista à sua atuação na contemporaneidade:

- a) A *privatização da produção*: o poder público está estruturalmente *impedido* de organizar a produção material segundo seus próprios critérios “políticos”. (...)
- b) *Dependência dos impostos*: o poder público depende, indiretamente, através de mecanismos do *sistema tributário*, do volume da acumulação privada. (...)
- c) A *acumulação como ponto de referência*: como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. (...)
- d) A *legitimação democrática*: (...) O exercício do poder através dos mecanismos democrático-representativos da formação das vontades e da regulamentação dos conflitos tem o sentido, no contexto do Estado constitucional burguês, de assegurar de forma *politicamente* duradoura – e não somente através de preceitos constitucionais – a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, de forma a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado.

(...) Em outras palavras: o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua *forma* institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu *conteúdo*, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação (Offe, C., 1984, p. 123-125, grifos do autor).

Não foi diferente na era fordista/keynesiana, embora o vetor político-econômico (constituição de sociedades de produção e consumo de massa) e o contexto ideológico (disputas entre liberalismo derrotado, nazifascismo, socialismo e social-democracia) fossem quase que opostos. No Brasil, embora a agenda de direitos se confundisse com a revolução industrial (anos 1940 em diante), o processo foi semelhante, guardadas suas muitas particularidades.

Pois bem, a contradição entre a predominância de produtos programados para definharem, e a necessidade que o planeta, notadamente a biosfera, tem de se recuperar da incessante prospecção de recursos naturais, demonstra os claros limites das *políticas públicas* no capitalismo contemporâneo, afetando o planejamento e a gestão, no sentido de limitar a atuação do Estado. Observe-se que a agenda ambiental é fortemente travada, em escala global, justamente pelo fato dos interesses

do capital, por vezes imiscuídos aos dos estados nacionais centrais, se sobrepõem aos das pessoas e das comunidades, mesmo quando esta é o planeta.⁴

Outro exemplo marcante refere-se à categoria trabalho, uma vez que não apenas o número de trabalhadores “necessários” à reprodução do capital é cada vez menor como, dependendo do setor que se observe, o próprio número de consumidores pode ser diminuído. Tal como demonstrado por autores como Harvey (1990), Rifkin (1995) e outros, o capital global necessita de poucos trabalhadores (daí a emergência de empresas que não fabricam nada, apenas articulam, de forma complexa, o processo produtivo em escala global e dão aos produtos uma marca) e de poucos consumidores que, contudo, tenham um padrão de renda e de consumo extremamente alto e fugaz. Tal fugacidade – fortemente apoiada nas modernas técnicas de propaganda e de indução ideológica ao consumo, ancoradas no sistema midiático – faz da rotatividade do consumo o motor da exclusão social do trabalho e da barbárie ambiental. A “corrosão do caráter”, com toda sorte de consequências individuais e sociais deletérias, como mostra Sennett (1998), é o resultado mais notório dessa psicose coletiva envolvida nesse processo.

Reafirme-se que cada país, em razão da estrutura e inserção histórica de suas economias e de sua trajetória, instituições e capacidade social de mobilização refaz, de formas distintas, esse processo estrutural. Contudo, os eixos estruturantes estão colocados, limitando e circunscrevendo fortemente as alternativas.

Mesmo no Brasil, que na última década vem ostentando índices elevados de empregabilidade formal, esse processo não é diferente. Se são marcantes algumas de suas políticas, tais como a elevação real do salário-mínimo, a ampliação inédita do crédito, o estímulo ao consumo interno e a transferência de renda, no contexto de alargamento de políticas sociais, deve-se ter clareza quanto aos limites das mesmas. Nesse sentido, se a empregabilidade com carteira assinada é significativa (e mesmo inédita aos padrões brasileiros), ainda assim não conseguirá superar, estruturalmente, o altíssimo grau de informalidade da economia brasileira. Os empregos, além do mais, estão baseados em baixos salários e baixa qualificação, e só ocorrem pela combinação – talvez conjuntural – entre vontade política em diminuir a exclusão e a desigualdade – móvel da *política pública* dos anos recentes – e um estoque de empregos formais historicamente muito baixo. Desta maneira, o fenômeno recente da formalização talvez seja incapaz de alterar a estrutura do mercado de trabalho e da produção informal. Uma *path dependence* informa esse processo, tal como mostra Pierson (2000). Esses exemplos, entre tantos outros, exteriorizam, portanto, os limites concretos da ação do Estado perante o capital.

4. A filmografia contemporânea tem exposto, de forma significativa, o poder do capital perante os Estados, mesmo aqueles tidos como “desenvolvidos”, que teriam sido capturados pelos interesses empresariais: os filmes-denúncia *The corporation*, *Enron*, *Inside job*, *Food, inc.* e boa parte da obra de Michael Moore, entre outros, expressam, a partir dos países centrais do capitalismo, as consequências nefastas do modelo de acumulação flexível e consequentemente os limites *das políticas públicas*, vale dizer, do planejamento e da gestão pública, em sentido amplo.

Essa constatação não significa diminuir o papel do planejamento, da gestão pública e das *políticas públicas*, nem em termos conceituais nem empíricos, haja vista as transformações que estão em curso no Brasil contemporâneo. Significa, na verdade, ter clareza sobre seus alcances e limites visando à compreensão do que cabe ao Estado e suas *políticas públicas* na luta política da sociedade organizada, objetivando ampliar as capacidades de mobilização e transformação do ente estatal, por meio justamente do planejamento e da gestão.

Nesse sentido, a chamada “radicalização da democracia” corresponderia à ampliação crescente dos espaços de participação e deliberação nas arenas decisórias, institucionais e sociais; à tradutibilidade das linguagens oficiais herméticas, a começar pelo orçamento; ao aprofundamento da transparência decisória; à revisão do oligopólio da mídia; entre tantas outras reformas possíveis. Em uma palavra, na reversão do caráter historicamente elitista do Estado brasileiro. Tudo isso parece um caminho possível com vistas à revisão de prioridades do Estado: em sua forma (a democracia “radicalizada”) e em seu conteúdo (as *políticas públicas*), o que envolve necessariamente gestão pública articulada ao planejamento governamental.

4 A VARIÁVEL “SISTEMA POLÍTICO” COMO ÓBICE A POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS

Outra dimensão fundamental à análise do Estado, igualmente esquecida, refere-se às travas do sistema político brasileiro à elaboração e implementação de *políticas públicas transformadoras*. Ressalte-se que, como dissemos acima, embora haja limites estruturais advindos do modelo de acumulação, não apenas há espaço para a ação do Estado no sentido de alterar regras, induzir comportamentos e transformar realidades, como a relação entre estrutura econômica (modelo de acumulação) e ação política (*políticas públicas*, entre outras ações) não é uma equação estática e necessariamente aprisionada ao passado. Daí o papel do planejamento e da gestão poder incidir, uma vez mais, nessa lógica. Há uma espécie de linha móvel limítrofe que levou às abordagens do tipo “variedades de capitalismo”, tal como o demonstram, entre outros, Hall e Soskice (2001).

Especificamente quanto ao sistema político brasileiro, foi estruturalmente moldado pela ditadura militar e jamais alterado significativamente desde a redemocratização. São algumas de suas características: *i*) o multipartidarismo extremamente flexível e pouco representativo; *ii*) o financiamento misto (público e privado), mas que, na prática, é largamente “privatizado” por meio do denominado “caixa 2”; *iii*) a infidelidade partidária (apenas recentemente minorada por decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE); *iv*) o acesso institucional ao rádio e à televisão franqueados a todos os partidos com representação federal, independentemente de sua real representatividade: os partidos chamados “de aluguel” têm pequena

representação parlamentar mas desfrutam de todas as benesses do sistema político; *v)* toda sorte de casuísmo, tal como a coligação nas eleições proporcionais, que implica o voto em um partido ou candidato e a eleição de outro, em razão da contagem do quociente eleitoral, entre outros; *vi)* a baixa transparência quanto ao uso dos recursos públicos (também recentemente minorada com a Lei de Acesso à Informação – LAI); *vii)* a lógica da coalizão para governar, ou melhor, para obter maioria no parlamento, com impactos diretos na (in)coerência das *políticas públicas* e nos resultados eleitorais, uma vez que, usualmente, partidos derrotados participam de coalizões de governo capitaneadas pelos partidos vencedores; *viii)* o desenho eleitoral que concede carta branca do eleitor ao representante – tornando o mandato “propriedade” deste – e o distancia de seus representados (a aludida reinterpretação da fidelidade partidária, pelo TSE, amenizou essa prática, mas ainda assim não a eliminou); *ix)* o baixo poder conferido ao parlamento, tornando-o “despachante” de interesses paroquiais e corporativos; e *x)* o desbalaceamento na proporcionalidade federativa no Congresso Nacional, entre outras.

A emenda da reeleição aos chefes do Poder Executivo, que golpeou as regras do jogo vigentes em seu pleno funcionamento (com o apoio entusiástico da grande mídia nos anos 1990), contribuiu ainda mais para as mazelas do sistema político brasileiro, pois: *i)* mudou profundamente as regras do jogo político-institucional que proibiam a reeleição; *ii)* não criou nem fortaleceu qualquer mecanismo institucional de fiscalização; e *iii)* sequer obrigou os governantes recandidatos a se licenciarem enquanto concorriam ao cargo que estavam ocupando. Em outras palavras, inseriu nova lógica ao sistema político, com efeitos profundos nos partidos e nas eleições, sem qualquer mecanismo de controle e, mais grave, sem alterar as regras norteadoras do *modus operandi* da vida política.

Tudo somado, as *políticas públicas* de cunho transformador – assim como o planejamento estratégico que as precede – são, portanto, estruturalmente limitadas não apenas pelo modelo de acumulação, mas também pela própria lógica do sistema político. Afinal, só chegam ao poder (Executivo e Legislativo) os partidos políticos que obtêm financiamento privado (legal e ilegal), uma vez que o altíssimo valor das campanhas eleitorais exclui, de saída, grande parte dos partidos que não jogam “as regras do jogo” (o fundo partidário nem de longe cobre o valor das milionárias campanhas). Ademais, para ganhar eleições são necessárias coalizões que implicam, anteriormente a elas, a soma de minutos no horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão – daí os acordos com partidos das mais diversas linhagens ideológicas, com compromissos igualmente diversos. Da mesma forma, para governar há a necessidade imperiosa de se negociar maiorias confortáveis nos respectivos parlamentos (Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas e Congresso Nacional) com vistas à aprovação de medidas, ações e *políticas públicas* capitaneadas pelo

chefe do Executivo para garantir aquilo que se tornou uma espécie de “cláusula pétrea informal” do sistema político: a chamada “governabilidade”. O “programa de governo” é necessariamente negociado com vistas à governabilidade – conceito fugidio, porém encarado como limite insofismável aos governantes eleitos.

Como a esmagadora maioria dos grandes e médios partidos – que carregam candidatos ao Executivo e ao Legislativo – é financiada por grandes interesses (bancos, construtoras, entre outros setores empresariais sensíveis à ação estatal), governar implica fundamentalmente em costurar acordos diversos e contraditórios. Além disso, a vida pública torna-se fortemente “privatizada”, na medida em que interesses empresariais privados se fazem presentes antes, durante e depois das eleições, colocando a democracia brasileira, embora não apenas ela, sob suspeição plutocrática.

Em outras palavras, seja para se eleger (papel do financiamento privado para fazer campanha e da coligação para obtenção de tempo no rádio e na televisão), seja para governar (“dívida” para com os financiadores e necessidade de maioria parlamentar para governar), os partidos políticos necessitam, imperiosamente, negociar compromissos publicamente assumidos, e mais especificamente, o próprio “programa” de governo. Isso significa a existência tanto de *políticas públicas* tímidas, por não incidirem vigorosamente contra interesses constituídos, como contraditórias, uma vez que voltadas a interesses e conflitos diversos, em larga medida irreconciliáveis. Consequentemente, o planejamento governamental torna-se fugaz, uma vez que prévia e politicamente negociado. Com isso, há claros impactos na gestão pública, sobretudo se pensada, como deve ser, de forma articulada ao planejamento.

Qualquer movimento governamental considerado “radical”, em qualquer setor, tem como reprimenda, de um lado, a perda de maioria parlamentar e, de outro, a oposição feroz da grande mídia, porta-voz das classes médias superiores e do capital, como será visto adiante. Isso tudo acarreta redução e enfraquecimento das condições de governança e governabilidade, abrindo caminho para a derrota eleitoral na próxima eleição. Mesmo o apoio a demandas de movimentos sociais tidos como “radicais” é fortemente bombardeado pela mídia e pela *lógica conservadora do sistema político*, que ameaça imediatamente com a “retirada de apoio”. Note-se o ciclo vicioso que o sistema político impõe à lógica de governar.

Mas, se esse cenário é verdadeiro, como explicar os inequívocos avanços sociais vigentes há pouco mais de uma década? Antes de tudo, pela entrada do Partido dos Trabalhadores (PT), até então um partido médio, no jogo político-institucional dos “partidos do poder”, e sua submissão às “regras do jogo”, vale dizer: financiamento

privado de campanhas, coligações eleitorais e coalizões governamentais amplas e contraditórias, negociação do programa de governo e enfática mensagem, simbolizada pela “Carta ao Povo Brasileiro” (publicada em 22 de junho de 2002), de partido da “ordem constituída”.

Tal reversão político-ideológica não impossibilitou os referidos avanços, sociais e institucionais, mas teve como preço a redenção partidária às aludidas regras do jogo, com todas as consequências conhecidas, assim como o compromisso de que as *políticas públicas* não seriam “radicalmente transformadoras”. Os protestos que vêm ocorrendo desde junho de 2013 demonstram justamente o fosso entre o sistema partidário institucional e as demandas vivas – e contraditórias – da sociedade.

Os avanços, contudo, ou estão aquém do que potencialmente poderiam ser (por exemplo, o gasto com transferência de renda custa 10% do pagamento dos juros da dívida pública interna), ou convivem com outras *políticas públicas* claramente contraditórias, por exemplo, o apoio desmesurado ao agronegócio, a não revisão dos efeitos da dívida interna, a leniência quanto à “pejotização” dos trabalhadores, o não enfrentamento do oligopólio da grande mídia, entre inúmeros outros exemplos.

Do ponto de vista institucional, a não reforma das regras do jogo político também denota a dificuldade que os partidos progressistas têm de formular *políticas públicas* substantivas e, em simultâneo, alterar o *modus operandi* do sistema político. Este representa, portanto, uma trava àquelas.

As reformas com potencial transformador ocorrem, portanto, pelas “bordas do sistema”, sem ameaçar o poder político constituído ou as elites econômicas, casos da ampliação e diversificação do crédito, do aumento do poder de compra real do salário-mínimo, da maior institucionalização dos programas de transferência de renda, da ativação da economia interna, entre outros programas transformadores, mas cujo alcance é tal que não incidam nas grandes fortunas, nos lucros e no ambiente de negócios. Não deixa de ser impressionante o fato de que, apesar dos inúmeros avanços sociais verificados nos últimos anos, o Brasil ainda ostenta índices alarmantes de desigualdade e pobreza.

O sistema político brasileiro constringe a todos os partidos políticos, mas especialmente aos que historicamente lutaram por mudanças “radicais” na desigualdade social. O planejamento, a gestão pública e as políticas públicas são, desta forma, moldados também de acordo com essa estrutura quase que intransponível do sistema político, que fora arquitetado, em seu cerne, durante o regime militar.

Para que as *políticas públicas* sejam mais inclusivas, expressivas e “radicais” – no sentido de irem à raiz dos problemas com vistas a transformá-los –, torna-se fundamental enfrentar os interesses constituídos que sustentam o sistema político brasileiro e travam as *políticas públicas transformadoras*. Para tanto, a reforma política, que há anos habita a agenda pública brasileira sem que se efetive, é fundamental para que as *políticas públicas* possam ter mais coerência, serem sistêmicas e, sobretudo, mais expansivas e transformadoras do *status quo* nacional.

5 O PAPEL DA MÍDIA COMO ATOR POLÍTICO E IDEOLÓGICO: VETOS E BLOQUEIOS

Muito se tem discutido sobre o papel da mídia no mundo contemporâneo, notadamente da segunda metade do século XX aos dias de hoje. Diversas disciplinas, como as ciências sociais, a história, a economia, a semiótica e, obviamente, a comunicação, entre outras, abordam os impactos da “sociedade midiática” nas mais distintas áreas, sobretudo no “inconsciente coletivo”, tendo em vista a manipulação de valores e fenômenos e a indução de comportamentos políticos, sociais, econômicos, estéticos etc., como mostra Castells (2000).

Individualismo, consumismo, hedonismo, descrédito na ação política coletiva e nas doutrinas políticas, reforço da ideologia do “*self-made man*”, ênfase no mundo privado etc. são algumas das características resultantes desse mundo atomizado, vigente em maior ou menor medida em todos os países, notadamente após a ascensão do neoliberalismo e o definhamento do socialismo soviético.

A partir da “revolução” digital dos anos 1990, novas questões vêm sendo levantadas, uma vez que as comunicações estariam passando por profundas transformações, mas percebidas intelectualmente de modo distinto: para alguns setores são vistas como potencialmente democráticas e para outros como controladoras e alienantes.

Para além da controvérsia, as chamadas “redes sociais” (caso do Facebook, por exemplo, que chegou ao incrível patamar de um bilhão de perfis em 2012, isto é, um sétimo da população humana), a “convergência digital” e a ampla disponibilidade de meios de comunicação não têm alterado, de maneira significativa, a ação política coletiva das sociedades, uma vez que o uso privado para fins de entretenimento e relações estritamente privadas, familiares e de “grupos de afinidade” pessoais são suas maiores características. Apenas mobilizações pontuais, pouco significativas tendo em vista a dimensão planetária das comunicações, têm sido observadas, o que se deve, aparentemente, embora não apenas, ao legado privatista, individualista e alienante da dominação midiática instaurada desde a metade do século passado, e mais especificamente ao legado neoliberal das décadas de 1980 e 1990.

No Brasil, onde a própria urbanização se confunde com a indústria midiática – o rádio e depois a televisão –, os meios de comunicação foram se desenvolvendo sem

regulação pública, isto é, como negócio privado sem responsabilização quanto a seus efeitos sociais, o que inclui o não enfrentamento dos grupos políticos dominantes. Em particular, o regime militar pós-1964 foi responsável pela verdadeira tragédia comunicacional que vive o país em pleno século XXI, na medida em que incentivou o sistema oligopólico em que se vive – em nome da “integração nacional” –, ao lado da permissão para os empresários da comunicação tratarem as empresas deste ramo, ironicamente chamadas de “empresas de comunicação social”, como mero negócio privado, desde que convergente aos objetivos do poder dominante, entre os quais a ovação ao regime militar e a alienação político-cultural da maioria da população.⁵ É nesse sentido que Parsons (1990) havia questionado o poder da “imprensa de negócios” nos países de capitalismo central.

O autoritarismo político, obtuso por excelência, permitiu e conviveu com a *censura do mercado* ao conceder e renovar concessões a empresas de comunicação que, para se manterem, precisavam apenas adotar o servilismo ao regime. Em vários casos, sendo o mais significativo o da Rede Globo – emissora gestada no ventre do militarismo –, o servo foi mais realista do que o rei, isto é, autocensura e adesão “ideológica” ao regime, com toda sorte de benefícios empresariais, deu contornos a uma corporação que se tornou a quinta maior empresa de comunicação, em faturamento, no mundo. Talvez mais importante, embora sem estudos suficientes a respeito, o papel das *Organizações Globo* na vida brasileira é de dimensão desconhecida, pois vai além da própria rede de televisão, na medida em que seus impactos são sentidos nos planos cultural e comportamental – tomados neste capítulo em sentido gramsciano, além da cadeia de negócios de que participa. O conglomerado das *Organizações Globo*, como se sabe, inclui muitas emissoras de rádio (AM e FM), transmissoras e retransmissoras de televisão, jornais e revistas, indústria fonográfica, uma fundação (que leva o nome de seu patrono, Roberto Marinho) com capacidade para financiar e induzir a produção cultural – com as devidas deduções tributárias –, parcerias internacionais e um satélite próprio para seus negócios, entre outras atividades corporativas, conforme demonstrado por Fonseca (2005).

De certa forma, as *vidas culturais* (criação de padrões estéticos em diversas áreas, notadamente com viés estadunidense, “integração” nacional a partir de parâmetros predeterminados) e *política* (clara interferência em eleições e nos centros decisórios estatais) brasileiras se tornam incompreensíveis sem se dimensionar o papel das *Organizações Globo*, que habilmente souberam se adequar tanto à ditadura

5. Historicamente, a grande mídia, no Brasil, foi participante ativa do jogo político e parte atuante no sistema político, como o comprovam o apoio vigoroso a ações golpistas na vida política do país. Paradoxalmente, não houve nenhum movimento significativo, desde a redemocratização nos anos 1980, no sentido do enquadramento da mídia nas regras do Estado de Direito Democrático, o que denota sua ação para além dos marcos legais: ausência de marco regulatório, de direito de resposta, de regras claras quanto à concessão e renovação das concessões etc., e sobretudo a possibilidade de prejudicar pessoas e instituições sem que seja responsabilizada.

como à democracia pós-1989. Por mais que partidos de oposição à ditadura e mesmo às *Organizações Globo* tivessem chegado ao poder após a redemocratização, jamais houve combate efetivo ao seu poder. A indigência comunicacional que se experimentou, com efeitos culturais mais profundos do que os de estirpe político-eleitoral, contribuiu para sedimentar um padrão comportamental do brasileiro *médio* cuja marca é a ideologia do “individualismo meritocrático” e a descrença nas transformações políticas coletivas, assim como nas instituições públicas.

Pois bem, a experiência petista, agora em seu quarto governo em âmbito federal, tem transformado parcialmente essas assertivas. Embora, entre outros aspectos, o não enfrentamento ao oligopólio midiático, a não colocação na agenda governamental de um marco regulatório da mídia e a não revisão das regras de renovação das concessões representem, em outras palavras, a permanência da não democratização da informação e da comunicação e, conseqüentemente, a manutenção de uma “democracia superficial e apenas parcial”, diversas *políticas públicas* sociais, como se viu acima, têm se desenvolvido e alterado a vida de milhões de brasileiros.

As grandes corporações midiáticas, que expressam os interesses materiais e ideológicos das classes médias e do capital, embora críticas às transformações coletivas promovidas pelas *políticas públicas* federais, na medida em que vão em direção contrária ao mundo “dos melhores e dos mais capazes” (mote histórico do jornal *O Estado de São Paulo*), as aceitaram por não confrontarem a estrutura de poder e a dinâmica das propriedades *empresarial* (o que inclui a própria mídia), *agrária* e do *mercado financeiro*.

A convivência entre reformas sociais limitadas e *statu quo* se mantém, apesar do elitismo oposicionista dos meios de comunicação, uma vez que atuam como verdadeiros “aparelhos privados de hegemonia” e “intelectuais coletivos” – categorias gramscianas cada vez mais presentes na cena político-midiática brasileira (Gramsci, 2000). Tal *modus operandi* coloca a mídia como organizadora das classes médias e do capital global, obstruindo e vetando *políticas públicas* tidas como “inaceitáveis”, e conseqüentemente, o planejamento e a gestão em prol dos pobres. O caso da chamada “mobilidade urbana” é notório, uma vez que sequer ascende à agenda o tema do necessário privilegiamento, nas grandes metrópoles, das vias públicas ao transporte coletivo. A indústria automobilística, que financia campanhas de parlamentares e chefes de Executivos, que patrocina generosamente os meios de comunicação e que adota estratégias de *marketing* extremamente agressivas, entre outras estratégias, tem na mídia seu “intelectual coletivo” capaz de vetar qualquer mudança significativa nas *políticas públicas* urbanas. O mesmo ocorre quanto ao Estado em nível federal, interessado que sempre esteve nos tributos advindos da cadeia produtiva do automóvel, apesar de suas conseqüências nefastas.

O mesmo se repete quanto ao *mercado imobiliário*, altamente especulativo, capaz de transformar as cidades em verdadeiras “selvas de pedras”, e ao *mercado financeiro*, capaz de sobreviver com os elevados e seguros juros da dívida interna e manter uma elite rentista, como será visto adiante.

A grande mídia comercial brasileira – composta por organizações complexas de rádio e televisão, de jornais e revistas, de portais na internet com conteúdos diversos e lucrativos, entre outras atividades empresariais – veta e obstrui, por meios diversos, qualquer transformação *significativa* no que tange às *políticas públicas*. O caso do imposto sobre as grandes fortunas é outro tabu, pois, ao incidir sobre o grande capital, sequer consegue chegar à agenda política e pública de discussão. A mídia, portanto, apenas aceita, mesmo que a contragosto, mudanças incrementais e consideradas “laterais”, como é o caso dos programas sociais vigentes.

Mas quando uma dada política, contrária aos interesses midiáticos, adentra a agenda governamental, há uma enorme mobilização no sentido de vetá-la ou, se não for possível, circunscrever o seu “desenho”, isto é, sua *formulação* e seus objetivos quanto ao que pretende alcançar, a ponto de torná-los inócuos ou de baixo impacto.

Toda essa mobilização conta com “especialistas” que “autorizam” uma dada posição, com todo o aparato de manchetes, fotos e charges (no caso dos meios impressos) e matérias que expressam opinião e que, por seu turno, se espria sutilmente pelas coberturas. Embora o discurso midiático advogue, como cantilena, a separação entre coberturas jornalísticas e a opinião, o que se vê fundamentalmente é uma mesma linhagem ideológica/editorial corroborar o *modus operandi* dos “aparelhos privados de hegemonia”, uma vez que atuam com o objetivo de vetar e de propor políticas, ora de forma ostensiva, ora subliminar.

A própria aceitação do poder oligopólico da mídia demonstra a incapacidade política do Estado brasileiro em enfrentar tais poderes constituídos, o que o obriga a atuar nas margens e frestas da estrutura econômica e social brasileira. Daí o incrementalismo das *políticas públicas* desenvolvidas em pouco mais de uma década, as quais, por mais importantes e significativas que sejam, são tímidas perante os recursos econômicos disponíveis e, sobretudo, perante as necessidades de milhões de brasileiros. Basta comparar os gastos sociais com as necessidades populares para que se compreenda o espaço que ainda se tem para transformações profundas.

É claro que somente “vontade política” dos governantes não é suficiente para alterar realidades historicamente constituídas. É necessária uma conjunção de fatores, tais como, além da vontade política, a capacidade tecnopolítica de governar, o reordenamento orçamentário, a reforma política, a mobilização e a

pressão social, entre outros fatores. Sem estes, o enfrentamento aos grandes poderes, notadamente os da mídia, do latifúndio (organizado em torno do agronegócio), do capital produtivo e financeiro especulativo (cada vez mais articulados), entre outros, será sempre protelado.

Os vetos e as obstruções da mídia oligopólica a *políticas públicas* profundas e transformadoras reafirmam seu caráter político (da mídia) e a constatação de que é parte constitutiva do sistema político conservador. Porém, uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 1985) à reforma do sistema midiático parece estar se abrindo quando, apesar da oposição vigorosa de grande parte de seus órgãos às *políticas públicas* sociais, estas, em perspectiva federal, estão sendo implementadas – Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (Suas); Luz para Todos; Minha Casa, Minha Vida; vasta concessão de crédito; valorização do salário-mínimo; redução relativa do preço da cesta básica; programa de cisternas; entre outras – e aparentemente ganharam estatuto de “políticas de Estado”, dada a legitimação institucional que adquiriram.

Ao se instituírem como “políticas de Estado”, diminuem o poder histórico dos veículos de comunicação de derogá-las, o que por si só é um fenômeno sociopolítico significativo. Nesse sentido, se comparam ao processo europeu (Skocpol e Ikenberry, 1983), embora com um século de atraso. Portanto, este processo vem provocando inédita desconexão entre o poder de audição da mídia e a realidade social da massa de trabalhadores pobres no Brasil,⁶ isto é, trata-se de marcante disjuntiva entre sociedade e meios de comunicação, que vem se aprofundando no país, o que merece ser analisado com maior acuidade.

Em síntese, oportunidades como a que se está vivenciando evidenciam a necessidade de um projeto estratégico de nação, capaz de consolidar avanços e estabelecer novas regras ao jogo democrático: daí o papel crucial do planejamento.

6 O SIGNIFICADO DE “FAZER MAIS” NO EMBATE POLÍTICO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO

O recém-concluído debate sucessório à Presidência da República (PR) sobre “fazer mais”, “ir além do que já se fez” nas *políticas públicas*, parte de uma base comparativa significativa: o país ostenta índices sociais progressivamente positivos, cujos impactos são sentidos no cotidiano do cidadão pobre. O Programa Bolsa Família, por exemplo, é intrinsecamente capaz de alterar a realidade brasileira quanto à miséria, mas poderia, por outro lado, desempenhar papel ainda maior

6. Deve-se ressaltar importantes ações do governo Lula no sentido de minorar o poder da mídia: pulverização da propaganda federal, criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), promoção da primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) e tentativa, frustrada, de criação de uma agência reguladora. Embora importantes, foram ações claramente insuficientes e tímidas.

se não apenas ampliasse o programa em termos de número de beneficiários, como também aumentasse o valor das transferências. Poderia, em última instância, se transformar em uma espécie de carro-chefe de um Estado de bem-estar social brasileiro. Mas o primeiro passo foi claramente dado.

Deve-se ressaltar que os avanços sociais que vêm ocorrendo no Brasil, parte deles introduzidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 e aprofundados, sobretudo, a partir do governo Lula, são insofismáveis, uma vez que, por um lado deram sequência à efetivação da *lógica dos sistemas* de seguridade – SUS; Suas; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), este, na lógica maior da segurança como “defesa social”; e leis nacionais voltadas a políticas setoriais, em diversas áreas – e, por outro lado, inauguraram, também no governo Lula, um inédito processo de transferência de renda por meio de diversos mecanismos: particularmente o programa Bolsa Família, mas também a ampla concessão de crédito; a valorização inédita do poder de compra do salário-mínimo e da cesta básica; o acesso às universidades privadas e públicas, com a expansão destas últimas; entre outras políticas exitosas.

Todos esses avanços – eivados de problemas e contradições –, que têm promovido significativa mobilidade social no Brasil, se juntam à ativação da economia mesmo em tempos de crise internacional, o que é demonstrado pela imensa formalização do trabalho, pelo intenso consumo interno e por outras *políticas públicas* federais no contexto dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs).

Reitere-se que, de maneira progressiva, o país tem caminhado rumo à implantação de um Estado de bem-estar social, na medida em que a seguridade social combina ações preventivas e compensatórias (caso dos seguros) com ações focalizadas e universalizantes (casos respectivamente das bolsas de transferência de renda e dos direitos como saúde, educação etc.), em que a previdência social, a saúde, o seguro-desemprego, a transferência de renda e o poder de compra são seus sustentáculos.

Tem-se, portanto, uma nova realidade social, gestada em 1988 e aprofundada há pouco mais de dez anos, mas que contrasta, como se viu, com a grotesca interpretação manipulatória da mídia, uma vez que procura sistematicamente negá-la, diminuí-la ou desacreditá-la, em vez de apontar seus limites e alcances.

Ressalte-se que o gasto social total vem sendo ampliado desde o governo Lula, mas, quando cotejado com a dimensão histórica da desigualdade brasileira, ainda está aquém das necessidades de um país que pretende, simultaneamente, extinguir a miséria e consolidar um Estado de bem-estar social.

Por outro lado, a contraface das *políticas públicas* sociais exitosas está no gasto financeiro com a dívida pública interna. Segundo *Eduardo Fagnani*:

A agenda brasileira para o futuro, definitivamente, não é aquela que os organismos internacionais querem impor ao mundo. Nosso desafio central é consolidar as conquistas de 1988, bem como os avanços e convergências obtidos recentemente. Isso depende de uma duríssima corrida de superação de obstáculos. Um deles é a redução das despesas financeiras, o maior item do gasto público. Somos líderes mundiais em taxa real de juros e vice-líderes no *ranking* de maiores pagadores de juros em proporção do PIB. Se Macunaíma vivesse hoje, certamente diria: “Ou o Brasil acaba com os juros, ou os juros acabam com o Brasil!” (Fagnani, 2011).

O gasto apenas com o serviço da dívida pública, isto é, os juros – sem, portanto, considerar o principal –, atinge mais de R\$ 200 bilhões ao ano (a.a.), cifra incrivelmente alarmante, mesmo se for levada em consideração a melhoria recente no seu *perfil*, assim como sua melhor posição relativa perante outros países, por dois motivos: *i*) cerca de 80% deste valor pertence a aproximadamente vinte mil proprietários que, dessa forma, se beneficiam vigorosamente da alta dos juros; *ii*) o programa Bolsa Família, política pública exitosa e recomendada por instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que paga benefícios de cerca de R\$ 300,00 por família (teto) – sendo o valor médio metade disso –, representa apenas 0,4% do produto interno bruto (PIB), embora atinja cerca de treze milhões de famílias.

Em outras palavras, deve-se considerar que “é possível fazer mais”, “ir além” nas *políticas públicas*, ao se inverter a equação entre *gasto social* e *gasto financeiro* com o pagamento de juros da dívida interna.

Mesmo não sendo decisão simples, que dependa apenas da vontade política, o fato é que o enfrentamento aos poderes privados constituídos é tarefa crucial de governos comprometidos com a democracia, notadamente a democracia de *caráter popular e social*, sem a qual a própria *democracia política* (dissensos, conflitos, circulação do poder etc.) torna-se mera formalidade. Enfatize-se, nesse sentido, que a democracia perdeu seu sentido exclusivamente político (as “regras do jogo”, no dizer de Bobbio, 1986), tornando-se simultaneamente política e social, desde o final do século XIX, quando as primeiras reformas sociais foram implementadas na Europa. Como aludido, o Brasil somente agora está conseguindo consolidar o que se iniciou nos anos 1930/1940, durante a Era Vargas, o que é, portanto, uma experiência histórica muito recente.

Dessa forma, pode-se dizer que é possível “fazer mais” do ponto de vista fiscal, tributário e orçamentário – sem o que as *políticas públicas*, como um todo, e as sociais, em particular, tornam-se meros apêndices –, o que implica, fundamentalmente, enfrentar os grandes poderes constituídos, quais sejam *i*) os aludidos

detentores da dívida pública; *ii*) o sistema financeiro como um todo, notadamente os bancos; *iii*) os setores do capital, que se beneficiam de dinheiro público sem contrapartida ao desenvolvimento social do país – agronegócio, grandes tomadores de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF), etc.; *iv*) a grande mídia, como empresa e como “aparelho privado de hegemonia” que vocaliza interesses das classes médias superiores; *v*) as grandes empreiteiras, com seus contratos bilionários e bastidores opacos; e *vi*) o sistema político, fortemente “privatizado”, por meio do financiamento privado (legal e sobretudo ilegal) proveniente das grandes empresas.

Embora a lista seja maior do que essa, e haja poderes intermediários, seu enfrentamento inteligente e politicamente hábil poderá “fazer mais” do que se fez na última década. Este enfrentamento pode ocorrer, entre outras formas, com o apoio dos movimentos sociais, por meio de canais institucionais de participação política e com a ampliação “radical” da transparência, de forma a, progressivamente, alterar-se as “regras do jogo”. Não é demais ressaltar o papel das atuais manifestações sociais que, dessa forma, podem representar alavanca às transformações sociais.

“Fazer mais”, portanto, implica a alteração do cerne fiscal/tributário/orçamentário – cujos números acerca dos juros da dívida pública contrastam incrivelmente com os da transferência de renda –, e da maneira como o “jogo político” se desenvolve, o que leva à necessidade imperiosa, em termos teóricos e empíricos, de se efetuar reforma política, com vistas a enfrentar a privatização da vida política, os grandes poderes constituídos, e o sistema midiático oligopolizado e oligarquizado, radicalizando-se efetivamente a democracia no país.

Trata-se de demanda histórica dos movimentos sociais que lutaram pela democratização da sociedade brasileira e do pensamento democrático como um todo, o que inclui, necessariamente, as universidades e os centros de pesquisa comprometidos com a democracia política e social. Para tanto, somente *políticas públicas* consistentes, sistêmicas e transformadoras – resultantes do planejamento estratégico e da gestão pública a ele conectada – serão capazes de reverter, mesmo que a médio prazo, a abismal desigualdade socioeconômica e política que ainda rege a sociedade brasileira.

7 A GESTÃO PÚBLICA PRIVATIZADA

Muito se tem discutido, nas últimas três décadas, sobre o papel da iniciativa privada na administração pública e nas políticas públicas de modo geral. Desde a utilização de ferramentas e métodos empresariais na gestão pública, a privatização, em sentido

estrito – isto é, a venda de empresas públicas ao setor privado –, tem igualmente ocupado a agenda de debates (Ham e Hill, 1985).

Tema eivado de postulações programáticas e ideológicas, no sentido de afirmação do protagonismo estatal ou do setor privado mercantil e, desde os anos 1990, do assim chamado “setor público não estatal”, genérica e vagamente chamado de “terceiro setor”, há vários aspectos confusos neste debate, conforme analisado na obra organizada por Guedes e Fonseca (2010).

Notadamente desde a hegemonia neoliberal, “rolo compressor” propalado por *think tanks*, governos, mídia e comunidade empresarial, essa confusão tem aumentado substantivamente, uma vez que qualquer voz dissonante fora tida como anacrônica e extemporânea. Figuras como Von Mises, Von Hayek e Milton Friedman (Roberto Campos, Gustavo Franco, entre tantos outros no Brasil), e governos como os de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, com apoio maciço da grande mídia mundial – e, no caso brasileiro, dos grandes conglomerados de comunicação – obstruíram qualquer discussão acerca do papel do Estado e do mercado no trato da coisa pública. A ideologia do neoliberalismo não apenas impediu o debate, como impactou profundamente as sociedades ao aumentar exponencialmente a desigualdade social em nome da “meritocracia”, tomada como crença ideológica. Essa “ideologia do mérito” deveria implicar a supremacia do indivíduo sobre as classes sociais e a sociedade, e do mercado sobre o Estado.

A utilização de ferramentas de gestão de um setor por outro (do privado ao público e deste ao privado) é antiga, embora ocultada quando o assunto é a importância do Estado à iniciativa privada, caso, por exemplo, do planejamento e mesmo do papel estatal como protetor do capital privado em inúmeras guerras travadas ao longo da história. Mais importante, sem o Estado o capitalismo sequer existiria, como mostrou a clássica obra de Polanyi (1957). Além do mais, as crises capitalistas – como as de 1929 e 2008 – só tiveram enfrentamento crível em razão do papel ativo do Estado em salvar empresas e o próprio sistema capitalista, momento em que cessam as críticas neoliberais ao “protagonismo” estatal. Aliás, a ação estatal tem sido, notadamente desde a crise de 2008, voltada às empresas e aos bancos, e não aos cidadãos comuns, como o demonstra o volume de recursos empregados no salvamento de setores empresariais em detrimento dos chamados “colchões sociais” capazes de proteger os mais vulneráveis, isto é, aquilo que o movimento *occupy wall street* sintetizou como “*we are 99%*”.

Pois bem, desde a chamada *New Public Management* a administração pública vem sendo coagida pelos adeptos poderosos da hegemonia neoliberal a aplicar métodos e técnicas gerenciais advindos do setor privado e, sobretudo, a conceder, contratualizar e terceirizar serviços e responsabilidades a empresários e a agentes tidos como “privados sem fins lucrativos” (ou “públicos não estatais”). Estas denominações

são não apenas conceitualmente questionáveis, como estão no mesmo contexto do que genericamente se chama de “sociedade civil” e de “bem comum”, entre tantas outras caracterizadas pela polissemia e pelo baixo poder explicativo *caso não se as defina conceitualmente*, mas de uso corrente, notadamente midiático.

Entretanto deve-se notar, ainda, o papel da privatização, em sentido estrito, assim como o protagonismo do setor privado no fornecimento de serviços, caso clássico do SUS e de inúmeras parcerias “público-privadas”. A privatização foi tomada como uma espécie de “panaceia milagrosa” capaz de salvar a todos do mal causado pela “doença do estatismo”.⁷ Quanto à terceirização do serviço público e da gestão pública, note-se que tem atingido limiares impressionantes no Brasil, a ponto de diversos setores estratégicos do Estado (notadamente no nível municipal) terem sido repassados a consultorias privadas. Aliás, consultorias têm vicejado – e obtido retorno financeiro – devido à fragilização do Estado que, muito mais do que contar com parcerias privadas, tem transferido a gestão de setores *estratégicos* a grupos empresariais. O planejamento público, neste caso, é literalmente liquidado.

Deve-se notar, nesse embate, dois aspectos cruciais. Em primeiro lugar, a utilização de instrumentos privados pelo setor público (e vice-versa) não apenas é antiga, como plenamente possível, como citado, mas desde que determinados requisitos estejam presentes – entre outros, ressalte-se a não delegação, em qualquer hipótese, dos chamados *setores estratégicos* (planejamento e gestão dos pilares constitucionais do Estado). Embora o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, editado na gestão Bresser Pereira quando titular do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), no primeiro governo FHC, deixasse claro quais seriam as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, isso não impediu – ou talvez tenha “aberto a porteira” – para a privatização do Estado em sentido lato. Toda sorte de concessões e transferências tem sido adotada desde então, fragilizando ainda mais o poder público quanto ao cumprimento de suas funções constitucionais e à prestação de serviços de fato públicos, o que implica ceifar o poder do Estado como agente capaz de governar e contrariar interesses constituídos, notadamente os grandes interesses, pois são voltados à apropriação privada do espaço e dos recursos públicos.

Em segundo lugar, a instituição das denominadas Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) tem como resultado, embora com exceções, a transformação de políticas públicas em apêndices dos grupos privados que, embora tidos como “sem fins lucrativos”, carregam em si a lógica do setor privado: valores; parâmetros de gestão; atuação voltada a grupos muito específicos, sem noção e articulação do todo; dependência, por vezes, de

7. Esses processos de como a grande imprensa brasileira adotou esta agenda na história recente são analisados por Fonseca (2005 e 2011).

financiamento privado, no caso das OSCIP; entre outros aspectos. Tal concessão aos agentes privados torna a gestão pública sem direção e sem capacidade de orientar e fiscalizar os agentes concessionários, contrariando o caráter monocêntrico do Estado.

Cidades como São Paulo, entre inúmeras outras Brasil afora, sintetizam os efeitos perversos daquilo que – para determinados segmentos sociais – foi uma tentativa de “modernizar” e “arejar” os serviços públicos, saindo da “camisa de força” das regras que regem Estado, no que diz respeito aos funcionários, às contratações, às licitações, ao orçamento etc. Tal “modernidade” tem, contudo, liquidado o sentido “público” do Estado, por mais que haja dificuldade teórica e empírica em definir o sentido do que é “público” na sociedade capitalista, como alerta Norberto Bobbio (1986). Isso não significa que o Estado tenha necessariamente de agir sozinho, assim como suas ações só serão efetivas se houver transparência, participação e “capacidade para governar”, aquilo que Matus (2006) chamou, em seu conhecido método “Planejamento Estratégico Situacional”, de “triângulo de governo”.

Os processos de concessão de serviços públicos a agentes privados, por meios diversos e com finalidades distintas, poderiam ser utilizados desde que *moderadamente*, isto é, sem descaracterizar a ação do Estado e o seu papel estratégico, e mantendo suas capacidades de *direcionamento e fiscalização* perante os agentes concessionários. Concretamente, isto quer dizer um conjunto de poderes do Estado, quais sejam: *i*) poder voltado ao *direcionamento* político-administrativo no que tange à implementação de políticas públicas, o que implica a coordenação dos agentes concessionários que, sem isso, agem de forma autônoma justamente pela inexistência de diretrizes estatais e pela tibieza política do poder público; *ii*) poder de *natureza técnica e política*, com o objetivo de enfrentar os poderes constituídos, especialmente os que tendem a se apropriar privadamente dos recursos públicos; *iii*) poder *voltado à fiscalização* dos agentes privados, o que implica impor-lhes punições severas caso transgridam as regras estabelecidas – para tanto, aparatos técnico-estatais qualificados, regras claras e transparentes, e efetividade nas ações do Estado são pressupostos para a atuação qualificada do poder público; e *iv*) poder por meio da *abertura à sociedade* daquilo que se denomina “controle social”, conceito bastante propalado, mas pouco institucionalizado.

Se à gestão pública – e ao pensamento político e administrativo – não cabe oposição programática pura e simples quanto à utilização de ferramentas e parcerias com o setor privado, é sabido, pela observação da história recente, que tal utilização não pode ser vista como panaceia, assim como ao Estado cabe o papel de governar, priorizando instrumentos próprios da gestão pública, seus funcionários e suas ferramentas, que podem e devem ser incentivados e aperfeiçoados, tendo em vista os objetivos do poder público.

A “moderna” gestão pública significa a existência regular de concursos públicos, carreiras públicas (estrutura de cargos e salários atrativos), treinamento e qualificação constante do corpo burocrático, ampliação dos percentuais de funcionários públicos em cargos estratégicos, transparência, abertura de canais de participação popular e controle social e, sobretudo, a compreensão de que a gestão pública tem pressupostos, características e objetivos distintos da administração privada. Antes de se abrir a terceiros, deve-se qualificar o poder público para que seja eficaz, eficiente e efetivo. Ainda assim, por mais que se possa utilizar ferramentas da gestão privada na administração pública, a grande inovação desta (da gestão pública), que se faz e refaz continuamente, é criar seus próprios mecanismos capazes de induzir comportamentos (em diversas dimensões), diminuir desigualdades, ofertar políticas públicas de qualidade, entre tantos outros objetivos advindos da CF de 1988 e das demandas democráticas de movimentos sociais e do pensamento progressista.

Tanto a *privatização das empresas estatais* (venda de ativos públicos ao capital) como a *privatização embutida em concessões, contratualizações, terceirizações e parcerias*, necessitam do comando firme e forte de um Estado democrático de direito, sem o qual todas as formas de privatização tornam-se verdadeiras barbáries à sociedade e ao país.

8 O IMPERATIVO DOS DIREITOS COLETIVOS SOBRE OS INDIVIDUAIS

O capitalismo tem, historicamente, sua ideologia legitimadora no liberalismo. Das vertentes mais moderadas às mais radicalizadas desta ideologia – caso, nesta última, do neoliberalismo hayekiano –, o indivíduo é o elemento nuclear da sociedade, sendo tratado como proprietário: originalmente de seu próprio corpo e logo de seus bens, dos resultados de “seu” trabalho (o que inclui o direito à herança e, sobretudo, à exploração do trabalho alheio) e fundamentalmente dos meios de produção. Assim, desde os primórdios do capitalismo, e de sua ideologia legitimadora, o legado à humanidade foi a terrível lógica do individualismo.

Diversos pensadores clássicos refletiram sobre tal lógica, implicando enorme controvérsia e contenda. Aos defensores da lógica individualista, os pressupostos foram a associação com a ideia de “liberdade”, de “inovação” e de “desenvolvimento”, por meio das iniciativas “empreendedoras” e dos benefícios à sociedade, indiretamente decorrentes da “iniciativa individual”. Desdobra-se daí a perspectiva de Schumpeter (1976) ao analisar o sentido do empreendedorismo no contexto maior do “espírito individualista” no capitalismo.

Pois bem, passados os grandes eventos revolucionários e as reformas sociais (sobretudo) do século XX, estão mais do que claros os efeitos perversos e trágicos da prevalência dos direitos individuais sobre os coletivos e da ideologia individualista, travestida também em meritocracia. Nenhum grupo social relevante advoga

a supressão do indivíduo e de suas esferas, tais como a ideia do “privado”, da “privacidade” e, claro, do próprio espaço, indelegável, do indivíduo – em termos filosóficos, psicológicos e sociais. As tentativas de tal supressão redundaram em nazismo e stalinismo, e claramente contrariam o que se quer apontar neste trabalho.

Afinal, grandes crises, como as de 1929, 2008 e tantas outras, demonstraram justamente a importância da sobreposição dos direitos coletivos – desde que democraticamente definidos e controlados – sobre os individuais. Aliás, a construção do Estado de bem-estar social se deu justamente nesta nova lógica ao longo do século XX. Mais ainda, conforme os reformistas o demonstraram, direitos coletivos são confluentes com direitos individuais (privacidade e direitos fundamentais), desde que estes, *no que afetam a sociedade*, sejam coadunados aos interesses majoritários que, no limite, seriam do “todo”.

Embora no capitalismo jamais possa haver um “todo”, uma vez que estruturalmente a sociedade é cindida em frações de classes, o que torna o próprio conceito de “esfera pública” problemático, a ideia de totalidade envolve os efeitos sistêmicos das ações individuais e de grupos à sociedade como todo, tendo em vista o que causam no tecido social, tomado em uma perspectiva ampla.

Exceto nos lugares em que os direitos coletivos se impuseram vigorosamente, caso dos países nórdicos, e em algumas outras poucas experiências, o fato é que o direito ilimitado à propriedade, à riqueza – herdada ou construída –, ao acesso ao espaço urbano, ao uso e à ocupação do solo, à ideia de liberdade individual sem correspondência quanto à responsabilidade social e outras, impactam fortemente Estados, governos e cidadãos, assim como o próprio planeta, no que tange aos aspectos ambientais. Deve-se notar que o seletíssimo número de bilionários no mundo, contados em poucas centenas, detém riqueza superior à quase totalidade dos habitantes do planeta.

As grandes metrópoles e o mundo rural, embora marcados por incríveis diferenças, assemelham-se quanto aos efeitos trágicos da sobreposição da lógica individual aos direitos coletivos. Da imobilidade urbana à produção agrícola contaminada pelos agrotóxicos, a lógica do capital – em um capitalismo ainda estruturalmente desregulado e desregulamentado – expressa a preponderância do privatismo sobre o direito aos aspectos mais elementares da vida.

Mas especialmente nas grandes cidades, em que milhões de pessoas vivem infernos cotidianos, como vimos, o capital imobiliário – eminentemente especulativo – se sobrepõe aos marcos legais avançados, como é o caso do Estatuto das Cidades, e mesmo de Planos Plurianuais (PPAs) e de Planos Diretores, por vezes organizados segundo a lógica coletiva e do bem-estar social. Do financiamento de campanha a vereadores e prefeitos, a *lobbies* de toda forma, o capital imobiliário – em grande

medida apoiado por financiamentos estatais da CEF, por exemplo – define a estrutura de bairros, que são construídos, destruídos e reconstruídos incessantemente. Daí o motivo de velhos bairros operários, em cidades como São Paulo, por exemplo, se tornarem palco de *shopping centers*, torres comerciais e edifícios de alto luxo, com impacto urbano, simbólico e social, uma vez que as populações historicamente residentes nestes locais são expulsas para as periferias profundas, casos, por exemplo, do extremo sul da cidade, justamente onde se localizam importantes reservatórios de água.

Os deslocamentos das populações pobres pela cidade, mensurados em muitas horas diárias, implicam, simultaneamente, enorme sofrimento humano aos trabalhadores, baixa produtividade – o chamado “custo Brasil” tem sua origem justamente no privatismo excessivo de nossa organização político-social – e esgarçamento do tecido social. A divisão entre bairros ricos/de classe média alta e pobres/de classe média baixa demonstra o fosso ainda existente e aprofundado pelo capital imobiliário especulativo, que carrega em seu movimento um conjunto de outras iniciativas voltadas aos serviços. Em outras palavras, a democracia política é subvertida pelo poder do capital, apesar dos inúmeros avanços sociais e institucionais observados.

Nesse sentido, somente mobilização popular permanente, nas ruas, nas instituições, na disputa pela opinião, na criação de novos espaços participativos e na permanente luta pela contra-hegemonia poderá alterar esse quadro, o que implica combater simultaneamente a lógica do sistema político (financiamento privado das campanhas, multipartidarismo voltado à produção de maiorias não programáticas, baixa representação política dos partidos, necessidade de ampliação dos canais de participação popular e de controle social etc.) e do capital, isto é, a reversão da submissão dos direitos coletivos pelos interesses individuais, privados.

A ilusão da liberdade como “iniciativa individual empreendedora e inovadora” – discurso dominante e fundamentalmente ideológico – tem trazido consequências trágicas às sociedades. O nó górdio contemporâneo é, mais do que nunca, colocar, em forma de marcos legais e de políticas públicas as iniciativas individuais que impactam a sociedade a serviço de interesses e direitos coletivos. Embora não seja simples a definição do que sejam esses interesses e direitos coletivos, a ampla participação popular, o controle social e a transparência “radical” permitem definições concretas: é claro que a gestão pública participativa e o planejamento que dialoga com a sociedade são cruciais para tanto.

A chamada democracia que se transformou em “democracia do capital” se utiliza sorratamente da democracia “formal” (o jogo institucional distante dos cidadãos), com apoio do sistema midiático/ideológico, tornando o sentido de liberdade e de direitos individuais algo contrário à sociedade e aos direitos coletivos.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar algumas dimensões críticas acerca do debate sobre o Estado, o planejamento e a gestão pública tendo como fio condutor a questão das *políticas públicas*. Procurou-se trazer à tona questões e problemas não usuais nas linhagens teóricas e mesmo empíricas das *políticas públicas* (entendidas como esfera “finalística” do poder estatal), notadamente quanto à sua vinculação ao papel do Estado, pela via do planejamento e da gestão (esfera “meio” do poder estatal).

Diversas questões advieram das análises realizadas acima, a começar pela forma como o capítulo está organizado: *i)* análise conceitual a partir da constatação de que o cerne conflituoso das *políticas públicas* é negligenciado; *ii)* os constrangimentos do modelo de acumulação flexível à efetivação de *políticas públicas* transformadoras e o papel modelador do sistema político perante as mesmas; *iii)* os vetos e bloqueios interpostos pela mídia ao agendamento, à formulação e à execução das *políticas públicas*; *iv)* a análise conjuntural do embate sobre “fazer mais” em *políticas públicas*; *v)* a reflexão sobre como a gestão pública tem sido modelada pela agenda neoliberal, mesmo em tempos desenvolvimentistas, caso das chamadas contratualizações e terceirizações das funções estatais; *vi)* os constrangimentos advindos do sistema político à consecução de políticas públicas transformadoras; e, por fim, *vii)* a necessidade de reversão da lógica individualista (notadamente do capital) sobre os direitos coletivos, isto é, da sociedade. Tais temas reafirmam a sequência lógico-analítica das *políticas públicas* como síntese das contradições do Estado (planejamento e gestão) e se articulam na perspectiva da reflexão crítica acerca das dimensões aludidas quanto ao fenômeno em tela.

Deve-se ressaltar que os problemas analisados levam a concluir que *políticas públicas* representam terminologia de uso relativamente recente no Brasil e que a maior parte da produção teórica advém do exterior, o que implica tanto a ausência de particularidades acerca da realidade brasileira (instituições, modelos organizacionais, cultura política, arquitetura legal e institucional, entre outros) como a tendência de se analisar as *políticas públicas* nacionais (processo decisório, estrutura de formação de demandas, alianças entre os atores etc.) sob a influência teórica de outras realidades. Não se advoga, com isso, bloqueio ao que se produz em outras realidades, assim como se reconhece o mérito que muitas das teorias produzidas possuem ao subsidiar análises sobre a realidade de qualquer *política pública*. Conseqüentemente, tudo o que modela as políticas públicas estatais (papel conceitual e empírico do Estado, do planejamento estratégico, da gestão pública, das potencialidades e dos constrangimentos acerca do papel do Estado e de suas políticas como ação finalística etc.) necessita ser repensado à luz do modo de ser e de operar dos sistemas econômico e político brasileiros.

Dessa forma, o problema reside na adoção, sem critérios ou filtros, tanto da terminologia “*políticas públicas*” como de modelos conceituais que, por vezes, são

incapazes de se adaptar a instituições, arenas, atores, marcos legais, cultura política, entre outros fatores e marcos conceituais típicos da realidade brasileira. Não se aceita neste trabalho a máxima de que, essencialmente, os fenômenos são os mesmos em todos os lugares, cuja consequência é a onipotência de certos modelos teóricos. Tampouco se aceita o seu oposto, isto é, que cada realidade é uma particularidade jamais generalizável ou sem “fios condutores”. Há, certamente, espaços metodológicos intermediários entre ambas as perspectivas que este capítulo quis explorar.

Isso implica a necessidade de constante olhar crítico, como forma de adaptar as condições nacionais ao que é observado em realidades distintas, assim como de se refletir sobre temas e questões negligenciados. No caso específico do “modelo de acumulação”, trata-se de abordagem clássica nas ciências sociais, mas que praticamente desapareceu do cenário intelectual brasileiro; sua utilização impacta as análises que, desta forma, vão além das instituições e dos atores estatais e não estatais.

Este capítulo procurou, portanto, refletir sobre conceitos e sobre questões pertinentes à realidade brasileira, notadamente naquilo que se configura como temas ausentes do debate público corrente. O caráter ensaístico empregado neste capítulo é devido tanto à reflexão original voltada ao debate público, como ao fato de ser uma tentativa de ir além do comumente conhecido em *políticas públicas*, uma vez que, reitera-se, são concebidas neste trabalho com síntese das contradições do Estado (isto é, o planejamento e a gestão). Outros estudos devem dar sequência à essa tarefa, uma vez que termos e conceitos amplos e fugidios tendem muito mais a encobrir do que a esclarecer acerca do conhecimento das realidades, entre as quais se destacam o papel do Estado, de seus meios (planejamento e gestão) e de seus fins, notadamente, neste caso, as políticas públicas brasileiras.

A dialética dessas contradições, expressas na revisão do conceito, e no estudo dos alcances e limites das políticas públicas nacionais, coloca em xeque o *modus operandi* tradicional do Estado brasileiro, seus meios e seus fins.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- DYE, T. **Understanding public policy**. New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 2009.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAGNANI, E. **As lições do desenvolvimento social recente no Brasil**. 1º dez. 2011. (Le Monde Diplomatique Brasil, n. 53). Disponível em: <www.diplomatique.org.br>.

FONSECA, F. **O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. **Liberalismo autoritário – discurso liberal e práxis autoritária na grande imprensa**. São Paulo: Hucitec, 2011.

FONSECA, F.; GUEDES, A. **Controle social da administração pública – cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 5.

HALL, P.; SOSKICE, D. (Orgs.) **Varieties of capitalism: the institutional foundation of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985.

HARVEY, D. **The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Cambridge: Blackwell, 1990.

HAYEK, F. **The road to serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Ipea: Brasília, 25 set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

KINGDON J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: LittleBrown & Co, 1984.

LASWELL H. **Politics: who gets what when and how?** New York: Peter Smith, 1990.

LASWELL, H.; KAPLAN, A. **Power and society**. New Haven: Yale University Press, 1950.

LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 1, p. 79-88, 1959.

MATUS, C. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (Orgs.) **Planejamento e orçamento governamentais**. Brasília: Enap, 2006. v. 2.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PARSONS, W. **The power of the financial press**. New Jersey: Rutgers University Press, 1990.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

POLANYI, K. **The great transformation**: the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 1957.

PORTAL CARTA MAIOR. Disponível em: <www.cartamaior.com.br>.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Routledge, 1976.

SENNETT, R. **The corrosion of character**: the personal consequences of work in the new capitalism. London: W. W. Norton, 1998.

SKOCPOL, T.; IKENBERRY, J. The political formation of the american welfare state in historical and comparative perspective. **Comparative Social Research**, p. 87-148, 1983.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HIRSCHMAN, A. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1985.

LIVRO

2

PENSAMENTO ESTRATÉGICO, PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL & DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

PPA 2012-2015

EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA

Organizadores

José Celso Cardoso Jr.
Eugênio A. Vilela dos Santos

ipea

Brasília, 2015

PPA 2012 - 2015 : experimentalismo institucional e resistência burocrática / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015.
308 p. : il., gráfs. color. – (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo ; Livro 2).

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-243-1

1. Planos Plurianuais. 2. Planejamento Governamental. 3. Planejamento Estratégico. 4. Administração Pública. 5. Políticas Públicas. 6. Orçamento Nacional. 7. Brasil. I. Cardoso Jr., José Celso. II. Santos, Eugênio A. Vilela dos. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.