



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO – PPED

VINÍCIUS BOECHAT TINOCO

**AJUSTE FISCAL, FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES
FEDERATIVAS E REFORMAS ADMINISTRATIVAS: UMA
CONTRIBUIÇÃO PARA O CAMPO DOS ASSUNTOS PÚBLICOS**

RIO DE JANEIRO
2022

VINÍCIUS BOECHAT TINOCO

AJUSTE FISCAL, FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS E
REFORMAS ADMINISTRATIVAS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O CAMPO DOS
ASSUNTOS PÚBLICOS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Coorientadora: Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

T591a Tinoco, Vinícius Boechat.
Ajuste fiscal, financeirização das relações federativas e reformas administrativas: uma contribuição para o campo dos assuntos públicos / Vinícius Boechat Tinoco. – 2022.
312 f.; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha
Coorientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2022.
Bibliografia: f. 262-296.

1. Administração pública. 2. Financeirização. 3. Governo estadual – Rio de Janeiro. I. Pessanha, Charles Freitas, orient. II. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Luiza Hiromi Arao CRB 7 – 6787
Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

VINÍCIUS BOECHAT TINOCO

AJUSTE FISCAL, FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS E
REFORMAS ADMINISTRATIVAS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O CAMPO DOS
ASSUNTOS PÚBLICOS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Dr. Charles Freitas Pessanha
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
(Orientador)

Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
(Coorientadora)

Dra. Ana Célia Castro
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dr. Andres del Rio
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dra. Priscila Erminia Riscado
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Bruno Leonardo Barth Sobral
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Rio de Janeiro
2002

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Adelmo Boechat da Silva e Eroisa Tinoco da Silva, por todo esforço e incentivo ao longo de toda a vida.

À minha companheira, Danuza Mattos, pelo suporte e paciência e pelas minhas ausências em vários momentos.

À Secretaria de Planejamento e Gestão por ser uma escola e também por ter permitido cursar este doutoramento, e a todos chefes que tive ao longo dessa trajetória de 20 anos.

Aos amigos, especialmente Mayte Rizek e Andrés del Rio, que por muitos anos acompanharam, aturaram e, o mais importante, incentivaram a seguir em frente.

À UFRJ e o seu corpo docente por proporcionar um ambiente de conhecimento e aprendizado, em especial aos professores Charles Pessanha, Eli Diniz, Maria Lucia Werneck Vianna, Maria Antonieta Leopoldi, Celina Souza, Lena Lavinias e Sol Garson.

À professora Ana Célia Castro, pelo apoio, incentivo e pronto-atendimento em todos os momentos.

Em especial, à minha orientadora Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, pela generosidade, incentivo e confiança ao longo deste período.

Aos membros da banca examinadora, Charles Pessanha e Ana Célia Castro, e aos avaliadores externos, Andres del Rio (UFF), Priscila Riscado (UFF) e Bruno Sobral (UERJ).

O orçamento é o esqueleto do Estado, despido de todo fraseado ideológico enganoso (GOLDSCHIED, 1958)

As finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma investigação da sociedade (SCHUMPETER, 1991)

RESUMO

TINOCO, Vinícius Boechat. **Ajuste Fiscal, Financeirização das Relações Federativas e Reformas Administrativas: uma contribuição para o campo dos Assuntos Públicos.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A tese, formada por três artigos, tem como objetivo contribuir para a área dos Assuntos Públicos no Brasil. Para isso, no primeiro artigo, foi realizada uma análise do campo levando em consideração o potencial relacionado à sua recente expansão que, apesar de alvissareira, possui entraves como a forte dependência das políticas governamentais, a falta de plataforma fora do governo (*think tank*) e, por fim, desconsiderar o processo de financeirização e de ajuste fiscal. No segundo artigo procura-se contribuir para o melhor entendimento dos governos estaduais no longo e inacabado processo de ajuste fiscal iniciado nos anos 90. Tomando como pano de fundo a financeirização das relações federativas e a necessidade de se realizar reformas administrativas, o artigo traz elementos que ajudam a entender o impacto do processo de globalização financeira nas estruturas dos governos nacionais. Neste sentido, entende-se que as políticas de reformas administrativas implementados pelos governos estaduais não se guiam necessariamente pela eficiência ou busca de modelos de governança mais transparente e participativo, sendo, muito mais, um produto da financeirização cujo núcleo desse movimento é cada vez mais encontrado no discurso e prática do neoliberalismo e na reestruturação das instituições políticas domésticas de forma a preparar o Estado como plataforma das finanças mundiais. Por fim, no terceiro capítulo, estuda-se o recente movimento de ascensão e queda do estado do Rio de Janeiro. Ao partirmos de quatro pressupostos construídos nos capítulos anteriores: (i) que a área de Assuntos Públicos é dependente das políticas governamentais; (ii) que o debate acadêmico sofre de uma hierarquização; (iii) que a financeirização das relações federativas é resultado da política fiscal do governo federal, que por sua vez se liga a uma lógica financeira global; (iv) que as políticas de modernização administrativa estaduais não são isentas de interesses, este artigo procura contribuir para o melhor entendimento de como se sustentam as reformas administrativas ao estudar o processo de modernização do estado do Rio de Janeiro. Como conclusão, verifica-se que, diferentemente de um “choque” nas estruturas da Administração Pública estadual, o processo recente de modernização estadual representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto que internamente serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais.

Palavras-chave: Assuntos Públicos; financeirização; governos estaduais; Rio de Janeiro

ABSTRACT

TINOCO, Vinícius Boechat. **Fiscal Adjustment, Financialization of Federative Relations and Administrative Reforms: a contribution to the field of Public Affairs.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The thesis, made up of three articles, aims to contribute to the area of Public Affairs in Brazil. For this, in the first article, an analysis of the field was carried out, taking into account the potential related to its recent expansion which, despite being auspicious, has obstacles such as the strong dependence on government policies, the lack of a platform outside the government (think tank) and, finally, disregarding the process of financialization and fiscal adjustment. The second article seeks to contribute to a better understanding of state governments in the long and unfinished process of fiscal adjustment that began in the 1990s. Taking as a background the financialization of federative relations and the need to carry out administrative reforms, the article brings elements that help to understand the impact of the financial globalization process on national government structures. In this sense, it is understood that the administrative reform policies implemented by state governments are not necessarily guided by efficiency or the search for more transparent and participatory governance models, being, much more, a product of financialization whose core of this movement is increasingly found in the discourse and practice of neoliberalism and in the restructuring of domestic political institutions in order to prepare the state as a platform for world finance. Finally, in the third chapter, the recent rise and fall of the state of Rio de Janeiro is studied. Based on four assumptions built in the previous chapters: (i) that the Public Affairs area is dependent on government policies; (ii) that the academic debate suffers from a hierarchy; (iii) that the financialization of federative relations is the result of the federal government's fiscal policy, which in turn is linked to a global financial logic; (iv) that state administrative modernization policies are not without interests, this article seeks to contribute to a better understanding of how administrative reforms are sustained by studying the modernization process of the state of Rio de Janeiro. In conclusion, it appears that, unlike a “shock” in the structures of the State Public Administration, the recent process of state modernization represented, externally, the image of an emerging Brazil in the global scenario, while internally it served as a platform for the circulation of managerial ideas and intermediation of interests of different international and national actors.

Keywords: Public Affairs; financialization; state governments; Rio de Janeiro

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Estado Democrático Endividado, seus dois povos, suas duas lógicas	26
Quadro 02 - Atos recentes em favor da consolidação do “Estado do mercado” no Brasil	28
Quadro 03 - Três tradições teóricas das ciências sociais no final do século XIX	41
Quadro 04 - Amostra de 38 cursos de bacharelados presenciais do “Campo de Públicas”	60
Quadro 05 - Relação entre o surgimento dos cursos e suas instituições de ensino	67
Quadro 06 - Publicações sobre políticas públicas do Ipea e Enap entre 2014 e 2021	78
Quadro 07 - Instituições financeiras estaduais: criação, fechamento e transformação	131
Quadro 08 - Empréstimos financiados pelo BIRD e BID para PDIs nos estados (ano)	139
Quadro 09 - Gestão da qualidade, discurso da insignificância e o “falar no vazio sem esforço”	142
Quadro 10 - Elementos indutores e condicionantes das reformas administrativas estaduais	149
Quadro 11 - Atos normativos selecionados editados no primeiro dia de governo Faria Lima	166
Quadro 12 - Instrumentos normativos selecionados e ação dos Governos entre 1975 e 1989 relativos à gestão de pessoal	172
Quadro 13 - Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento - governo Faria Lima (1975-1979)	176
Quadro 14 - Regime Militar, a Fusão e a consolidação do Chaguismo como campo político	183
Quadro 15 - Secretarias Especiais e Extraordinárias e de Desenvolvimento Urbano e Regional introduzidas durante os governos de Leonel Brizola e Moreira Franco	190

Quadro 16 - Consenso de Washington, Programa Estadual de Desestatização e empresas públicas privatizadas por área e datas	195
Quadro 17 - Secretarias responsáveis pelo Planejamento e Coordenação Governamental e pelo Desenvolvimento Econômico e Social durante os governos selecionados	206
Quadro 18 - Racionalização da Estrutura Administrativa no primeiro governo Sérgio Cabral	215
Quadro 19 - Trajetórias profissionais do Secretário e Subsecretário da Fazenda 2007-2010	218
Quadro 20 - O Programa Rio Sem Miséria: descrição, informações, alcance e prêmios	225
Quadro 21 - Atos e Funções: o roteiro da crise de governabilidade e a lógica de ajuste da estrutura governamental	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Evolução relativa dos principais produtos exportados no Brasil (% ano)	.....	47
Tabela 02 - Criação de universidades públicas no Brasil	.....	49
Tabela 03 - Expansão do sistema universitário público federal (2002-2017)	.....	50
Tabela 04 - Gestores Públicos, esferas de governo, ano de criação, cargos	.....	95
Tabela 05 - Participação dos profissionais reflexivos em revistas especializadas (%)	.....	98
Tabela 06 - Despesa com servidores públicos da União (em R\$ milhões)	.....	107
Tabela 07 - Extensão Territorial, População, Despesas, Receitas dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro – em 1970	.....	164
Tabela 08 - Número de decretos executivos e “decretos administrativos”	.....	204

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Vagas de graduação presencial nas universidades federais (2003-2017)	51
Gráfico 02 - Número de estudantes matriculados na FGV (ano/cursos)	92
Gráfico 03 - Assessoria técnica e eventos promovidos ou copromovidos pela FGV (ano)	93
Gráfico 04 - Recursos discricionários para investimentos nas universidades federais (R\$ bilhões)	101
Gráfico 05 - Redução de despesas sujeitas a programação financeira (discricionárias) por áreas selecionadas entre 2016 e 2021 (em %)	103
Gráfico 06 - Investimento em ciência e tecnologia por fontes selecionadas – FNDCT, Cnpq e Capes (em R\$ milhões)	105
Gráfico 07 - Militares cedidos para cargos civis no governo federal (2005 a 2020)	107
Gráfico 08 - Número de decretos e decretos-leis/leis editados pelo Executivo entre 1975 e 1983	167
Gráfico 09 - Valor médio do barril de petróleo (em US\$)	227

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 -	Áreas e subáreas que compõem o Campo de Públicas	.....	68
Figura 02 -	Áreas e subáreas que compõem o Campo de Pública expandido	.....	69
Figura 03 -	Trajectoria e transformações no <i>Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento</i> entre 1975 e 1994	.....	192
Figura 04 -	Trajectoria e transformações no <i>Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento</i> entre 1995 a 2006	.....	208
Figura 05 -	Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro: renovação e fortalecimento da gestão pública e áreas prioritárias (2007-2010)	.....	213
Figura 06 -	Sistemas de Processos e Informação Gerenciais Implementados pela SEPLAG	.....	216
Figura 07 -	Momentos selecionados da agenda internacional de Sérgio Cabral em 2011	.....	220
Figura 08 -	Eventos com atores em fóruns internacionais no Rio de Janeiro em 2011	.....	221
Figura 09 -	Anúncios de investimentos e lançamentos de fábricas no estado do Rio de Janeiro	.....	222
Figura 10 -	Trajectoria e transformações no <i>Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento</i> entre 1995 a 2006	.....	240

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALERJ -	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD -	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDRM -	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro
CEDES -	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro
CEPERJ -	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CERJ -	Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro
CIDE -	Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro
COPOF -	Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro do Estado do Rio de Janeiro
DASP -	Departamento Administrativo do Serviço Público
<i>DPLs</i>	<i>Development Policy Loans</i>
EBAP -	Escola Brasileira de Administração Pública
ENAP -	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG-	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FESP -	Fundação Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro
FIDERJ -	Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro
FJP -	Fundação João Pinheiro
FMI -	Fundo Monetário Internacional
FUNDES -	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro
FUNDREM -	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

EPPGG -	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
IFES -	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISEB -	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
NGP -	Nova Gestão Pública
NIE -	Novo Institucionalismo Econômico
PAF -	Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados
PDI's -	Políticas de Desenvolvimento Institucional
PED -	Programa Estadual de Destatização do Rio de Janeiro
PROER -	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES -	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PRSM -	Plano Rio Sem Miséria
REUNI -	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAD -	Secretaria de Estado de Administração do Estado do Rio de Janeiro
SECONTROL -	Secretaria de Planejamento e Controle do Estado do Rio de Janeiro
SECPLAN -	Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Rio de Janeiro
SEFAZ -	Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
SEP -	Sistema Estadual de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro
SEPLAG -	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro
SIPE -	Sistema de Informação para o Planejamento do Estado do Rio de Janeiro
STN -	Secretaria do Tesouro Nacional
RMRJ -	Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CONTEXTUALIZAÇÃO, JUSTIFICATIVA E REFERENCIAL ANALÍTICO ADOTADO NOS CAPÍTULOS/ARTIGOS	16
ESTRUTURAÇÃO DA TESE: APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS/ARTIGOS	31
CAPÍTULO 1 – PASSADO E PRESENTE: LIMITES E OBSTÁCULOS À CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA DE “ASSUNTOS PÚBLICOS” NO BRASIL	37
1.1. INTRODUÇÃO	37
1.2. ESTADO, CIÊNCIAS SOCIAIS E O LUGAR DOS ASSUNTOS PÚBLICOS NA FORMAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	40
1.3. A TARDIA E EXCLUDENTE CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS	45
1.4. O ENSINO E PESQUISA DA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ORIGENS VIRTUOSAS E ESPERANÇA RECENTE	52
1.5. DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS NO BRASIL	64
1.5.1. “Campos de Públicas”: desafios da unidade na diversidade	65
1.5.2. Políticas Públicas: Incentivos Governamentais, Hierarquização do Campo e Plataformas Fora do Governo	74
1.5.3 Administração Pública, Ruptura Democrática e Austeridade Fiscal: obstáculo à continuidade da área dos Assuntos Públicos?	93
1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM VOO DE GALINHA DA ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS RECENTE?	108
CAPÍTULO 2 - GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: ELEMENTOS INDUTORES E CONDICIONANTES DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS	113
2.1. INTRODUÇÃO	113
2.2. GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E A LÓGICA DE DISCIPLINAR A ARQUITETURA GOVERNAMENTAL	117
2.3. GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: OS GOVERNOS ESTADUAIS COMO OBJETO DOS AJUSTES GERENCIAIS	125
2.4. O AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS: ELEMENTOS INDUTORES E CONDICIONANTES	135
2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	150

CAPÍTULO 3 - RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSIDERAÇÕES PARA SEUS REFORMADORES	153
3.1. INTRODUÇÃO	153
3.2. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DA FORMAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO	158
3.3. FORMAÇÃO DA BUROCRACIA E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO NOVO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS, CONTRADIÇÕES E VICISSITUDES ...	168
3.4. CONSOLIDADA, MAS NÃO CONCLUÍDA: CLIENTELISMO, PERSONALISMO E DESCONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	181
3.5. NEOLIBERALISMO, AJUSTES ESTRUTURAIS E A DESCONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	193
3.6. RIO DE JANEIRO COMO ESPELHO DO BRASIL NOVO-DESENVOLVIMENTISTA: O VÔO DE GALINHA DA POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL	209
3.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ONDE VAI A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	242
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS CAPÍTULOS	248
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	255
APÊNDICES	290

INTRODUÇÃO

De acordo com as diretrizes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, esta tese é composta por três capítulos que correspondem a três artigos. Ao se optar por esta forma, duas condições são necessárias: (i) a primeira, que os três artigos sejam autocontidos, ou seja, devem possuir início, meio e fim próprios; (ii) a segunda, que se explore aspectos diferentes de um mesmo problema, ou seja, deve existir uma integração e entrelaçamento entre os artigos três apresentados.

Assim, essa introdução, que é comum aos três artigos que compõem o desenvolvimento da tese, está dividida em duas partes. Na primeira seção é contextualizada e justificada a realização da tese, assim como é apresentada a abordagem conceitual que será adotada como parâmetro analítico nos três artigos. Na segunda seção são apresentados os três artigos, indicando sucintamente seus objetos, objetivo e hipóteses.

CONTEXTUALIZAÇÃO, JUSTIFICATIVA E REFERENCIAL ANALÍTICO ADOTADO NOS CAPÍTULOS

A inquietude em realizar um trabalho que busque compreender o impacto da globalização e ajuste fiscal na financeirização das relações federativas e a “lógica” por trás do permanente processo de “reformas administrativas” dos governos estaduais está associado às minhas experiências laborais no setor público nos últimos 20 anos. Inicialmente, como Auditor de Finanças e Controle (AFC) da Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas (SEFAZ/AL) entre 2002 e 2010. Naquele momento, como jovem assessor na Superintendência do Tesouro Estadual, pude perceber: (i) o início, ainda tímido, mas já bastante organizado, do interesse e da atuação efetiva de atores internacionais e nacionais que tinham como objeto comandar o processo de reconstrução e modernização dos governos estaduais após os anos 1990; (ii) que os governos estaduais consumiriam grande parte do seu tempo e de seus recursos financeiros e humanos na administração dos espólios decorrente das políticas neoliberais dos anos 90, dado a perda de poder de barganha que os estados passaram a ter dentro arranjo político-federativo.

Neste primeiro período (2002-2010), já era perceptível que o resultado da política de ajustes estruturais estaduais dos anos 1990, muito mais profundo nos governos estaduais do que nas esferas federal e municipal, parecia ter criado um *promissor mercado de modernização dos governos estaduais*. Na década seguinte, entre 2011 e 2022, como Especialista em Políticas

Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) da Secretaria de Planejamento (SEPLAG) do Rio de Janeiro, pude confirmar as impressões da década anterior: *os estados se tornaram um ótimo negócio para as mais diversas experiências de reconstrução institucional*. Por se encontrar na posição de “burocrata-reflexivo” (*reflective practitioners*) como foi identificado por Raadschelders e Lee (2011), percebi que o processo de “financeirização das reformas administrativas”, iniciado em Alagoas nos anos 2000 (TINOCO, 2009, 2010) não somente se confirmou, mas ficou muito mais claro no caso do Rio de Janeiro no início dos anos 2010. Somente assim, ao longo de um grande período, que foi possível então identificar e desenhar *o arranjo político-institucional que sustenta o processo de reconstrução dos governos estaduais nos últimos 20 anos*.

Aqui vale uma nota quanto a percepção e os métodos de pesquisas utilizados na construção dos capítulos que compõem a tese. A mera posição privilegiada como partícipe do processo não leva, necessariamente, o burocrata a refletir sobre transformações mais amplas no Estado e na Administração Pública, dado que ao burocrata, em seu ofício diário, cabe dar resolução às tarefas apresentadas, uma situação que às vezes não pode ser conciliada com pausas reflexivas. Inclusive, como é apontado por Raadschelders e Lee (2011), a falta de “praticantes reflexivos” é um dos principais motivos da baixa oxigenação do campo acadêmico da Administração Pública, pois tais profissionais historicamente trouxeram aportes práticos e originalidade à essa área de estudo e pesquisa¹.

Na mesma linha, o ensaio *A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis*, de Hoyle e Campos (2019, p. 3) vai indicar que sem as “posições privilegiadas quanto ao acesso a burocratas de vários níveis, [...] dificilmente informações seriam obtidas por métodos alheios ao cotidiano das burocracias”. Ao afirmar a importância do que denominaram de “etnografia das práticas documentais no Estado”, os autores afirmam que as “notas técnicas, memorandos, minutas, despachos, relatórios, atas” são documentos, por vezes, inacessíveis aos pesquisadores da área. Confirmando essa afirmação, Batista, Domingo e Vieira (2020) ao compilar 40 anos da produção da literatura de políticas públicas, identificaram que os trabalhos desta área no Brasil se concentram na avaliação e

¹ As contribuições dos *reflective practitioners* são os principais meios de oxigenação da área de Assuntos Públicos (*Public Affairs*). Entretanto, nas últimas três décadas, suas participações foram ficando cada vez mais reduzidas, sendo que no caso do Brasil, essa redução foi muito mais acentuada (RAADSCHELDERS, LEE, 2011).

implementação, e que isso ocorre porque há “[...] dificuldade de se observar negociações e acordos muitas vezes não transparentes no processo decisório” (p. 14).

Retornando às justificativas da pesquisa, outro ponto que me levou a questionar e ter um olhar crítico às limitações dos modelos teóricos e ao ensino e pesquisa nas áreas de Administração Pública (AP) e Políticas Públicas (PPs) no Brasil foi que, em paralelo à posição de burocrata reflexivo, tive a oportunidade de ser docente desde 2015 no curso de Especialização em Políticas Públicas no Instituto de Economia da UFRJ. Ao lecionar as disciplinas *Estado e Administração Pública* e *Tópicos Especiais de Políticas Públicas*, essa experiência em sala de aula, como quase tudo que engloba o ensino e pesquisa nas áreas de AP e PPs no Brasil atualmente, se mostrou um ambiente ao mesmo tempo rico e desafiador.

Rico em razão da diversidade dos alunos em termos sociais, econômicos, etários, raciais e de experiências profissionais. Seus mais variados relatos de contato e percepção do papel da Administração Pública e das Políticas Públicas indicavam, na grande maioria das vezes, o fosso existente entre a “teoria” e a “prática” do campo acadêmico da Administração Pública e da Políticas Públicas. Desafiador porque, por diversas vezes, me vi em uma encruzilhada entre a aplicabilidade dos modelos teórico-conceituais e as experiências de vida e profissional da maioria dos alunos. Isso me forçou a tomar duas decisões. A primeira, aprofundar os estudos sobre os principais modelos teóricos norte-americanos da área de PPs que já vinham sendo estudados no Brasil nos anos 2000, mas que a partir de 2010 se expandem e monopolizam o ambiente de ensino e pesquisa. A segunda, tentar verificar a aplicabilidade e questionar até que ponto os modelos das políticas públicas importados acriticamente dos Estados Unidos são úteis quando se busca compreender o papel da Administração Pública e das Políticas Públicas na transformação da realidade ou redução da desigualdade no Brasil.

Neste sentido, o trabalho de Peter Wagner, teórico político alemão que realiza pesquisas comparativas da história das ciências sociais e o seu papel na formação dos Estados nacionais, foi fundamental para entender que, assim como as políticas públicas e a Administração Pública, o campo disciplinar que forma a área dos “Assuntos Públicos”² é também instrumento técnico-

² O termo “Assuntos Públicos” será empregado como referência ao campo profissional e disciplinar *Public Affairs* nos Estados Unidos cujos cursos dessa área recebem diversas denominações, como: *Public Administration*, *Public Management*, *Public Governance*, *Public Policy*, *Public Policy and Management*, *Public Service*, *Government and Public Sector*. Em uma aproximação, a área de *Public Affairs* nos Estados Unidos corresponderia aos cursos de Administração Pública e Políticas Públicas no Brasil, e que mais recentemente, como veremos no primeiro, busca uma identidade sob o nome “Campo de Públicas”. Para os propósitos desta tese, e considerando que mesmo nos Estados Unidos a área de *Public Affairs* não constituiu um campo como a Sociologia e a Ciência Política, uma

político de mudança da realidade econômica e social (WAGNER, 2007). Ou seja, apesar de uma pretensa universalidade e neutralidade, *a ciência social é parte constitutiva da própria formação dos Estados nacionais, de forma que não se pode falar de políticas públicas ou da Administração Pública como algo completamente deslocado da realidade política, social, econômica e institucional de cada país*. Ainda que tal afirmação pareça óbvia, o relato abaixo demonstra a importância de sempre questionar a dificuldade, ou mesmo, a utilidade e não aplicabilidade teórica dos modelos e conceitos do *mainstream* da área de políticas públicas no Brasil.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams model*) de Kingdon (2003) foi criado em 1983 e é, muito à frente dos outros, o mais conhecido e utilizado entre os três principais que formam o núcleo teórico da área de políticas públicas nos Estados Unidos (SABATIER, 1999): os outros dois são os modelos de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium model*) e de coalizão de defesa (*advocacy coalition model*) (BAUMGARTNER, JONES, 1993; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993)³. John Kingdon, ao estudar os setores de saúde e transporte nos Estados Unidos, entendeu que estas áreas formavam uma “anarquia organizada”⁴ na qual os fluxos dos problemas (*problems stream*), das soluções (*policies stream*) e da política (*politics stream*) seguiam seu curso de forma relativamente independente, permeando as organizações e as relações entre os atores interessados. Conforme o autor, apesar de seguirem seus cursos de forma autônomas, em momentos críticos e com a ajuda/papel dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), os fluxos poderiam caminhar para uma convergência (*coupling*) abrindo, assim, a tão conhecida janela de oportunidade (*policy window*) que produziram mudanças na agenda governamental (*agenda-setting*).

Embora a alteração na agenda governamental seja resultado da convergência dos três fluxos – *problems*, *policies* e *politics* -, conforme o modelo de Kingdon sua mudança é gerada apenas pelo fluxo de problemas e o do fluxo político. Ao explicar como se define o fluxo de problemas, o autor vai fazer uma diferenciação entre “questões” e “problemas”, indicando que

definição sobre a área no Brasil parece precipitado. Assim, sempre que nos referirmos a Assuntos Públicos, estaremos nos referindo às áreas de Políticas Públicas, Administração Pública e Campo de Públicas.

³ A abordagem dos “múltiplos fluxos” de Kingdon (1984) e os modelos de “coalizões de defesa” e “equilíbrio pontuado” que foram desenvolvidos, respectivamente, por Sabatier e Jenkins-Smith e Baumgartner e Jones em 1993 são, em grande medida, complementares e foram, conforme John (2003), responsáveis por oxigenar o campo de estudos nos Estados Unidos nos anos 90 em relação aos trabalhos da década de 60.

⁴ O termo “anarquia organizada” foi cunhado por Cohen, March e Olsen (1972) para descrever organizações complexas (*garbage can*) que possuem as peculiaridades de seus integrantes tomarem decisões autônomas e a ausência de controle, em um sentido completamente oposto ao modelo racional burocrático de base weberiana.

a primeira é uma “situação social percebida”, mas que somente irá despertar uma “ação governamental” quando os formuladores de políticas (*politics*) acreditarem que devem fazer algo a respeito (*policies*). Mas sob quais parâmetros uma “situação social percebida” deixa de ser uma “questão” e vai virar um “problema governamental”? O julgamento vai ocorrer por meio da análise de: (i) *dados e indicadores*, que ajudam na tomada de decisão; (ii) *crises e eventos* de grande magnitude, que concentram a atenção num determinado assunto; e (iii) *feedback governamental*, quando uma política pública já se encontra em execução e pode ser ajustada. Por fim, ressalva o autor, há nesse julgamento um elemento subjetivo de avaliação governamental, “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve a percepção” (KINGDON, 2003, p. 109-110).

Reconhecendo as limitações na apresentação do modelo de Kingdon⁵, que foi realizada de forma sintética com o objetivo apenas de contextualizar o ambiente de ensino, ao ensiná-lo em sala de aula, por diversas vezes, os alunos questionaram sua aplicabilidade. Estes protestos ocorreram não pela dificuldade de entender o modelo em si, já que é bastante indutivo e por isso mesmo tem grande apelo e seduz acadêmicos, gestores e consultores. Os questionamentos tiveram outras razões que explico a seguir. Vindo de alunos jovens, negros e com participação política em movimentos sociais, o desconforto ocorreu no sentido de entender os porquês de alguns assuntos (*policy issues*) “serem eternamente uma questão social” e nunca entrarem na agenda governamental. Parafraseando os alunos, três perguntas resumiriam suas inquietudes: 1ª) se o “despertar dos governos” para que uma “questão social” vire um “problema” se dá pela leitura de indicadores e eventos traumáticos, porque a questão da desigualdade, tão explícita no Brasil, não entra na agenda governamental?; (ii) a questão da barbaridade e violência policial à população negra que presenciamos já não deveria ter virado um problema e ter entrado na agenda governamental?; (iii) por que quando se faz cortes no orçamento, a primeira coisa que “sai da agenda governamental” são as políticas públicas destinadas aos mais pobres e negros?”⁶

Embora amplas, as paráfrases das indagações levantadas pelos alunos em sala de aula contêm em sua essência algo que está na raiz da consolidação da área de “Assuntos Públicos”

⁵ No Brasil, o modelo de múltiplos fluxos foi introduzido e traduzido por Capella (2006, 2007, 2018). Especificamente sobre agenda governamental, as principais traduções são de Capella e Brasil (2015), Capella (2016, 2020), Brasil e Capella (2015, 2018, 2019) e Brasil e Jones (2020). Sobre subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas, ver Capella e Brasil (2014, 2015a, 2015b). Sobre empreendedores de políticas públicas, ver Capella (2016a). Sobre perspectivas do campo de políticas públicas, ver Brasil e Capella (2016).

⁶ “A população negra é maioria no Brasil e alvo de muitas violências: representa 78% das pessoas mortas por armas de fogo, 72,9% do total de desempregados e 77,8% dos que estão entre os mais pobres” (OXFAM, 2022).

nos países desenvolvidos e que, como veremos, é deficiente no Brasil: *a crença de que as políticas públicas são importantes instrumentos técnicos e político para se realizar mudanças na realidade socioeconômica e promover o desenvolvimento nacional*. Em outros termos, as políticas públicas e a administração pública, para além de objeto acadêmico-disciplinar, devem ser entendidas também como instrumentos de transformação da realidade socioeconômica e da prosperidade nacional, fato este que, como veremos no primeiro capítulo, ocorreu de forma mais orgânica nos países desenvolvidos (WAGNER, 2007).

Ao considerarmos os acontecimentos políticos recentes que levaram em 2016 ao rompimento do frágil arranjo democrático estabelecido após 1988 (AVRITZER, 2019; MIGUEL, 2019), cujo efeito imediato foi um acelerado processo de desestruturação e descontinuidade das políticas públicas (KERSTENETZKY, 2019; LAVINAS, GENTIL, 2020), importa situar dois questionamentos quanto ao referencial analítico a ser adotado na tese. O primeiro é perguntar como as análises nas áreas de administração pública e políticas públicas vêm tratando de temas como desigualdade, ajuste fiscal e reformas administrativas no Brasil. O segundo é criticar a “adoção cega” de determinados modismos conceituais e reduzir as apostas quanto aos limites de nossas “instituições democráticas” quando confrontadas com a expansão de serviços públicos necessários à redução da desigualdade social (LAVINAS, 2017; KERSTENETZKY, 2019). Raros são os trabalhos recentes de políticas públicas que trataram da desigualdade (MARQUES, SOUZA, 2016), e aqueles que o fizeram, se pautaram por uma interpretação ingênua e uma aposta errada quanto aos limites democráticos de nossas instituições frente a uma política de desenvolvimento nacional (CASTELO, 2009, 2012; ERBER, 2011; BIELSCHOWSKY, 2012; SINGER, 2015; BOITO, SAAD-FILHO, 2016)⁷.

O livro organizado por Arretche (2015) retrata essa ingenuidade institucional que se fortaleceu junto à expansão quantitativa dos estudos e pesquisas na área de políticas públicas nas últimas duas décadas. Em grande medida, houve uma leitura ingênua de acordo com a qual, o desenvolvimento capitalista nacional seria um movimento retilíneo e inercial rumo ao progresso, ao mesmo tempo em que se afeiçoou em análises institucionais que tinha entre suas funcionalidades camuflar as fortes contradições existentes ao longo deste processo. Após a

⁷ Como veremos no primeiro capítulo, o debate sobre justiça social e ajuste fiscal vem sendo tratado mais no campo da economia política que na área de políticas públicas e da ciência política (MARQUES, SOUZA, 2016), destacam-se, neste sentido, os trabalhos realizados por pesquisadores ligados aos Institutos de Economia da UFRJ e Unicamp (KERSTENETZKY, 2012, 2019; ROSSI, DWECK, OLIVEIRA, 2018; FAGNANI, 2018; LAVINAS, GENTIL, 2018, 2020; DWECK, ROSSI, OLIVEIRA, 2020; POCHMMAN, CASTRO, 2020).

leitura da coletânea de artigos que, em seu conjunto, indicou uma melhoria dos indicadores sociais brasileiro nas últimas cinco décadas, Arretche (2015a) vai concluir que os avanços sociais conquistados neste período teriam nos colocado em uma posição de não retorno, ou seja, que as políticas públicas estavam consolidadas e que as instituições políticas, ao contrário de “interpretações antigas” da década de 90, conseguiriam harmonicamente mediar a relação entre democracia e desigualdade rumo a patamares sempre superiores:

a trajetória recente das desigualdades autoriza **refutar a interpretação** [apud Lamounier (1992), Reis, Cheibub (1993) e Stepan (1999)] **de que havia uma potencial incompatibilidade entre a democracia, suas instituições políticas e a redução da desigualdade no Brasil, tal como proposto pela literatura das ciências sociais dos anos 1990** (ARRETICHE, 2015a, p. 425, grifos nosso).

O ideal institucionalista construído por Arretche (2015a), segundo o qual, alcançado um determinado ponto, os avanços civilizacionais ocorreriam por uma “escolha da sociedade” fica bastante claro quando diz: “[...] é plausível [...] supor que o primeiro efeito da democracia sobre a desigualdade seja corrigir seus aspectos mais inaceitáveis. Uma vez atingido esse ponto, as sociedades se defrontam com uma decisão crucial que consiste em continuar nessa trajetória ou não” (p. 455). Embora as afirmações de Arretche (2015a) tivessem como pano de fundo o “consenso” novo-desenvolvimentista que se colocava como hegemônico no debate nacional (ERBER, 2011; CASTELO, 2012; BOITO, BERRINGER, 2013)⁸, a perspectiva analítica adotada nos artigos que compõem esta tese seguirá a advertência de Streeck (2013) de que a ordem econômica das democracias continua a ser capitalista e por isso “[...] o futuro da sociedade está em aberto e a história não é previsível: uma circunstância que continua a não ser completamente óbvia para as ciências sociais modernas” (p. 14).

⁸ O termo “novo-desenvolvimentismo” remete ao “nacional-desenvolvimentismo” (1930-1980) e emerge como corrente hegemônica nos anos 2000 cujo principal expoente é Bresser-Pereira (2006). Outro grupo, apesar de verificar semelhanças com o nacional-desenvolvimentismo, denominou as políticas desse período de “neodesenvolvimentistas”. Conforme esses autores, o uso do termo “desenvolvimentista” se justificava porque, em relação a década de 90, foi um programa que: (i) recuperou o salário mínimo e realizou transferência de renda para as camadas mais pobres; (ii) elevou a dotação orçamentária do BNDES para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) apoiou as grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação; (iv) realizou medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Por outro lado, o emprego do prefixo “neo” ocorre porque: (i) apresentou um crescimento bem mais modesto que o do “nacional-desenvolvimentismo”; (ii) conferiu importância menor ao mercado interno; (iii) atribuiu importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceitou os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo uma reativação da função primário-exportador; (v) tem menor capacidade distributiva da renda; (vi) foi dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (ERBER, 2011; BOITO, BERRINGER, 2013).

Embora em um primeiro momento pareça óbvio afirmar a importância de lembrar o passado para melhor compreender o presente, ainda mais se tratando do Brasil, cuja desigualdade e a escravidão são constitutivas da formação política, social e econômica nacional (FERNANDES, 1968; OLIVEIRA, 2003; FURTADO, 2003), o alerta de Streeck (2013) de que a história é um processo dinâmico capaz de refletir no funcionamento das instituições parece não ter encontrado a reverberação que merece nas pesquisas e estudos recentes na área de políticas públicas no Brasil (ARRETICHE, MARQUES, FARIA, 2019; MELLO *et al.*, 2020; JACCOUD, 2020; CAVALCANTE, 2019; CAVALCANTE, GOMIDE, 2019; CAVALCANTE, SANTOS, 2020)⁹.

Conforme apontado por Pozzi e Godinho (2009) ao alertar da importância do compromisso social e político do intelectual da América Latina, em grande medida os trabalhos recentes de políticas públicas no Brasil utilizaram-se de um “verniz institucional para perfumar a realidade”, e que cujo objetivo dessa aplicação é retirar a Política da análise institucional das políticas públicas. É manifesto que, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 do “teto dos gastos”, que consagrou o paradoxo brasileiro de que “as políticas sociais e pobres não cabem no orçamento”, os estudos nas áreas de administração pública e políticas públicas que tratam de desigualdade tenham esquecido a visível “retração em marcha dos direitos sociais constitucionais” e a ruptura do arranjo institucional estabelecido em 1988 (AVRITZER, 2019; KERSTENETZKY, 2019). Mais uma vez, trata-se, como lembra Streeck (2013), de uma ingenuidade analítica de “[...] reconhecer novamente, no presente, algumas coisas que já foram reconhecidas no passado, [e] que **os conhecimentos das ciências sociais só são pertinentes quando dotados de um índice espaço-temporal**” (p.14-15, grifo nosso).

Indo mais fundo nessa “cegueira institucional” dos últimos anos, entende-se que dialogar criticamente com a área de políticas públicas, ou mesmo com o próprio (neo)institucionalismo que se tornou hegemônico na ciência política brasileira a partir dos 90 é fundamental em razão do funcionamento das instituições políticas nacionais no período recente (LIMONGI, ALMEIDA, FREITAS, 2016; MIGUEL, 2019; AVRITZER, 2019). Neste sentido, partindo do pressuposto que as instituições não agem “[...] de forma neutra e encarnam sem ruídos os valores que afirmam perseguir” (MIGUEL, 2019, p. 188), e que fatores políticos e históricos influenciam no funcionamento das instituições (STREECK, 2013), entende-se que o

⁹ Nota: No livro organizado por Arretiche, Marques e Faria (2019), o trabalho de Kerstenetzky (2019) é uma excessão, assim como o artigo de Couto e Cardoso Júnior (2020) na coletânea de Cavalcante e Souza (2020).

melhor caminho para se compreender a realidade política, social e econômica deve sempre levar em consideração uma perspectiva crítica da ideia de que as “instituições estão funcionando”.

Essa “autocrítica” sobre os resultados interpretativos da realidade, que nada mais é que o uso excessivo das instituições como meio de deslocar o embate político e das ideias, já vem acontecendo dentro do próprio *mainstream* da ciência política no Brasil. Em 2016, no artigo “Da Sociologia Política para (Neo)Institucionalismo”, três importantes “novos institucionalistas” creditavam o ganho analítico que houve na ciência política nos últimos 30 anos ao se deslocar as análises das macroestruturas para as instituições,

[...] determinantes internos, relacionados tanto a processos políticos mais amplos, quanto à vida intelectual no país, foram decisivos para que o foco [...] **se deslocasse das macroestruturas sociais para as instituições que regulam o embate político**, [e que isso foi uma] contribuição original tanto para o conhecimento empírico do funcionamento das instituições políticas, quanto para o desenvolvimento de teorias que tratam de explicar seus efeitos (LIMONGI, ALMEIDA, FREITAS, 2016, p. 61-62, grifo nosso).

Cerca de quatro anos depois, Maria Hermínia de Almeida, uma das autoras do artigo acima e precursora da “virada institucionalista” da ciência política brasileira na década de 90, faz uma nova leitura da situação política e institucional após os golpes parlamentar em 2016 e judicial-militar em 2018. Ao observar a realidade factual de maneira mais ampla e buscar entender os porquês das mudanças de rotas e rupturas, vai afirmar que, embora o institucionalismo tenha servido como mecanismo analítico das políticas públicas, a sua adoção acrítica nos últimos trinta anos nos levou a um ponto “cego”. A autora sugere, ainda, que devemos sair um pouco desse formato e olhar mais para questões estruturais, como os movimentos sociais, a população e os cidadãos:

Acho que a visão institucionalista nos permitiu entender como se constituiu esse processo no qual nós pudemos avançar, como era estável, com reformas ou políticas públicas inovadoras. Por outro lado, **creio que o institucionalismo, de alguma forma, nos cegou quando a crise política chegou**, [e que] para entender a crise, nós precisamos olhar outras coisas, precisamos olhar a sociedade, precisamos olhar os movimentos e olhar as percepções e os valores mais sedimentados da população e dos cidadãos (ALMEIDA, 2019, grifo nosso).

Realizado ao longo de quase quatro anos, o encadeamento das citações de Almeida (2019) não busca subestimar o valor do (neo)institucionalismo no campo das políticas públicas

(HALL, TAYLOR, 2003; PIERSON, 2004, 2006; MAHONEY, THELEN, 2009), tampouco sua importância no entendimento das mudanças e limites das reformas na administração pública muito utilizado na literatura internacional (BEZES, LODGE, 2007; PETERS, PIERRE, KING, 2005; POLLIT, BOUCKAERT, 2009; ANDREWS, 2013). Trata-se somente de chamar atenção quanto à adoção acrítica de formatos analíticos de democracias consolidadas em países como o Brasil, cujas instituições, além de extremamente vulneráveis à ação das ideias e atuação de atores externos, são instrumentos que por vários momentos da história tiveram um caráter antipovo e serviram como instrumento de persistência de um modelo de desenvolvimento baseado na manutenção da desigualdade (FERNANDES, 1968; OLIVEIRA, 1981, 2003)¹⁰. A atuação recente da mídia hegemônica nacional, mas principalmente de instituições políticas do Estado como o Poder Judiciário, as Forças Armadas, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal a Agência Brasileira de Inteligência comprovam esse papel autoritário, antinacional e corporativista que, em grande medida, contrariou as perspectivas do *mainstream* institucionalista nacional que se consolidou nos últimos 30 anos (BOITO, 2016; PINTO *et al.*, 2019; DOMINGOS NETO, 2020; ANDRADE, CÔRTEZ, ALMEIDA, 2021; ARAÚJO FILHO, FERNANDES, 2021)¹¹.

Assim, entende-se que uma **abordagem dialética das instituições** é o caminho mais apropriado para compreender o papel das instituições sem deixar que essa se transfigure em uma redoma com o objetivo de perfumar a realidade política, social e econômica. Essa perspectiva analítica, construída por Streeck (2010, 2011, 2013) a partir da observação das transformações e atuação das estruturas tecnocráticas da União Europeia, deixa claro como as instituições são responsáveis por criar e sustentar realidades paralelas de um mundo dual. Ao buscar compreender como as ações das burocracias supranacionais da União Europeia ocorrem

¹⁰ Conforme intérpretes do Brasil, no nosso modelo de desenvolvimento do tipo “desigual e combinado”, o “arcaico” e o “moderno” não são atemporais, tampouco elementos de duas realidades, pelo contrário, a presença do arcaico não é uma função secundária, sua combinação com formas modernas ou ultramodernas faz parte do “cálculo capitalista” desses dois “Brasis” que coexistem (FERNANDES, 1968; OLIVEIRA, 1981, 2003).

¹¹ Como bem destacado por Pinto *et al.* (2019), além de altos salários, benefícios remuneratórios e poderes constitucionais, os integrantes dessas instituições se viram como uma elite moral e intelectual isenta de interesses particularistas e capaz de salvar o país da corrupção: “uma expressão do messianismo muito característico da história da classe média brasileira, tal como foi o Movimento Tenentista da década de 1920 [...], porém, diferentemente do projeto ‘lavajatista’, o [Movimento Tenentista] apresentava um projeto para a nação” (p. 126). Já Andrade, Côrtes e Almeida (2021, p. 9) lembram que a ofensiva dessas instituições “[...] se faz ver desde 2013 na repressão violenta e na infiltração de militares em manifestações, na espionagem virtual, na tentativa de criminalizar militantes de movimentos sociais, na estigmatização de grupos progressistas como “inimigos internos”, na montagem de dossiês contra críticos do governo, no aumento da letalidade policial, no projeto de ampliação do excludente de ilicitude, no assédio institucional a funcionários públicos, na tentativa de ampliação da lei antiterrorismo de modo a incluir movimentos populares e na perseguição judicial a adversários políticos”.

no sentido de criar maior intransponibilidade dos canais democráticos construídos ao longo do século XX, Streeck (2013) vai afirmar que essa é mais uma etapa de um processo que busca manter as contradições entre capitalismo e democracia do pós-guerra. Entretanto, lembra o autor, isso se intensificou com a financeirização e a primazia dos “mercados” sobre os “povos” após 2008. Para Streeck (2013), essa prevalência do “povo do mercado” sobre o “povo do Estado”, formou um “Estado dual” cuja convivência de “duas lógicas” contraditórias somente foi possível devido o uso das instituições como obstáculo ao exercício da soberania popular.

A partir dessas premissas, conforme se pode observar no Quadro 01, Wolfgang Streeck constrói um modelo estilizado que denominou de “Estado Democrático Endividado”. Nesse “Estado dual”, a população está ligada ao Estado como cidadãos, enquanto que os mercados são integrados transnacionalmente e sua ligação com o Estado se dá na figura do investidor. No mesmo sentido, enquanto o povo do Estado possui direitos civis que são conquistados via votos (eleitores), o povo do mercado possui direitos privados (contratos), pois são credores desse Estado Democrático Endividado. Como decorrência disso, o Estado proporciona ao povo do mercado canais institucionais permanentes de comunicação (ex: Banco Central, Tesouro Nacional e Agência Reguladora), ao passo que o povo do Estado tem que se valer de eleições ou audiências públicas. Enquanto o povo do mercado vai influenciar as taxas de juros e as bolsas de valores, exercendo forte pressão sobre os governos que respondem passando mais “confiança”, ao povo sobra a opção de lealdade incondicional ao Estado. Enquanto o povo demanda mais serviços públicos, o mercado demanda serviço da dívida, que é hoje a prioridade máxima dos Estados endividados no mundo contemporâneo.

Quadro 01 – Estado Democrático Endividado, seus dois povos, suas duas lógicas

Povo do Estado (população)	Povo do Mercado (mercados)
nacional	internacional
cidadãos	investidores
direitos civis	exigências
eleitores	credores
eleições (periódicas)	leilões de títulos (permanente)
opinião pública	taxas de juros

lealdade	“confiança”
serviços de interesse público	serviço da dívida

Fonte: adaptado de Streeck (2013, p. 129).

Esse “mundo dual”, que vai se reforçar principalmente após a crise de 2008, foi concebido a partir da observação das transformações e medidas políticas adotadas na Europa frente ao processo de financeirização e aos constrangimentos impostos pelas estruturas tecnocráticas supranacionais da União Europeia a países da periferia do bloco, mais especificamente, Grécia, Espanha e Itália (STREECK, 2010, 2011, 2013)¹². Apesar de se tratar de outra experiência política, esse modelo construído por Wolfgang Streeck não se restringe à realidade europeia. Pelo contrário, como veremos no segundo capítulo, a concepção de um Estado que é ao mesmo tempo destinatário e mandatário de dois coletivos (população e mercado) se aplica mais fortemente em países da periferia do capitalismo financeirizado.

Especificamente quanto ao Brasil, o que se percebeu nos últimos anos foi, conforme expressões utilizadas por Peter Evans (2019), uma “abrupta e desconcertante” mudança no sentido de se consolidar um Estado pró-mercado. Conforme o pesquisador que há muitos anos acompanha a trajetória e os percalços do desenvolvimento capitalista nacional, a explicação mais poderosa para o que ocorreu “parece simples demais: as elites capitalistas (dominadas principalmente pelo capital financeiro) não estavam dispostas a permitir que seus interesses fossem prejudicados pelas instituições democráticas. Por isso, usaram seu poder para refazer instituições de maneira a produzir resultados mais consistentes com seus interesses” (p. 130). Ao olharmos as profundas e sucessivas transformações descritas no Quadro 02 é possível verificar um rápido fortalecimento do “Estado do mercado” em relação ao “Estado do povo”, cujos objetivos destes atos e ações possuem os seguintes resultados: (i) a restrição da participação popular nas políticas públicas, (ii) o aprofundamento da política de austeridade fiscal, (iii) a hierarquização e financeirização das relações federativas, (iv) a redução dos direitos sociais e serviços públicos e (v) a privatização do patrimônio público.

¹² As burocracias supranacionais que impõem mudanças e sustentam mundos diferentes nos países europeus objeto de análises de Wolfgang Streeck são o Conselho Europeu (1974) e o Banco Central Europeu (1998). Esse processo de “germanização” da União Europeia pela política monetária comandada pelo Banco Central Europeu em Frankfurt é também objeto de análise de Ulrich Beck (2014) em seu livro *German Europe*.

Quadro 02 – Atos recentes em favor da consolidação do “Estado do mercado” no Brasil

Ano	Atos e Ações	Resultado/Descrição
2014	Decreto Legislativo nº 1491-B de 28/10/2014	Restrição Democrática. Com forte apoio da mídia hegemônica, a Câmara dos Deputados “derrubou” o Decreto nº 8.243/2014 que tinha criado a Política Nacional de Participação Social nas Políticas Públicas e o Sistema Nacional de Participação Social nas Políticas Públicas (BEZERRA, BARON, 2017) ¹³ .
2015 a 2021	Plano de Desinvestimento da Petrobras	Privatização de Patrimônio Público. Em valores atuais, entre 2015 e 2021 a Petrobras privatizou R\$ 231,5 bilhões em ativos por meio da venda do controle acionário de empresas como: BR Distribuidora, Transportadora Associada de Gás (TAG), Liquigás, Gaspetro, Termelétrica Potiguar, Energética Manauara, além de diversos campos de petróleo.
2015	Emenda Constitucional nº 86 de 17/03/2015	Redução dos Serviços Públicos. Estabeleceu que 1,2% da receita corrente líquida devem ser destinadas a emendas individuais. Trata-se de um avanço descoordenado do Legislativo sobre o processo orçamentário no qual o tradicional “presidencialismo de coalizão” passou a dar espaço a um “parlamentarismo de ocasião” (GUIMARÃES, MAIA, PERLIN, 2019). A impositividade surtiu efeito, levantamento de Resende (2021) indica que, em 2015, 40% das emendas foram executadas (menos de R\$5 bilhões), enquanto em 2020, esse percentual foi superior a 95% (cerca de 10 bilhões).
2016	Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016	Austeridade Fiscal e Redução dos Serviços Públicos. Desvinculação de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, de 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais e de 30% das receitas dos Estados, Distrito Federal e municípios relativos a impostos, taxas e multas.
2016	Lei nº 13.365 de 29/11/2016	Redução dos Serviços Públicos. Retirada da obrigatoriedade da Petrobras em participar do desenvolvimento dos campos produtores do Pré-sal e a desvinculação dos recursos provenientes dos royalties para políticas públicas nas áreas de educação e saúde
2016	Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016	Austeridade Fiscal e Redução dos Serviços Públicos. Criou o Novo Regime Fiscal. Conhecido como “Teto dos Gastos”, esse dispositivo irá vigorar entre 2017 e 2036 e limitou a despesa primária do governo federal a um teto definido pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)
2016	Lei Complementar nº 156, de 28/12/2016	Austeridade Fiscal, Financeirização das Relações Federativas e Redução dos Serviços Públicos. Instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se do aprofundamento do processo de ajuste fiscal iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101 de 04/05/2000.

¹³ Além desse caso específico, é importante salientar que a mídia hegemônica nacional desempenha um papel sistemático de deslegitimação das políticas sociais no Brasil, sendo o caso mais notável o Programa Bolsa Família (PBF). Ao examinar materiais jornalísticos da *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* entre 2003 e 2017, Leite, Fonseca e Holanda (2019) demonstram como os “avanços sociais são, para a mídia brasileira, ‘fúteis’, ‘perversos’ ou ‘ameaçadores’”, e como o PBF, apesar de estudos e pesquisas que indicam “sua utilidade pública inquestionável”, são ignoradas pela grande imprensa brasileira (p. 894-895).

2017	Lei Complementar nº 159 de 19/05/2017	Austeridade Fiscal, Financeirização das Relações Federativas e Redução dos Serviços Públicos. Instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se do aprofundamento do processo de ajuste fiscal iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101 de 04/05/2000.
2017	Lei nº 13.467 de 13/07/2017	Redução dos Direitos Sociais. Revogou boa parte da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943)
2019	Decreto nº 9.759 de 11/04/2019	Restrição Democrática. Extinguiu e estabeleceu regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
2019	Lei nº 13.844, de 18/06/2019	Restrição Democrática, Austeridade Fiscal e Redução dos Direitos Sociais. Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) instituído em 1993. Somado a isso, somente em 2019 foram fechadas 27 unidades armazenadoras da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).
2019	Emenda Constitucional nº 100 de 26/06/2019	Redução dos Serviços Públicos. Constitucionalização da impositividade das emendas de bancada, de modo similar às emendas individuais (ver EC nº 86 de 17/03/2015). Antes da EC nº 100, de 2019, as emendas de bancada estadual eram disciplinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e estavam sujeitas a contingenciamento pelo Executivo.
2019	Emenda Constitucional nº 103 de 12/11/2019	Redução dos Direitos Sociais. Aprofundamento da reforma da previdência social
2019	Emenda Constitucional nº 105 de 12/12/2019	Redução dos Serviços Públicos. Permite que até 60% dos recursos das emendas individuais sejam destinados “diretamente a estados e municípios sem a necessidade de se firmar um convênio”. Trata-se da ampliação da política de <i>pork-barrel</i> como é tratada ciência política dos EUA, no qual a legislação permite que membros do legislativo (principalmente federal) se apropriem de fundos os canalizem para um eleitorado geograficamente definido, impactando negativamente projetos de longo prazo (LANCASTER, 1986).
2020	Lei nº 14.026 de 15/07/2020	Privatização de Patrimônio Público. Novo marco do saneamento básico. Destacam-se as privatizações que vêm sendo realizadas por parte dos governos estaduais, como são os casos do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.
2020	Decreto nº 10.578 de 15/12/2020	Privatização de Patrimônio Público. Dissolução societária do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.
2021	Lei Complementar nº 178 de 13/01/2021	Austeridade Fiscal, Financeirização das Relações Federativas e Redução dos Serviços Públicos. Cria o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal dos Estados e Municípios. Trata-se do aprofundamento do processo de ajuste fiscal iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000
2021	Lei Complementar nº 179 de 24/02/2021	Austeridade Fiscal. Aprovação da autonomia do Banco Central do Brasil
2021	Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021	Austeridade Fiscal e Redução dos Serviços Públicos. Impõe medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, limitando os investimentos com serviços públicos prestados à sociedade

2021	Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29/04/2021	Privatização de Patrimônio Público. Modificou o limite remuneratório (remuneração, provento ou pensão) de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal autorizando o servidor, militar, aposentado, inativo ou beneficiário de pensão a acumular com cargos fora do sistema de pagamento de pessoal do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.
2021	Lei nº 14.182, de 12/07/2021	Privatização do Patrimônio Público. Autorização legislativa para capitalização (venda) do Sistema Eletrobras S. A.
2021	Emenda Constitucional nº 114 de 16/12/2021	Privatização do Patrimônio Público e Redução dos Direitos Sociais. Estabeleceu novo regime de pagamento de precatórios por meio da extensão dos prazos de pagamentos e redução da inclusão. Ainda, vinculou o pagamento dos precatórios a inclusão dos seus valores no Orçamento. Por fim, incluiu os precatórios para o ano de 2022 fora dos limites do teto de gastos
2021	Lei nº 14.284, de 29/12/2021	Austeridade Fiscal e Redução dos Direitos Sociais. Extinção do Programa Bolsa Família instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004
2021	Lei nº 14.284, de 29/12/2021	Austeridade Fiscal e Redução dos Direitos Sociais. Extinguiu o Programa de Aquisição de Alimentos instituído pelas Leis nº 10.696, de 02/07/2003, e nº 12.512, de 14/10/2011, indicando uma continuidade ao desmonte da Política Nacional de Agricultura Familiar
2021	Lei nº 14.286, de 29/12/2021	Financeirização e Austeridade Fiscal. Garantiu autonomia ao Banco Central para regulamentar a abertura e manutenção de contas bancárias por pessoas físicas em moeda estrangeira no Brasil. Revogação da proibição de que bancos estrangeiros que possuam contas em reais no país possam fazer pagamentos no exterior. Antes, essas contas, poderiam somente fazer pagamento no Brasil.
2022	Lei Complementar nº 189, de 04/01/2022	Austeridade Fiscal, Financeirização das Relações Federativas e Redução dos Serviços Públicos. Instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se do aprofundamento do processo de ajuste fiscal iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101 de 04/05/2000.

Fonte: elaboração própria por meio da legislação

Tomando como pano de fundo estas mudanças, operadas e ocorridas dentro das regras dos arranjos institucionais, mas que ao mesmo tempo tiveram como resultados a redução da participação democrática e constitucionalização do “Estado do mercado”, entende-se que hoje, mais que no passado recente, uma abordagem dialética das instituições é aquela mais recomendável para entender o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Em grande medida, como ensinou o professor Fábio Erber, ao nos guiarmos pela perspectiva da economia política, é sempre mais seguro mover-se “[...] na contramão da visão que os conflitos são de ordem técnica, considerando que a força de uma convenção é proporcional ao tamanho do poder político e econômico dos seus membros” (ERBER, 2011, p. 33). Neste sentido, ao afirmar que hoje as “instituições estão funcionando” no Brasil deve-se ter cautela, para depois se questionar minimamente “para quem as instituições funcionam?”. Hoje, mais do que há poucos anos,

acreditar que as “insituições estão funcionando” é, no mínimo, ingenuidade, como bem descreve o professor Luis Miguel em seu livro “O Colapso da Democracia no Brasil”:

[...] a aposta exclusiva [na institucionalidade] revela uma fé no funcionamento das instituições que é, para dizer no mínimo, ingênua. Como se elas pudessem agir de forma neutra e encarnassem sem ruídos os valores que afirmam perseguir. Porém, as instituições são “seletivas”, na medida em que estão programadas para responder mais a alguns interesses e menos a outros. Longe de encarar valores universais, o Estado se apresenta como a materialização de uma determinada relação de forças, donde se conclui que, para os dominados, a tarefa é reconfigurá-lo de maneira a torná-lo menos desfavorável a eles. Isto é: a institucionalidade tem lado e qualquer mudança precisa ser ancorada do lado de fora dela (MIGUEL, 2019, p. 188).

Essa primeira parte da introdução teve três objetivos: (i) contextualizar e justificar a adoção de uma perspectiva dialética das instituições, e que será adotada nos três artigos que compõem a tese; (ii) indicar que apesar do aumento das pesquisas nas áreas de administração pública e políticas públicas no Brasil nos últimos 15 anos, estes se pautaram excessivamente por uma ingenuidade institucional; (iii) chamar atenção à relação direta entre globalização financeirização (ajuste fiscal) e políticas públicas (reformas administrativas). Se hoje, mais facilmente que há pouco, é mais claro percebermos como o capitalismo financeirizado é capaz de criar um Estado dual, no qual suas instituições atendem a lógicas diferentes, da mesma maneira podemos questionar que a maioria dos estudos sobre políticas públicas superestimou a capacidade estatal das instituições nacionais frente a um mundo cada vez mais comandado pelas finanças. Em sentido mais amplo, seria possível indicar que as pesquisas em políticas públicas no Brasil parecem ter sido contagiadas por essa concepção de mundos paralelos, ou como disse o professor Erber (2011), que as instituições encontraram mais eco no mundo acadêmico que na realidade político-econômica nacional.

ESTRUTURAÇÃO DA TESE: APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS/ARTIGOS

O desenvolvimento da tese é composto por três artigos. A seguir são apresentados sucintamente estes três artigos que serão, por óbvio, detalhados em cada capítulo/artigo.

Artigo 01 – Passado e Presente: limites e obstáculos à consolidação da área de “Assuntos Públicos” no Brasil.

Este capítulo tem como objeto a formação da área de “Assuntos Públicos” no Brasil, aqui considerado como a junção entre as áreas de políticas públicas e administração pública. A análise é operacionalizada por meio de uma metodologia qualitativa que se utiliza de técnicas de análise bibliográfica e documental. As fontes primárias são compostas por dados e informações extraídos de universidades e instituições como o Ipea, Enap, FGV e Secretaria do Tesouro Nacional, assim como das legislações sobre o tema; enquanto que as fontes secundárias são compostas por artigos, livros e pesquisas que versam sobre o objeto. Tomando como pano de fundo a formação da Administração Pública como estrutura do Estado, mas também, como campo disciplinar, e a recente expansão de cursos e pesquisas nesta área, o artigo tem como objetivo geral contribuir com o debate atual sobre os limites e impasses à consolidação desse campo no Brasil. Para isso, quatro questões pouco debatidas são levantadas: (i) como, historicamente, os “Assuntos Públicos” são tratados no Brasil não somente como objeto disciplinar, mas, também, como instrumento para aprimorar a vida social e o desenvolvimento nacional? (ii) qual a relação e o grau de dependência das áreas de administração pública e políticas públicas com os incentivos governamentais? (iii) quais a perspectiva da área em um ambiente de baixa competição de plataformas fora do governo (*think tank*) e o quase monopólio da agenda pela Fundação Getúlio Vargas? (iv) qual o impacto das medidas austeridade fiscal e de deterioração democrática na sustentabilidade do campo no Brasil?

Diferentemente de alguns autores que indicam ter havido uma superação das deficiências da área em relação aos períodos anteriores (MENECCUCCI, 2018; BICHIR, 2020, COELHO *et al.*, 2020, SPINK, 2020), quando levamos em consideração os quatro elementos elencados acima, é possível argumentar que, embora se tenha verificado um crescimento do interesse pela área de Assuntos Públicos nos últimos 15 anos, expresso no aumento da graduação e pós-graduação, contratação de professores, pesquisas e publicação de artigos e livros, esses avanços ainda apresentam fragilidades, identificadas no contexto do final dos anos 90 (SOUZA, 1998; MELO, 1999). Neste sentido, é possível formular a seguinte hipótese: ao desconsiderarmos (i) fatores históricos de consolidação da área, (ii) o ambiente institucional de baixa competição de ideias, (iii) as desigualdades entre as universidades/cursos e (iv) os efeitos da política de ajuste fiscal sobre a expansão recente, é possível afirmar que há efetivamente a institucionalização de uma nova área de Assuntos Públicos no Brasil ou estaríamos presenciando somente um “voo de galinha” como sempre caracterizou o percurso desse campo?

As argumentações desenvolvidas caminham no sentido de indicar que o impulso recente pode representar um “voo de galinha”, já que historicamente a dinamicidade dessa área no Brasil esteve associada à iniciativa governamental em ampliar políticas públicas e à valorização laboral no setor público, duas condições estas que hoje se encontram seriamente comprometidas pelas medidas de austeridade fiscal. Além disso, como demonstrou Nelson (1998) ao discorrer sobre os pilares da área nos Estados Unidos, outros dois fatores fundamentais para o seu funcionamento são a estabilidade das instituições democráticas e a existência de plataformas fora do governo (*think tank*), o que vai propiciar, respectivamente, maior liberdade crítica do “Estado em ação” e o debate e circulação de ideias alternativas, fatores altamente comprometidos no Brasil atualmente. Nesse sentido, argumenta-se que, apesar de alvissareiro, o aumento de pesquisas e publicações no período recente ocorreu muito mais sob um encastelamento acadêmico que como instrumento de mudança da realidade social. Houve, em grande medida, uma hierarquização temática e conceitual, enquanto que questões como a globalização financeira, política de austeridade fiscal e desigualdade não entraram na agenda de pesquisa da área.

Artigo 02 – Globalização e Financeirização das Relações Federativas: elementos indutores e condicionantes das reformas administrativas estaduais

Este capítulo tem como objeto a financeirização das relações federativas e o processo de ajustes e reformas administrativas dos governos estaduais. A análise é operacionalizada por meio de uma metodologia qualitativa que se utiliza de técnicas de análise bibliográfica e documental. As fontes primárias são compostas por dados e informações extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional e das legislações sobre o tema; enquanto que as fontes secundárias são compostas por artigos, livros e pesquisas que versam sobre o objeto. Tomando como pano de fundo o processo de globalização financeira e seus impactos nas instituições nacionais, o artigo se dedica a contribuir para o melhor entendimento do papel dos governos estaduais no federalismo neste longo e inacabado processo de ajuste iniciado nos anos 90 (SOUZA, 2003a; 2007a; FIGUEIREDO, 2010). Ao considerarmos “a falta de modelos satisfatórios para se compreender a dinâmica de processos complexos de mudanças no terreno da gestão pública” (REZENDE, 2016, p. 376), e que a área de políticas públicas não tratou das relações entre financeirização, federalismo e governos estaduais, o objetivo geral deste capítulo é identificar

atores e ideias que sustentam o arranjo político responsável pelas Políticas de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) implementadas pelos governos estaduais nos últimos 20 anos.

Concebidas por instituições como o Banco Mundial, as PDIs, embora abstratas, se materializam sob denominações como “reformas administrativas” e “modernização da gestão” e são guiadas por um ideal cuja atração pelos reformadores se baseia nas ideias de eficiência econômica, integração e interligação e conhecimento especializado (MARGETTS, 2012). De forma mais específica, os objetivos do artigo caminham no sentido de trazer elementos que ajudem a responder às seguintes questões: (i) qual o impacto do processo de globalização financeira nas estruturas dos governos nacionais e como se estabelecem as ligações entre os atores nos níveis internacional e nacional? (ii) quais transformações ocorreram no nível nacional que foram responsáveis por estabelecer um modelo de federalismo financeiramente hierarquizado que induz continuamente os ajustes gerenciais por parte dos governos estaduais? A hipótese que se levanta é que, em um contexto de aprofundamento da financeirização da economia e dado as características de nosso federalismo-legalista, é possível afirmar que as mudanças no nível estadual nos últimos 20 anos ocorram mais por um isomorfismo institucional entre os níveis internacional, nacional e estadual do que, necessariamente, por uma busca de melhoria da gestão (DIMAGGIO, POWELL, 1983; MELO, 2011).

Argumenta-se que as políticas de reformas administrativas implementadas pelos governos estaduais não se guiam necessariamente pela eficiência ou pela busca de modelos de governança mais transparentes e participativos. Apresentam-se, muito mais, como um produto da financeirização que é essencialmente um processo político de convergência cujo núcleo desse movimento é cada vez mais encontrado no discurso e prática do neoliberalismo e na reestruturação das instituições políticas domésticas de forma a preparar o Estado como plataforma das finanças mundiais e competidor no mercado internacional (BABB, 2005, 2013; CERNY, 2014; VAN DER ZWAN, 2014; REINSBERG *et al.*, 2019; STREECK, 2013, 2014, 2018).

Artigo 03 – Rio de Janeiro: um estado em busca da institucionalidade da sua Administração Pública. Considerações para seus reformadores

Este capítulo tem como objeto estudar o recente movimento de ascensão e queda do estado do Rio de Janeiro como modelo institucional que, por um lado, pode ser lembrado pela imagem do Cristo Redentor decolando na *The Economist*, pelo recebimento do *investment*

grade pela *Standard & Poor's* e *Fitch* ou por desbancar cidades como Chicago, Tóquio e Madri e ser escolhida como sede dos Jogos Olímpicos. No entanto, por outro lado, passou em cinco anos a ser retratado como “nossa Grécia” na revista “Isto É”, foi decretado em estado de “Calamidade Pública Financeira”, foi palco de cenas de batalhas campais em frente à Alerj e, por fim, caiu sob intervenção federal na figura do general Walter Braga em 2018.

Neste sentido, ao partirmos de quatro pressupostos construídos nos dois capítulos anteriores: (i) que a área de estudo das políticas públicas é dependente das políticas governamentais; (ii) que o debate acadêmico nessa área sofre de uma hierarquização, o que fragiliza a competição de ideias e perspectivas alternativas; (iii) que a financeirização das relações federativas é resultado da política fiscal do governo federal, que por sua vez se liga a uma lógica financeira global que desnacionaliza a autonomia nacional; (iv) que as políticas de modernização administrativa estaduais não são isentas de interesses, este artigo tem como objetivo geral contribuir para o melhor entendimento de como se processam as reformas administrativas ao estudar o projeto de modernização institucional do estado do Rio de Janeiro.

Em termos mais específicos, os objetivos deste capítulo são: (i) realizar uma análise histórica e político-institucional da Administração Pública fluminense; (ii) buscar compreender os motivos políticos e econômicos que levaram o estado do Rio de Janeiro a possuir uma baixa capacidade de planejamento governamental e coordenação de políticas públicas; (iii) indicar que, longe de reparar disfunções estruturais na Administração Pública, o processo de modernização da gestão nos anos 2010 não se guiou por uma eficiência administrativa dado a multiplicidade de interesses envolvidos e o uso excessivo do componente retórico gerencialista como fator solucionador de problemas; e, (iv) demonstrar que, muito mais que uma questão técnica, o determinante para que uma política pública seja, ou não, descontinuada, está associado à hegemonia da lógica do ajuste fiscal.

Neste sentido, a hipótese levantada é que, diferentemente de um “choque” nas estruturas da Administração Pública estadual, o processo recente de modernização da gestão representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto que internamente serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais. Assim, ao considerarmos, em primeiro lugar, a deficiência da área de Assuntos Públicos (Capítulo 1), pautada em uma ingenuidade institucional e dissociada de aspectos históricos; e em segundo lugar, o papel das ideias no processo de financeirização (Capítulo 2), argumenta-se que as políticas de modernização da

gestão na última década refletiram mais uma imagem de internacionalização do território fluminense que necessariamente a busca pela eficiência administrativa. Ou seja, utilizando-se das palavras de Sobral (2017a), entende-se que o processo de reforma na Administração Pública recente não foi capaz de realizar mudanças “mais amplas no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro [tivessem sido] resgatados em seu papel mais estratégico para lidar com sua debilidade produtiva” (p. 32).

CAPÍTULO 1

PASSADO E PRESENTE: LIMITES E OBSTÁCULOS À CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA DE “ASSUNTOS PÚBLICOS” NO BRASIL

1.1 INTRODUÇÃO

Consequência do “consenso” da política novo-desenvolvimentista que tinha entre seus pilares a revalorização do setor público e uma expansão “condicionada” das políticas públicas (ERBER, 2011), nos últimos 15 anos houve um aumento significativo no número de cursos e pesquisas nas áreas de administração pública (AP) e políticas públicas (PPs), cujos atores interessados (alunos e professores) buscam uma identidade sob a denominação “Campo de Públicas” (PIRES *et al.*, 2014; COELHO *et al.* 2020). Embora celebrado como novidade no ambiente acadêmico, a ampliação dos cursos e o maior interesse nestas duas áreas, que chamaremos de “Assuntos Públicos” em uma alusão à expressão *Public Affairs* utilizado nos Estados Unidos, não é uma novidade no Brasil. O interesse acadêmico e governamental pela Administração Pública possui um longo histórico de avanços e retrocessos, com períodos de ampliação de recursos financeiros, oferta de ensino e articulação com políticas governamentais; e outros, de baixa produção científica e aderência a “modismos acadêmicos” decorrentes de ondas de descrédito do próprio setor público (FISHER, 1984; KEINERT, 1994; PACHECO, 2003; COELHO, OLENSCKI, CELSO, 2011; FADUL, MAC-ALLISTER DA SILVA, SILVA, 2012; COELHO, NICOLINI, 2013; FARAH, 2013)¹⁴.

Considerando que a institucionalização de uma área que discuta os Assuntos Públicos não é um movimento harmonioso e desprovido de interesses, uma análise histórico-comparativa de como este campo se constitui em outros países vai indicar que sua legitimidade disciplinar e política se confundem com a própria formação do Estado nacional (WAGNER, 2007; HASSENTEUFEL, LE GALÈS, 2018). Partindo dessa perspectiva e tendo como pano de fundo as transformações recentes na área, **este artigo tem como objetivo** contribuir com o debate ao trazer quatro questões pouco discutidas atualmente: (i) que a legitimidade da área passa por entender que as políticas públicas não podem ser vistas somente como campo disciplinar, mas,

¹⁴ Como veremos, os estudos sobre Administração Pública ocorrem desde os anos 1930, intercalando períodos de maior e menor protagonismo no ambiente acadêmico nacional. A partir dos anos 2000 se fortalece também a área de políticas públicas como subcampo da ciência política. Desde os anos 2010, em decorrência do aumento das graduações, professores realizam um movimento de identificação sob a denominação “Campo de Públicas”.

também, instrumento político de ação para o aprimoramento das condições socioeconômicas; (ii) a forte dependência da agenda de pesquisa da área aos incentivos governamentais, como foi recentemente com a atuação do Ipea e Enap; (iii) a baixa existência e a reduzida competição de plataformas fora do governo (*think tanks*) associado à forte atuação político-acadêmica da Fundação Getúlio Vargas (FGV); (iv) a sustentabilidade desse movimento recente frente às medidas de austeridade fiscal e um ambiente de forte desigualdade entre as universidades.

Diferentemente de alguns autores que indicam ter havido uma superação das deficiências em relação a períodos anteriores (MENEUCUCCI, 2018; BICHIR, 2020, COELHO *et al.*, 2020, SPINK, 2020), quando levamos em consideração os quatro elementos elencados acima, **é possível argumentar que**, embora se tenha verificado um crescimento do interesse pela área de Assuntos Públicos nos últimos 15 anos, expresso no aumento da graduação e pós-graduação, contratação de professores, pesquisas e publicação de artigos e livros, esses avanços ainda apresentam fragilidades apontadas no final dos anos 90, como se pautarem excessivamente por um estrangeirismo acrítico e a dependência da agenda de pesquisa das políticas governamentais (SOUZA, 1998; MELO, 1999). Colocado nestes termos, **é possível formular a seguinte hipótese** que norteará o artigo: ao não levarmos em consideração (i) fatores históricos de consolidação da área, (ii) o ambiente institucional de baixa competição de ideias, (iii) as desigualdades entre as universidades/cursos e (iv) os efeitos da política de ajuste fiscal sobre a expansão recente é possível afirmar que, de fato, há efetivamente a institucionalização de uma nova área de Assuntos Públicos no Brasil ou estaríamos presenciando somente mais uma etapa desse movimento de sístole e diástole que sempre caracterizou o percurso desse campo?

As **argumentações** desenvolvidas ao longo deste artigo caminham no sentido de indicar que o impulso recente pode representar um “voo de galinha”¹⁵, já que historicamente a dinamicidade dessa área no Brasil esteve associada à iniciativa governamental em ampliar políticas públicas e à valorização laboral no setor público, duas condições estas que hoje se encontram seriamente comprometidas pelas medidas de austeridade fiscal (ver Quadro 02). Além disso, como demonstrou Nelson (1998) ao discorrer sobre os pilares da área nos Estados Unidos, outros dois fatores fundamentais para o seu funcionamento são a estabilidade das instituições democráticas e a existência de plataformas fora do governo (*think tank*), o que vai

¹⁵ Expressão difundida na década de 90 para designar as baixas taxas de crescimento da economia no Brasil, alternando, em períodos curtos, pequenas e lentas subidas, que vinham logo acompanhadas por fortes quedas.

propiciar, respectivamente, maior liberdade crítica do “Estado em ação” e o debate e circulação de ideias alternativas, outros dois fatores altamente comprometidos no Brasil atualmente. Nesse sentido, **argumenta-se** que, apesar de alvissareiro, o aumento de pesquisas e publicações no período recente ocorreu muito mais sob um encastelamento acadêmico que como instrumentos de mudança da realidade social. Houve, em grande medida, uma hierarquização de temas e conceitos, enquanto que questões como a globalização financeira, política de austeridade fiscal e desigualdade não entraram na agenda de pesquisa da área.

Este artigo encontra-se estruturado em mais quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, realiza-se uma breve discussão sobre o papel a área de “Assuntos Públicos” na formação dos Estados nacionais ao trazer aspectos que apontam diferenças históricas na maneira como as ciências sociais foram organizadas e aplicadas em países como os Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e França. A ideia é indicar que as políticas públicas, além de campo disciplinar, são também instrumentos políticos de transformação da realidade nacional. Na segunda parte é indicado como a não recepção dos conhecimentos sociais (políticas públicas) no século XIX no Brasil está intimamente associada ao não desenvolvimento da pesquisa e ensino que legitimasse politicamente a área dos Assuntos Públicos no país, sendo a manutenção da escravidão o exemplo melhor acabado desse período. Somente tardiamente, já na segunda metade do século XX, que há um aumento das universidades, sendo que a modificação mais significativa ocorre apenas no início do século XXI. Na terceira é descrito o percurso das tentativas de se consolidar o campo de Administração Pública no Brasil desde os anos 1930, destacando a importância da sua associação com um projeto de desenvolvimento nacional e a participação de atores políticos e institucionais ao longo do processo, chegando ao final desta seção à sistematização de dados e informações da expansão recente os cursos de graduação.

A partir das três seções anteriores, na quarta parte são discutidos os desafios à consolidação da área de Assuntos Públicos no Brasil. Ao considerar o frágil lugar no qual os Assuntos Públicos são historicamente tratados no Brasil, o fato de que a expansão do ensino superior público é um movimento esporádico e que a agenda de pesquisa sempre possuiu uma afinidade eletiva com as diretrizes governamentais, três desafios e obstáculos são problematizados: (i) a busca da “unidade na diversidade” da expansão recente e a questão da política departamental-acadêmica e da interdisciplinariedade; (ii) a dependência da agenda de pesquisa em relação às políticas governamentais e a (não)atuação das plataformas fora do

governo (*think tank*); (iii) os impactos da recente política de austeridades fiscal na sustentabilidade do movimento recente. Por fim, são realizadas considerações finais sobre a perspectivas do futuro da área.

1.2 ESTADO, CIÊNCIAS SOCIAIS E O LUGAR DOS ASSUNTOS PÚBLICOS NA FORMAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO

Uma discussão cuja direção se limita a verificar a institucionalização das áreas de Administração Públicas (AP) e Políticas Públicas (PPs) apenas sob o ponto de vista acadêmico-disciplinar e não questiona o alcance político dos Assuntos Públicos – objeto das áreas de AP e PPs - mostra-se limitada e, no longo prazo, insustentável. Considerando que a consolidação dessa área não é um movimento autônomo, harmonioso e desprovido de interesses, uma abordagem histórica comparativa de como o campo dos Assuntos Públicos são legitimados em outros países indica que tal processo reflete a própria formação política, social e econômica do Estado nacional. No caso do Brasil, como veremos na próxima seção, o interesse e conhecimentos científicos de Pedro II não transpassaram seu interesse pessoal, e como resultado, as ciências sociais tiveram um papel limitado como instrumento de mudança da realidade social e econômica em um período de grandes transformações mundiais. Assim, ao buscarmos entender em maior profundidade não somente a institucionalização acadêmica, mas, também, a legitimidade dessa área do conhecimento, um ponto balizador a ser levado em consideração é: como se dá o uso das políticas públicas como projeto não meramente disciplinar, mas, também, como instrumento de ação política que visa aprimorar a vida social e trazer maior estabilidade, prosperidade e igualdade ao Estado nacional (WAGNER, 2007).

Essa perspectiva histórica, que não faz parte do debate nacional nas áreas de administração pública e políticas públicas (MARQUES, SOUZA, 2016; BATISTA, DOMINGOS, VIEIRA, 2020; COELHO *et al.*, 2020), é bem desenhada por Peter Wagner ao procurar identificar diferenças constitutivas e, por isso, estruturais, na maneira que os saberes sociais (políticas públicas) são organizados e aplicados nos Estados Unidos e na Europa. Partindo do princípio que a construção do conhecimento político-social sempre teve o propósito melhorar as condições de vida das pessoas, e que isso remonta ao Iluminismo do século XVIII, cujas primeiras aplicações práticas em grande escala dessas teorias são as revoluções na França e nos Estados Unidos, Wagner afirma que o desenvolvimento e a aplicação das ciências sociais ao longo do século XIX vai estar associado: (i) aos persistentes problemas trazidos pelo “pós-

Iluminismo” (ii) que se mostraram mais evidentes com o rápido crescimento das cidades e os efeitos acelerados do processo de produção capitalista.

Para Wagner, embora a aplicação dos conhecimentos sociais tivesse objetivos comuns na época – responder aos problemas advindos da acelerada urbanização e os efeitos adversos da rápida industrialização -, a primeira constatação a que se chega é que, ainda hoje, como no século XIX, persistem significativas diferenças de interpretações (i) como as próprias áreas do conhecimento são institucionalmente estruturadas nos diferentes países e (ii) como as ciências sociais são utilizadas como instrumentos políticos de mudanças da realidade nacional. Ao buscar entender os porquês desta diferenciação do “encaixe” político-institucional da área de Assuntos Públicos nos Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e França, o autor vai ligar isso ao modo como as três tradições teóricas que se estabeleceram ao longo do século XIX foram sendo historicamente recepcionadas e utilizadas no processo de formação destes Estados nacionais (Quadro 03). Conforme Wagner (2007), estas três “tradições teóricas” – cultural, social, racionalista - formataram a criação de três “tipos de raciocínios” cujas características foram as bases intelectuais da constituição disciplinar das ciências sociais durante o período de consolidação das universidades, mas, também, de centros de pesquisas e produção de dados, informações e conhecimento que moldaram os Estados no final do século XIX.

Quadro 03 – Três tradições teóricas das ciências sociais no final do século XIX

Tipos de Raciocínios	Características
Cultural-linguístico	O agrupamento coletivo se dá pela proximidade de valores comuns. É a raiz da idéia de nação como unidade política (nacionalismo) que moldou a identidade dos seres humanos na Europa. A antropologia cultural traduziu essa perspectiva para outras partes do mundo
Sócio-estrutural	O agrupamento se dá pela localização na estrutura social em decorrência de semelhança de interesses. Moldou fortemente a sociologia, pois ao categorizar a questão da estratificação social, pôde-se determinar o interesse e, como consequência, a possibilidade de transformação
Racionalista-individual	Opõe-se à ideia agregadora culturalista e sociológica. Os indivíduos são dotados de racionalidades e a busca de seus interesses ajuda a levar ao bem-estar econômico e social. Perpassa desde a economia clássica até a escolha pública e serviu, tanto para o desmantelamento de barreiras do comércio e da escravidão, como para proibir ações coletivas

Fonte: elaboração própria a partir de Wagner (2007).

Conforme sua explicação, essas três tradições teóricas das ciências sociais compõem um conjunto muito peculiar no sentido de que o raciocínio do tipo *racionalista-individual* localiza o determinante da ação dentro do ser humano, enquanto que nos raciocínios *cultural-linguístico* e *sócio-estrutural* essa determinação vai se encontrar no mundo externo. Entretanto, a busca explicativa perseguida por Wagner (2007) em identificar como se dão as diferenças de políticas públicas enquanto objeto de Assuntos Públicos em cada país, tanto academicamente, mas principalmente como instrumento de desenvolvimento nacional, vai estar associado a um quarto tipo de raciocínio que o autor denominou de “*estatístico-comportamental*”. Decorrente de maior demanda por conhecimento empírico no final do século XIX, tal abordagem pode ser combinada com as outras três (Quadro 03), mas diferentemente dessas, no raciocínio *estatístico-comportamental* nenhuma suposição sobre a ação humana é feita, sendo as atitudes e comportamentos dos indivíduos apenas computados, armazenados e tratados com técnicas estatísticas a fim de descobrir regularidades empíricas sociais. Prosseguindo, Wagner (2007) vai lembrar que, apesar do paralelismo quanto a importância dos Assuntos Públicos na virada do século XIX, o uso combinado do raciocínio do tipo *estatístico-comportamental* na Europa e nos Estados Unidos vai se basear em pensamentos e instituições de ensino e pesquisas significativamente distintos, e que isso pode ser atribuído “[...] a diferentes maneiras de transcender às **limitações de uma concepção liberal de sociedade**” (p. 32, grifo nosso).

Na França, lembra o autor, a instabilidade da revolução em 1848 deixou evidente o limite da “República Democrática Social” em solucionar os problemas naquele período, cujo resultado posterior mais imediato foi o deslocamento para que as demandas (políticas públicas) passassem a ser tratadas por “administradores esclarecidos” com tradições intelectuais da Revolução de 1789 e técnicas de pesquisas desenvolvidas durante o período napoleônico. Em decorrência disso, a visão desses “burocratas esclarecidos”, baseada na centralidade do papel do Estado na realização das reformas e em uma ideia de sociedade ativa que se orientava pela eficiência administrativa, exerceu forte influência no modo como os Assuntos Públicos são tratados como campo político-disciplinar naquele país até os dias atuais, como é a clara separação entre as grandes *écoles* e as universidades¹⁶.

¹⁶ Conforme Hassenteufel e Le Galès (2018), essa característica do lugar dos Assuntos Públicos foi responsável por uma dicotomia histórica no ensino superior francês que, por um lado, possui as grandes *écoles*, encarregadas de selecionar e formar quadros para o Estado e, por outro, as universidades. Como resultado dessa separação que remonta ao final do século XVIII, houve uma concentração da produção do saber e conhecimentos sobre e para o Estado nas grandes *écoles*, em lógica distante e pouco conectada com os debates acadêmicos realizados nas universidades. É somente na década de 80, com contribuições da Sociologia, Filosofia e História, e de autores

Já na Alemanha, apesar da presença de revolucionários liberais como nos Estados Unidos, esse movimento foi ofuscado pela política de fundação do Estado nacional em 1871, o que levou a questão da melhoria das condições de vida da sociedade a ter como destinatário o novo Estado Bismarckiano. As palavras dos fundadores da Associação de Economistas da Alemanha (*Verein für Socialpolitik*) não deixam dúvidas quanto a necessidade de que o novo Estado somente seria sustentável com a melhoria das condições de vida da população: “agora que a questão nacional foi resolvida, é nosso dever primordial contribuir para a resolução da questão social” (SCHÄFER, 1971 *apud* WAGNER, 2006, p. 32). Fundada em 1873, a Associação de Economistas da Alemanha possui atualmente cerca de 4 mil funcionários. E, entre suas atividades, encontra-se a publicação de teses e livros, edições de revistas científicas, oferta de bolsas de estudo, patrocínio de prêmios e realização de encontros, preferencialmente, para países de língua alemã. “O objetivo dos fundadores, [...] conhecidos como ‘socialistas de poltrona’ (*Kathedersozialisten*), era [...] **‘erguer, educar e reconciliar as classes mais baixas na base da ordem existente, para que se encaixassem no organismo em harmonia e paz’**” (VEREIN FÜR SOCIALPOLITIK, 2021, grifo nosso).

No caso da Inglaterra vitoriana foi possível presenciar, no mesmo período, a criação de várias sociedades reformistas que, por um lado, possuíam laços estreitos com o mundo acadêmico e intelectual; e, por outro, tinham uma preocupação com as condições sociais da população que era, em última instância, responsável pela manutenção externa dos domínios imperiais, mas também, fornecedora de mão-de-obra para o crescimento industrial do país. Um exemplo destas organizações reformistas gradualistas é a Sociedade Fabian, fundada em 1884, mas que em 1895 criou a *London School of Economics and Political Science*, universidade e centro de pesquisa que permanece até hoje marcada por seu compromisso com pesquisas acadêmicas orientadas aos problemas nacionais.

Nottage e Stack (1972) demonstram a importância dessa elite política na fundação em 1922 do *Royal Institute of Public Administration (RIPA)* que, como disse William Beveridge, um dos idealizadores, deveria ser um local no qual os funcionários públicos pudessem se reunir regularmente para trazer de diferentes pontos do país suas experiências e ideias e desenvolver técnicas de administração e de educação. Em 1923, o RIPA fundou a revista acadêmica

como Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Bruno Latour, que os estudos de políticas públicas passam a fazer parte dos espaços acadêmicos das universidades por meio da “sociologia da ação pública” (HASSENTEUFEL, OLIVEIRA, 2021).

Administração Pública, a primeira na área, como meio de enriquecer academicamente os servidores públicos, sendo até hoje a mais importante revista da área de Assuntos Públicos no mundo.

Como é possível depreender dos exemplos, o processo de “encaixe” político da área dos Assuntos Públicos na França e Alemanha e, em menor escala, na Inglaterra, tinha como pano de fundo as ideias das teorias sociais coletivistas, “[...] que na situação intelectual e política da época poderíamos facilmente argumentar que **a nação era a comunidade relevante e o Estado seu ator coletivo**, a ‘cabeça e a mão’ no desenho e implementação das políticas sociais” (WAGNER, 2007, p. 32, grifo nosso)¹⁷. Ou seja, a situação político-intelectual no final do século XIX na Europa caminhou no sentido de dar maior relevância à nacionalidade como símbolo de comunidade. Ao Estado, cabe maior responsabilidade como ator coletivo na condução das políticas públicas. Já nos Estados Unidos, o percurso ocorreu de maneira bastante distinta, dado que na mesma época a figura do Estado como recipiente das demandas sociais ainda era bastante frágil, o que propiciou o surgimento de um republicanismo cívico como defesa ao liberalismo que foi, comparativamente, muito mais liberal que as variantes do nacionalismo e socialismo que inspiraram os reformadores europeus. Como resultado, explica Wagner, houve uma relutância dos pesquisadores sociais norte-americanos em posicionar o Estado e a Sociedade como entidades coletivas, de forma que hoje é possível perceber que “[...] a psicologia social tem sido muito mais importante nas ciências sociais do que em qualquer outro lugar. Muitos problemas sociais são tratados no nível da psicologia individual [e não como problemas coletivos]” (WAGNER, 2007, p. 32)¹⁸.

Baseado nessa trajetória histórica distinta de formação e configuração das ciências sociais, Wagner (2007) vai demonstrar existir diferenças estruturais a respeito da forma pela qual os “produtores de conhecimento” (*knowledge-producers*) são posicionados politicamente diante dos Assuntos Públicos nos Estados Unidos e na Europa, e que isso vai estruturar diferentemente as “políticas públicas” como campo do conhecimento nestes países. Para o autor, o foco para uma melhor compreensão de como se estrutura a área de políticas públicas entre os países não é a questão do papel do Estado na resolução de problemas, mas identificar

¹⁷ “In the given intellectual and political situation, it could relatively easily be argued that the nation was the relevant, responsibility-bearing community and the state its collective actor, the head and hand, as it were, in the design and implementation of social policies” (WAGNER, 2007, p. 32).

¹⁸ “One consequence of the individualistic inflection of U.S. political culture is that psychology and social psychology have been much more important in the social sciences than elsewhere. Many social problems are dealt with on the level of individual psychology” (WAGNER, 2007, p. 32).

“qual é a posição e a influência dos produtores de conhecimento entre o Estado e a Sociedade”, um problema que, como veremos, é fundamental para entender o caso do Brasil¹⁹. Neste sentido, Wagner (2007) vai indicar que nos Estados Unidos a participação de instituições privadas de pesquisa e estatística destinadas a monitorar, tanto os aspectos sociais e populacionais como de pobreza e de liberdade individual foram e são muito maiores que em qualquer outro país, marcando substancialmente a diferença na qual está posicionada politicamente a área de políticas públicas, um modelo cuja replicação apresenta dificuldades em outros países.

Sobre essa especificidade norteamericana, Nelson (1998) vai demonstrar que o “nascimento” do campo de políticas públicas (*Policy Sciences*) decorreu de um movimento de autoreforço, no qual, por um lado, se aprofundou o empiricismo e o uso estatístico-comportamental nas ciências sociais; e, por outro, se viu a expansão e atuação de plataformas fora do governo (*think tanks*) como atores políticos na agenda de políticas públicas. Esse movimento, que não é desprovido de interesses, vai tomar força e se consolidar principalmente após a 2ª Guerra em um contexto de acirramento da guerra fria e perseguições ideológicas decorrentes do marxismo (LERNER, LASSWELL, 1951). Percebe-se, assim, nessa breve seção, que a consolidação da área de Assuntos Públicos nos Estados Unidos e em países como Inglaterra, Alemanha e França possui trajetórias bastante distintas, sendo a presença e atuação dos *think tanks* em solo estadunidense, hoje, o principal diferencial e que dá características únicas ao arranjo político-acadêmico que caracteriza a área de políticas públicas naquele país. Entretanto, apesar da diversidade, algo em comum une a consolidação do campo nestes países. As ciências sociais e, conseqüentemente, as políticas públicas, não foram construídas apenas como objeto acadêmico-profissional, mas também, como instrumento de ação política de construção e prosperidade do Estado nacional.

1.3. A TARDIA E EXCLUDENTE CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS

Embora seja comum em tom nostálgico atribuir o título de “sábio”, “mecenas” e “amante das artes e das ciências” ao Imperador Dom Pedro II em decorrência de sua proximidade com cientistas²⁰, um olhar menos apaixonado desse passado vai demonstrar que

¹⁹ Como será demonstrado, no caso do Brasil o papel político de instituições governamentais como o Ipea e a Enap de influenciar a agenda de pesquisa da área é, ainda, muito forte, e por outro lado, as plataformas fora do governo é altamente hierarquizado na figura da Fundação Getúlio Vargas.

²⁰ A proximidade de Dom Pedro II com cientistas pode ser percebida em seu enterro em Paris, quando “compareceram 60 acadêmicos, entre eles, Pasteur, Daubrée, Berthelot e Becquerel” (SANTOS, 2004, p. 63).

esse interesse pelo saber não excedeu seu círculo pessoal e, diferentemente de outros países, os ideais liberais e republicanos, assim como a aplicação dos raciocínios sociais consolidados ao longo do XIX foram vilipendiados da vida social e econômica durante seu longo reinado (SCHWARCZ, 1999; SANTOS, 2004; SCHWARTZMAN, 2012; ALENCASTRO, 2019). A respeito da organização do saber científico neste período, Schwartzman (2012, p. 171) é bem claro: “até o princípio da República [1889], a atividade científica no Brasil era extremamente precária. Por um lado, precisava lidar com iniciativas instáveis, empreendidas segundo os impulsos do Imperador. Por outro, tinha que enfrentar as limitações das escolas burocratizadas, sem autonomia”. Em decorrência dessa gênese privada do Estado acessível a uma minoria que se via dissociada da realidade nacional, o Brasil se formou sob a manutenção de lógicas distintas, marcadas pela convivência entre o moderno e o arcaico e pelo precário acesso aos serviços públicos por grande parte da população, os quais influenciam até o hoje o debate e o lugar dos Assuntos Públicos no meio acadêmico (HOLANDA, 1995; LEAL, 1997; FAORO, 2001; NUNES, 2003).

Como vimos, diferentemente de países como Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, nos quais as políticas públicas encontraram espaços para serem utilizadas como instrumentos científicos pelas elites para alavancar avanços sociais e econômicos com o objetivo de consolidar de forma mais harmoniosa a integração do Estado nacional no século XIX, no Brasil, essa não foi uma medida adotada por Pedro II, que desde o início concentrou toda riqueza econômica na manutenção da corte: “para se ter uma ideia da densidade de atividades concentradas na cidade do Rio de Janeiro, considere-se que sua renda tributária municipal — impostos e taxas — superava, em 1858, a renda municipal do conjunto de cidades de qualquer uma das vinte províncias do Império” (ALENCASTRO, 2019, p. 22). Esse retrocesso ocorre também em relação à falta de modernização da estrutura produtiva nacional, que ao invés de diversificar sua produção, vai se concentrar na monocultura do café. Enquanto na segunda década do século XIX o açúcar (30,1%), o algodão (20,6%), o couro (13,6%) e o café (18,4%) correspondiam a 72% das exportações, cerca de 80 anos depois, a produção se concentrou na economia escravagista cafeeira e praticamente viu sua indústria de algodão, couro e peles serem extintas (Tabela 01).

Tabela 01 – Evolução relativa dos principais produtos exportados no Brasil (% ano)

Produtos	1821-1830	1841-1850	1889-1897
Açúcar	30,1	26,7	6,5
Algodão	20,6	7,5	2,9
Couros e peles	13,6	8,5	2,4
Café	18,4	41,5	67,6

Fonte: adaptado de Oliveira (2004, p. 300).

O mesmo se pode falar em relação aos indicadores sociais e de renda no período. Em sua pesquisa, Marchelli (2006) verifica que ao longo do período do império houve um aumento do analfabetismo e que, enquanto em 1890 países como Inglaterra e Alemanha a taxa de alfabetização era superior a 92%, no Brasil, pouco mais de 17% população era alfabetizada. Já Colistete (2019) indica que por volta de 1900, a taxa de matrícula nas escolas primárias no Brasil era de apenas 29 crianças por 1.000 habitantes, enquanto que nos Estados Unidos (203), Canadá (185) e Alemanha (158) esses valores eram cinco vezes maiores. “Mesmo na América Latina, o Brasil situava-se entre os países com as menores taxas de matrícula, muito atrás, por exemplo, de Argentina (98), Uruguai (79), Peru (72) e Chile (68)” (p. 01). No que se refere à renda per capita nacional, Coatsworth (2008) vai demonstrar que entre 1820 e 1900 esse indicador praticamente permaneceu estagnado no Brasil, mesmo quando comparado com outros países vizinhos. Enquanto em 1820 as rendas per capita dos países da América Latina era igual a US\$ 713, a do Brasil chegava a US\$ 646. Entretanto, após 80 anos, em 1900, os países latino-americanos tinham elevado a renda per capita em 70% (US\$ 1200), ao passo que no Brasil esse valor ficou praticamente estagnado, aumentando somente 5% (US\$ 678).

Enquanto ao longo do século XIX grande parte do mundo experimentava profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas, o Brasil, sob o regime imperial, experimentava um forte retrocesso, o que indica como os conhecimentos científicos sociais da antropologia, sociologia e da economia da época não tiveram penetração em um Estado patrimonial e um modelo capitalista baseado na monocultura escravagista. Como resultado, essa racionalidade modernizante que tinha nas políticas públicas seus instrumentos de transformação da realidade política, social e econômica, foi pouco recepcionada durante o século XIX. Disfarçadamente esquecida no debate contemporâneo das políticas públicas, a

principal prova deste retrocesso é que, durante os 67 anos do regime imperial, a escravidão vigorou por 66 anos, uma institucionalidade brasileira que, como relatado na introdução desta tese, não consegue ser explicada pelos modelos teóricos do *mainstream* de políticas públicas. Sobre a profundidade da institucionalidade da escravidão que se consolida ao longo do século XIX, mas que persiste até os dias atuais em suas mais variadas dimensões (social, cultural, econômica, política, etc.), Luiz Felipe de Alencastro não nos deixa esquecer a amplitude e (não) comparação com outras experiências ao longo da história:

No decurso do século XIX, os cativos representam da metade a dois quintos do total de habitantes da corte. Um contraste nascerá entre a densidade de escravos na cidade e as pretensões civilizadoras da corte e da Coroa, orgulhosa de seu estatuto de única representante do “sistema europeu” — da monarquia — na América tomada pelo sistema republicano. Contraste que as características próprias da gestão e posse de cativos no meio urbano fazem ainda mais flagrante. Considerando que a população do município praticamente dobrou nos anos 1821-49, a corte agregava nessa última data, em números absolutos, a maior concentração urbana de escravos existente no mundo desde o final do Império Romano: 110 mil escravos para 266 mil habitantes (ALENCASTRO, 2019, p. 23).

Levando em consideração esses aspectos históricos, é de se esperar que iniciativas de políticas públicas como instrumentos de mudanças provenientes do próprio Estado, como ocorreu na França e na Alemanha, ou da elite econômica liberal, mais presente nos Estados Unidos e Inglaterra, praticamente não ocorreu no Brasil durante o século XIX. Dessa forma, os centros de pesquisas que procurassem compreender a realidade nacional com a preocupação de mudar as condições políticas, sociais e econômicas no país somente encontraria espaço depois de iniciado o século XX, na figura das universidades. Criadas tardiamente, mesmo quando comparado a outros países da América Latina, as universidades somente começaram a serem instituídas nos anos 1920. Além disso, outros dois pontos negativos merecem atenção sobre o estabelecimento do sistema de ensino e pesquisa superior no Brasil. O primeiro é a sua forte verticalização, que se reflete, ainda hoje, na extrema desigualdade do acesso da população aos serviços públicos educacionais no Brasil: em 1945 somente existiam 21 mil alunos nas universidades públicas (0,04% da população), números estes que, mesmo após a primeira expansão na década de 60, chegou em 1965 a apenas 182 mil estudantes, ou 0,2% da população brasileira (IBGE, 2000; MARTINS, 2009)²¹. O segundo está relacionado ao próprio processo

²¹ Em 2018, dos brasileiros com mais de 25 anos, apenas 16,5% possuíam ensino superior (IBGE, 2019).

de expansão, que careceu de planejamento e continuidade e se expandiu por meio de movimentos políticos esporádicos pontuais e dispersos no território, como ocorrido nas décadas de 50 e 60 (Tabela 02).

Tabela 02 - Criação de universidades públicas no Brasil

Décadas	Federais	Estaduais	Municipais
20	1	-	-
30	-	1	-
40	4	-	-
50	6	1	-
60	19	3	-
70	4	5	1
80	3	5	3
90	2	11	2
Total	39	26	6

Fonte: adaptado de Bittar (2001).

Conforme se percebe na Tabela 02, enquanto entre as décadas de 20 e 50 criou-se 13 universidades públicas (11 federais e duas estaduais), na década de 60 foram criadas 19 universidades federais e três estaduais²². Nas duas décadas seguintes, nos anos 70 e 80, ainda há a criação de sete universidades federais. Já na década de 90, em um forte contexto de implementação neoliberal de reformar o Estado, o governo buscou reservar às universidades federais o lugar de “serviço público não-estatal”, cujo objetivo seria realizar um processo de “publicização” transformando-as em “organizações sociais, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, [que pudessem] celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 47). Embora não tenham sido publicizadas, neste período a “expansão do ensino de graduação [...] foi, em grande parte,

²² Excetuando-se os casos da USP (1934), UERJ (1950), Unicamp (1962) e Unesp (1976), e os novos e fragmentados sistemas do Paraná (7) e da Bahia (4), as universidades estaduais constituem “um sistema bastante heterogêneo de vocação acadêmico-institucional, de qualificação acadêmica dos docentes, das carreiras oferecidas e da integração entre ensino e pesquisa”. Entretanto, apesar de “várias universidades estaduais não se destacarem pela atividade de pesquisa, nem por isso deixam de oferecer múltiplos e relevantes serviços educacionais e de extensão, mantendo uma relação bastante dinâmica a sociedade” (MARTINS, 2000, p. 45-46).

atendida e patrocinada pelo segmento privado. A rede pública, especialmente em âmbito federal, cresceu em um ritmo mais lento” (MARTINS, 2000, p. 57).

Entretanto, este processo vai sofrer um novo repique expansionista a partir nos anos 2000. Sob o “consenso” do que ficou conhecido como novo-desenvolvimentismo (ERBER, 2011), que tinha entre seus pilares a valorização do setor público como indutor do desenvolvimento, a valorização dos servidores públicos e a ampliação do acesso à educação superior pública, a partir de 2003, o longo processo de negligenciar propositalmente as instituições federais de ensino, cuja consequência foi a forte deterioração das pesquisas e de seus recursos humanos no final dos anos 90, foi interrompido (MAHONEY, THELEN, 2009; ANDIFES, 2019). Como ocorrido nas décadas de 50 e 60, mas em maior escala, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff o Brasil presenciou um segundo momento e a maior expansão do sistema de ensino superior público federal (Tabela 03).

Tabela 03 – Expansão do sistema universitário público federal (2002-2017)

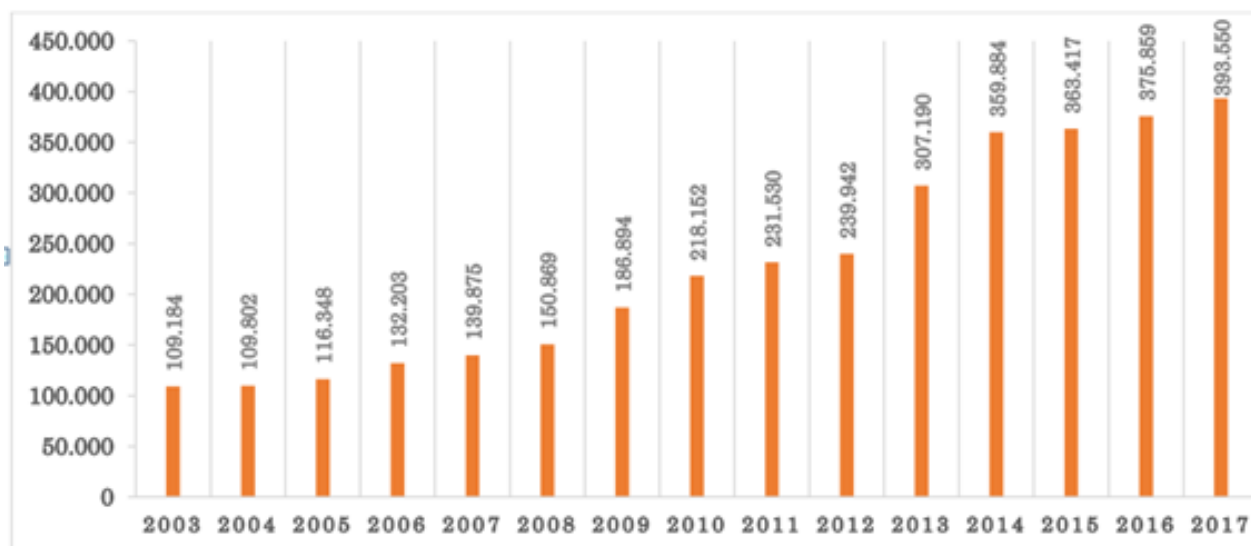
	2002	2017	Variação
Universidades	45	63	40%
Campis	148	408	175,7%
Cursos Presenciais	2.047	4.571	123,3%

Fonte: Andifes (2019).

Fruto de decisão política, esta expansão se deu pelo Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e foi inicialmente pautada por uma interiorização que consistiu na criação de novas universidades ou campis descentralizados (2003-2007), e, posteriormente, por uma reestruturação e expansão (2008-2012). Conforme se observa na Tabela 03, entre 2002 e 2017, o número de universidades federais aumentou de 45 para 63 (40%), enquanto os campis, principal instrumento de descentralização territorial, sofreram forte elevação, saindo de 148 campis para 408 (175,7%). O mesmo se percebe quanto aos cursos de graduação, se em 2002 existiam 2047 cursos, em 2017 esse número chegou a 4571. Em relação às vagas, se em 2003 as IFES ofereceram pouco mais de 109 mil, esse valor subiu constantemente ao longo de 14 anos e, em 2017, foram ofertadas quase 400 mil, uma

expansão de 360% em 14 anos. Tendo um começo mais tímido, em apenas seis anos, entre 2008 e 2014, houve um aumento de 238% das vagas (Gráfico 01).

Gráfico 01 – Vagas de graduação presencial nas universidades federais (2003-2017)



Fonte: Andifes (2019)

Essa decisão política de expandir o ensino público superior federal (Tabela 03 e Gráfico 01) foi acompanhada de contratação de pessoal (professores e corpo administrativo) e de diversos outros programas com o objetivo de sustentar e qualificar a oferta da educação superior pública, entre os quais podemos destacar: o ensino a distância por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e a valorização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)²³. Em suma, o Reuni abriu a oportunidade para que novas possibilidades político-acadêmicas fossem testadas, tanto em termos de formatos pedagógico-curriculares (ex: UFABC e UFSB), como temáticos (ex: Unilab e Unila). Seguindo esse movimento, o expressivo aumento dos cursos presenciais (Tabela 03) criou os meios necessários para que fossem criadas diversas graduações nas áreas de Administração Pública (AP) e Políticas Públicas (PPs), cursos estes que já tiveram maior importância político-

²³ Houve, também, iniciativas para o setor privado, como a concessão de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) e financiamento via Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

disciplinar na década de 50, mas que praticamente deixaram de existir na década de 80, como veremos na próxima seção (COELHO, OLENSCKI, CELSO, 2011)²⁴.

1.4. O ENSINO E PESQUISA DA ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS NO BRASIL: ORIGENS VIRTUOSAS E ESPERANÇA RECENTE

Apesar das afirmações ao contrário, a Administração Pública, seu corpo profissional e as transformações em seu aparato institucional foram, sob diferentes modos e perspectivas, objeto de estudo e pesquisa no Brasil (FADUL, MAC-ALLISTER DA SILVA, SILVA, 2012). Ao longo do tempo, diversos assuntos e questões foram abordados por autores que: (i) analisaram aspectos referentes à formação acadêmica e a atuação dos servidores públicos em termos de prática profissional (JOHNSON, 1975; CAVALCANTI, 1981); (ii) procuraram trazer novas abordagens conceituais e indicaram possibilidades e limitações no ensino de graduação e na formação de uma agenda de pesquisa no país (CUNHA, 1981; DALAND, 1969; SOUZA, 1998; MELO, 1999; GAETANI, 1999; PACHECO, 2003); e, (iii) descreveram a trajetória e procuraram sistematizar o percurso e os percalços da consolidação do ensino e pesquisa sobre a área de Administração Pública no Brasil (FISCHER, 1984; GAETANI, 1999; COELHO, OLENSCKI, CELSO, 2011).

Em conjunto, as leituras destes trabalhos contribuíram para um melhor entendimento de como a Administração Pública se posicionou ao longo da história no âmbito acadêmico-disciplinar, mas também como instrumento de modernização da realidade socioeconômica. Uma série de eventos e acontecimentos como: a regulamentação de pessoal e classificação de cargos públicos (1936)²⁵, a criação do Dasp (1938)²⁶, do estatuto dos funcionários públicos civis (1939)²⁷, da Fundação Getúlio Vargas (1944) e da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) em 1952²⁸; a assinatura do convênio de cooperação técnica (1959) entre os

²⁴ Em menor escala quando comparado aos cursos de AP e PPs, vale destacar também que nesse período e em função do Reuni houve a criação de graduações em saúde coletiva, que “se torna uma realidade a partir do ano de 2002 [com] 21 cursos em funcionamento em universidades públicas” (LORENA *et al.*, 2016, p. 372).

²⁵ A Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936 criou o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC) e o apresentava um plano detalhado de classificação de cargos do governo federal, ordenamentos sobre vencimentos e alocação de pessoal nos órgãos da administração pública federal (BRASIL, 1936).

²⁶ A estrutura do CFSPC deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituído pelo Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938 (BRASIL, 1938).

²⁷ Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939 (BRASIL, 1939).

²⁸ “Não se pode desconhecer que a EBAP nasceu do Dasp, na medida em que absorveu os seus técnicos, sua ideologia e os próprios conteúdos de ensino dos cursos” (FISCHER, 1984, p. 282).

Estados Unidos, o Dasp e a FGV²⁹, todos, são fatos que indicam: (i) a influência política, acadêmica e ideológica norte-americana na fundação do Dasp e da EBAP/FGV³⁰ e (ii) a dependência e aderência do ensino e pesquisa às iniciativas políticas governamentais. Associado a estes acontecimentos, deve-se levar em consideração a atuação política de intelectuais como Celso Furtado, Guerreiro Ramos e Roberto Campos neste mesmo período inicial (1930-1952), o que contribuiu para que o surgimento do ensino, pesquisa e prática da Administração Pública não ocorresse somente em nível de capacitação e formação de pessoal, mas também em termos instrumental e estratégico que unia planejamento governamental e desenvolvimento nacional (FISCHER, 1984; TENORIO, WANDERLEY, 2018).

Em termos cronológicos, as primeiras iniciativas em fornecer cursos de graduação de administração pública (AP) no Brasil ocorreram na década de 50 na EBAP/FGV, UFBA e UFRGS. Na década seguinte, tal impulso é reforçado, já que dos 31 cursos de administração existentes em 1965, cerca de dois terços eram na área de administração pública ou enfatizavam esse campo do conhecimento. Gaetani (1999) lembra que o brilho desse período não estava associado somente à oferta de cursos de graduação, mas, principalmente, à contemporaneidade do debate realizado no país na época: “a administração pública brasileira vinha procurando desenvolver-se a partir do modelo norte-americano, fortemente assentado na dicotomia público e privado e na vitalidade política da *progressive public administration*” (p. 99). Além de acompanhar o debate internacional³¹, esse período trouxe a percepção da Administração Pública não somente como projeto acadêmico, mas também como instrumento de transformação da realidade nacional, assim como ocorreu nos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França. Gaetani ressalta como os estudos e pesquisas sobre Administração Pública não eram academicamente autocontidos, pelo contrário, a oxigenação e a organicidade da área se retroalimentavam do próprio processo político modernizador da época e, conseqüentemente, da melhoria da própria estrutura administrativa do Estado:

²⁹ “O Dasp e a EBAP tinham relações estreitas com o governo norte-americano, que implantava, em plenitude, a cooperação técnica” (FISCHER, 1993, p. 13).

³⁰ “O ensino de administração pública [...] no Brasil foi introduzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1952, com a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), sob os auspícios das Nações Unidas e no contexto de programas de cooperação técnica com o governo norte-americano” (GAETANI, 1999, p. 98).

³¹ “A interação com universidades americanas deu-se basicamente pela vinda de professores norte-americanos, para lecionar em cursos no Brasil, e da titulação de professores brasileiros em programas de mestrado e doutorado de escolas norte-americanas. Além disso, programas de cooperação mantidos com a USAID e a Fundação Ford viabilizaram a aquisição em inglês, e em alguns casos a tradução de diversos clássicos de administração pública e para o desenvolvimento” (GAETANI, 1999, p. 98).

na segunda metade dos anos 60, a área encontrava-se em plena expansão, com a realização de Conferências Anuais de Administração Pública e com as escolas que participavam do circuito nacional de discussões engajadas em processos de instalação e consolidação de frentes de trabalho que incluíam: atuar em processos de reforma administrativa, fomentar a prestação de serviços a instituições governamentais, assessorar as três instâncias de governo, bem como os três poderes nos seus esforços de modernização, e criar as bases para o desenvolvimento de atividades de pesquisa aplicada. **Os principais temas em discussão na época situavam-se na diferenciação entre administração pública e privada, na persecução da agenda racionalizadora da administração científica, na persistência da cruzada meritocrática contra o clientelismo e na incorporação dos avanços proporcionados pelas escolas de relações humanas e teorias dos sistemas** (GAETANI, 1999, p. 98-99, grifo nosso)

Entretanto, embora aparentasse que no início da década de 60 a Administração Pública - seja como campo acadêmico-disciplinar ou instrumento de modernização da economia e da sociedade - estivesse em um movimento ascendente, o desenrolar dos acontecimentos políticos subsequentes encaminharam para uma rápida aterrissagem, apesar de ter ocorrido “dois eventos marcantes na história do ensino de administração pública no Brasil: o lançamento pela FGV/EBAP da Revista de Administração Pública, o mais importante periódico da área desde sua publicação, e a criação do programa de mestrado em administração pública, ambos em 1967” (GAETANI, 1999, p. 99). Duas macrocausas decorrentes de uma cultura de planejamento-econômico autoritário do regime militar foram responsáveis pela a inflexão do papel da Administração Pública no Brasil como campo acadêmico e instrumento de mudanças socioeconômicas: a publicação do Decreto-Lei 200 de 1967 e a própria política de desenvolvimento nacional (“milagre econômico”).

A reforma de 1967, baseada na descentralização político-administrativa, remodelou o Estado brasileiro e o liberou dos constrangimentos legais impostos à administração racional-legal introduzida pelo Dasp no final da década de 30. A criação de pessoas jurídicas de direito privado como contornos à implementação da política desenvolvimentista do regime militar, propiciou maior liberdade gerencial e levou à adoção de arranjos organizacionais típicos de administração de empresas, cuja consequência mais visível e desalentadora foi a diluição do *ethos* público nas estruturas administrativas que fora introduzido na era Vargas. Como lembra Gaetani (1999), se a descentralização político-administrativa criou, por um lado, condições para as organizações públicas ficarem mais livres do controle público, pelo ponto de vista de formar uma “burocracia reflexiva” do Estado, a administração autoritária empresarial-desenvolvimentista, ao passar a se organizar “como bem entendia e em bases privadas e

gerenciais”, fez com que o *ethos* públicos e o nascente *esprit de corps* que se consolidava na administração pública nacional fosse sendo enfraquecido ao longo das três décadas seguintes.

Como resultado, houve uma subvalorização da área de administração pública e uma explosão de cursos de graduação de administração de empresas, cujos profissionais eram imediatamente absorvidos pelo novo mercado de trabalho nas empresas estatais. Além disso, nesse momento cresceu também a profissão de economistas, que passaram a ocupar no auge do ciclo desenvolvimentista os principais espaços na administração direta: “a incipiente comunidade de administradores públicos viu-se pressionada duplamente pelo mercado de trabalho público e privado e pela concorrência profissional direta” (GAETANI, 1999, p. 101). Dessa forma, o moderno e promissor, mas ainda frágil arranjo político e profissional-acadêmico no qual se dava o debate sobre administração pública no Brasil, sofreu um processo de esvaziamento em função do crescimento de uma administração paralela “organizada em bases empresariais e **esterilizada em termos de vitalidade pela sua despolitização** [...], devido à ascensão de uma cultura gerencial de natureza cada vez mais tecnocrático-autoritária” (GAETANI, 1999, p. 101, grifo nosso).

Aqui é importante ressaltar que essa “esterilização política” da administração e das políticas públicas indicada por Gaetani (1999) decorrente de uma “gestão técnica” autoritária do Estado impactaram negativamente não somente a área como campo acadêmico-disciplinar, mas, também, a própria Administração Pública como estrutura organizacional que poderia ter utilizado sua organicidade como instrumento na busca de avanços democráticos, sociais, culturais e de integração e desenvolvimento territorial. A extinção pelos militares do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 13 de abril de 1964, pouco após o golpe em 31 de março, é uma marca desse retrocesso no qual a Administração Pública passa a não mais cumprir seu papel transformador. Criado em 1955 como órgão do Ministério da Educação e Cultura que tinha como objetivos o estudo, ensino, pesquisa e a divulgação das ciências sociais, os conhecimentos produzidos no ISEB seriam aplicados à compreensão crítica da realidade brasileira de forma a permitir o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional. Diferentemente das universidades, os dados e conhecimentos produzidos pelo ISEB prezava por uma aplicabilidade direta (políticas públicas) aos problemas nacionais³².

³² Conforme Abreu (2021), entre os principais formuladores do projeto de desenvolvimento nacional formulado no âmbito do ISEB encontravam-se Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes de Almeida, Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré. A autora lembra também que, antes dos militares, o “ISEB não conseguiu sensibilizar os grupos mais representativos das ciências sociais no Brasil. Os cientistas sociais da Universidade de

No mesmo sentido indicado por Gaetani (1999), Maria Lúcia Werneck Vianna lembra que a “gestão técnica” do período militar tinha entre os seus mecanismos estratégicos a criação e seleção “eletiva” de canais no interior da estrutura da Administração Pública, cujo resultado mais perverso foi um gradual processo de “esterelização societal”:

o regime autoritário, especialmente nos anos mais duros do “milagre”, **trouxo não só um fechamento dos canais de expressão reconhecidamente válidos para os diferentes grupos sociais, como impôs a despolíticação**, tanto das negociações de conflitos potenciais ou explícitos entre esses grupos, quanto das relações desses grupos com o Estado. **Agências formuladoras ou reguladoras de políticas econômicas** (aquelas que têm a ver com o processo produtivo), **responsáveis por traduzir demandas setoriais em decisões generalizantes, estabeleceram vínculos diretos com “clientelas”** selecionadas, garantindo, no interior do aparelho estatal, o locus para a articulação “técnica” de seus interesses. **O mesmo não se deu, obviamente, com as agências de política social**, cuja “clientela” [que], fora os restritos módulos corporativos de influência [...], foram ingredientes fundamentais para o fortalecimento dos elementos perversos da política social brasileira (VIANNA, 1989, p. 26, grifos nosso).

Ainda que tenha ocorrido com um atraso temporal ao percurso histórico da experiência dos Estados Unidos, é possível identificar que a política de modernização administrativa nacional que remonta à criação do Dasp na década de 30 procurou treinar profissionais para assumir posições em um Estado modernizador e, em grande medida, foi um movimento orgânico no qual caminhavam juntos a formação prática-profissional, a profissionalização da Administração Pública e, por último, a própria consolidação do campo como disciplina acadêmica. Fischer (1984) destaca que, durante este período, os cursos de formação e aperfeiçoamento para servidores públicos recebiam milhares de inscrições e, devido seu planejamento, ligado à ideia de modernização e desenvolvimento, eram ministrados por toda extensão do território nacional. Neste período, recorda a autora, nomes como “[...] Benedicto Silva, Guerreiro Ramos, Sebastião Santana e Roberto Campos [...]” prestavam serviços ao Dasp e, “[...] por meio desse grupo, foram veiculados conceitos, princípios e práticas administrativas oriundos de outros países, especialmente dos EUA” (FISCHER, 1984, p.281).

Entretanto, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos a partir da década de 60, que viu o surgimento do campo acadêmico-profissional denominado de *Public Affairs*, cujas

São Paulo e da Universidade do Brasil (atual UFRJ) não atribuíram aos intelectuais do ISEB legitimidade para exercer o papel de analistas e formuladores de soluções para a sociedade, por os considerarem carentes de formação científica em sociologia, ciência política, economia, história e antropologia”.

raízes decorreram do abandono da dicotomia entre administração e política e uma aproximação com a ciência política (WALDO, 1965), no Brasil, a integração curricular dos programas de administração pública e de empresas foi atropelado em favor da segunda ênfase: “[...] na prática resultou na absorção da administração pública pela área de administração de empresas [e] a adoção de currículos integrados nos cursos de Administração, sem adjetivações” (GAETANI, 1999, p. 100). Marco desse empobrecimento na área dos Assuntos Públicos vai ser a descontinuidade da mais antiga e tradicional graduação em administração pública do país. Criado em 1952, o curso da EBAP na Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro encerrou suas atividades em 1982. Fadul, Mac-Allister e Silva (2012) resumem bem esse período: “[...] tudo que se refere à administração pública, quer seja seu corpo de funcionários, seu aparato burocrático institucional, ou mesmo o campo de estudos, pesquisas científicas e ensino, entrou em um declínio profundo” (p. 1444).

Na década de 80, período marcado por um rico debate internacional e mudanças sobre o papel do Estado e da administração pública, tendo como principal ponto das discussões o que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (HOOD, 1991; POLLITT, 1993; KETTL, 2001; POLLITT, BOUCKAERT, 2017), o Brasil não acompanhou essas transformações dado seu relativo fechamento econômico e político *vis-a-vis* a comunidade internacional. Durante o debate da Assembleia Nacional Constituinte, a organização do Estado e da Administração Pública foi, em grande medida, recolocada nos termos anteriores a 1967, fato este que deixou pouco espaço para o acompanhamento e inserção no debate nacional das mudanças em curso no cenário internacional. Ao mesmo tempo, foi possível verificar um quase monopólio da idealização de que o binômio municipalização/descentralização corresponderia necessariamente a mais democracia e melhoria das políticas públicas, deixando de lado, por exemplo, a importância dos governos estaduais no novo arranjo federativo (GAETANI, 1999; SOUZA, CARVALHO, 1999). No que se refere aos cursos de administração pública, o período seguinte, de 1983 a 2000, é caracterizado como de letargia no ensino de graduação, com a continuidade apenas do bacharelado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV) criado em 1969. Depois, foram instituídos outros dois cursos: em 1989, a graduação na Universidade Estadual Paulista (Unesp), que nasceu do ideal municipalista, e o

curso de formação de gestores públicos da Fundação João Pinheiro (FJP), criado em 1994, com o objetivo de selecionar e formar quadros para a burocracia do estado de Minas Gerais³³.

Essa trajetória do ensino e prática da Administração Pública no Brasil de 1930 até os anos 2000 – implantação, expansão, atração de alunos e conectividade às políticas governamentais; em seguida, letargia e sobrevivência pontual em algumas instituições -, esteve associado a diversos motivos, entre os quais, podemos destacar: (i) o desgaste da imagem do Estado-empresarial e o resultado final desastroso da política econômica dos governos militares, cujo fenômeno da estagflação (estagnação e inflação) é a imagem mais acabada desse período; (ii) a falta de perspectiva de trabalho na administração pública, que se agrava, principalmente, com a retórica moralista de “caça aos marajás” e que foi uma de suas principais plataformas da campanha eleitoral em 1989; e (iii) a não dissociação institucional e programático-educacional entre Administração Pública (AP) e Administração de Empresas (AE) pelo Ministério de Educação, que impediu a formação de uma identidade em torna adjetivação “Pública”.

Porém, a partir do início dos 2000, a combinação de fatores de ordem externa e interna contribuiu para que ocorressem mudanças no ensino de administração pública e políticas públicas no Brasil. No ambiente internacional, pode-se destacar o fortalecimento do debate sobre globalização e o papel do Estado no desenvolvimento (CHANG, 2004; EVANS, 2005), cujo rebatimento no *mainstream* acadêmico nacional ficou conhecido sob o rótulo de “novo-desenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2006; SICSU, DE PAULA, MICHEL, 2007; DINIZ, 2011). Operando sob uma institucionalidade “restrita”, como melhor foi identificada por Erber (2011), esta “convenção” novo-desenvolvimentista se baseou em três pilares: crescimento econômico com disciplina fiscal e controle inflacionário, revalorização da “capacidade” do setor público como instrumento indutor do desenvolvimento e a ampliação (restrita) de diferentes políticas públicas. Assim, em decorrência da valorização do setor público e de sua “capacidade estatal”, associado à expansão da educação pública superior via Reuni, uma nova oportunidade surgiu para que cursos, não somente com a nomenclatura “tradicional” de Administração Pública, mas, também, renomeados como Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas fossem criados nos anos 2000.

Se, durante os anos 1990 três cursos de graduação (FGV/SP, Unesp e FJP) sustentaram o ensino de administração pública, a partir de 2004 é possível verificar conforme no Quadro 04

³³ É importante salientar que “[...] a pós-graduação em administração pública cresceu na década dos 1980, tanto no nível de especialização como nos estudos de mestrado” (COELHO, OLENSCKI, CELSO, 2011. p 1717).

o surgimento de 35 bacharelados presenciais com diferentes nomenclaturas, mas, todos, incorporando a adjetivação “Pública”³⁴. Esse aumento em termos quantitativo inspirou um movimento de atores interessados (professores e alunos) que vem sendo denominado de “Campo de Públicas” em uma alusão à área de “Assuntos Públicos” existente nos Estados Unidos. No Quadro 04 é possível identificar de forma mais sistematizada quais são as instituições, as datas de criação, onde se localizam, a quantidade de vagas ofertadas por ano, os vínculos acadêmico-organizacional e se possuem, ou não, cursos de pós-graduação.

³⁴ Excetuando-se as graduações da FGV em SP e no DF e da PUC/SP, os outros 36 cursos listados no Quadro 03 são ofertados por instituições públicas, o que justifica a delimitação da amostra dado que mais de 95% da pesquisa no Brasil são realizadas em universidades públicas (ACADEMIA, 2019; SANTOS, 2018). Informações de Coelho *et al.* (2020) indicam que no final de 2019 o cadastro do Inep registrava 332 cursos, bacharelados ou tecnológicos, presencial ou a distância, oferecidos por instituições públicas e privadas.

Quadro 04 – Amostra de 38 cursos de bacharelados presenciais do “Campo de Públicas”

Quantidade	Data de Criação	IES	Localidade	Curso ³⁵	Vagas/ano (turno)	Vínculo acadêmico-organizacional ³⁶	Pós-Graduação ³⁷
1	1969	FGV	São Paulo/SP	APG	100(d)	Departamento de Gestão Pública	(M/D)
2	1989	Unesp	Araraquara/SP	AP	50(d)/50(n)	Faculdade de Ciências e Letras	-
3	1994	FJP	Belo Horizonte/MG	AP	80(d)	Escola de Governo de Minas Gerais	(M)
4	2004	Udesc	Florianópolis/SC	AP	40(d)/40(n)	Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas // Departamento de Administração Pública	-
5	2005	USP	São Paulo/SP	GPP	60(d)/60(n)	Escola de Artes, Ciências e Humanidades	(M)
6	2005	Unesp	Maceió/AL	AP	40(n)	Campus – Maceió	-
7	2008	UFRN	Natal/RN	GPP	60(d)/60(n)	Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes // Departamento de Políticas Públicas	(M)

³⁵ APG – Administração Pública e Governo; AP – Administração Pública; GPP – Gestão e Políticas Públicas; GPDES – Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico e Social; PP – Políticas Públicas; APS – Administração Pública e Social; APGS – Administração Pública e Gestão Social; GPDR – Gestão Pública e Desenvolvimento Regional; APPP – Administração Pública e Políticas Públicas; GPS – Gestão Pública e Social; CE – Ciências do Estado.

³⁶ Foi considerado o mais próximo vínculo do setor que oferta o curso com a estrutura organizacional no âmbito da instituição de ensino superior.

³⁷ A ideia se baseia em uma relação coordenada e cooperativa entre os cursos de graduação e as respectivas pós-graduações existentes. Dessa forma, a classificação, de possuir, ou não, Pós-Graduação, levou em consideração os seguintes critérios e parâmetros: (i) o instituto ou departamento ofertante da pós-graduação possuir vínculos com a graduação; (ii) existir linhas de pesquisas na pós-graduação nas áreas de administração pública e políticas públicas; (iii) as disciplinas da pós-graduação devem, necessariamente, contemplar os subcampos Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Social; (iv) os professores da pós-graduação devem ter vínculos e exercer atividades constantes nos cursos de graduação.

8	2008	UFPR	Matinhos/PR	AP	40(n)	Setor Litoral – autonomia – regimentos próprios como órgãos de programação e execução de ensino, pesquisa e extensão	-
9	2009	UnB	Brasília/DF	GPP	100(n)	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade // Departamento de Gestão e Políticas Públicas	-
10	2009	Unicamp	Limeira/SP	AP	60(n)	Faculdade de Ciências Aplicadas	-
11	2009	UFMG	Belo Horizonte/MG	GP	80(n)	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas	(M/D)
12	2009	UFMG	Belo Horizonte/MG	CE	50(d)	Faculdade de Direito	-
13	2009	Unirio	Rio de Janeiro/RJ	AP	100 (d)	Centro de Ciências Jurídicas e Políticas // Escola de Administração	-
14	2010	UFLA	Lavras/MG	AP	100(n)	Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas // Departamento de Administração Pública	-
15	2010	UFRJ	Rio de Janeiro/RJ	GPDES	100(d)	Centro de Ciências Jurídicas Econômicas	-
16	2010	UFRGS	Porto Alegre/RS	PP	50(n)	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas	(M/D)
17	2010	UFF	Volta Redonda/RJ	AP	42(d)	Instituto de Ciências Humanas e Sociais	-
18	2010	UFRRJ	Seropédica/RJ	AP	45(n)	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas // Departamento de Administração Pública (foi criado)	-
19	2010	Unifal	Varginha/MG	AP	50(d)/50(n)	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	-

20	2010	UFRGS	Porto Alegre/RS	APS	80(n)	Escola de Administração	-
21	2010	UFABC	São Bernardo do Campo/SP	PP	74(n)	Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas	(M/D)
22	2011	UFAL	Arapiraca/AL	AP	40(n)	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade	-
23	2011	UFCA	Juazeiro do Norte/CE	APGS	50(n)	Centro de Ciências Sociais Aplicadas	-
24	2012	Unilab	Redenção/CE	AP	100(d)	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	-
25	2012	UENF	Campos dos Goytacazes/RJ	AP	20(d)	Centro de Ciências do Homem	-
26	2013	UFF	Angra dos Reis/RJ	PP	40(n)	Instituto de Educação de Angra dos Reis // Departamento de Políticas Públicas e Geografia	-
27	2013	UERGS	Porto Alegre/RS	AP	40(d)	Unidade Universitária – Porto Alegre	-
28	2013	UERGS	Frederico Westphalen/RS	AP	40(n)	Unidade Universitária – Frederico Westphalen	-
29	2013	UFOPA	Santarém/PA	GPDR	40(n)	Instituto de Ciência da Sociedade	-
30	2014	Udesc	Balneário Camboriú/SC	AP	80(n)	Departamento de Governança Pública	-
31	2014	UFC	Fortaleza/CE	GPP	50(d)	Centro de Ciências Agrárias	(M)

32	2015	Unila	Foz do Iguaçu/PR	APPP	50(n)	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política	-
33	2015	UFSB	Porto Seguro/BA	GPS	40(n)	Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais	-
34	2019	UFF	Niterói/RJ	AP	50(d)	Faculdade Administração, Ciências Contábeis e Turismo	-
35	2019	FGV	Brasília/DF	AP	50(d)	Escola de Políticas Públicas e Governo	(M)
36	2020	PUC	São Paulo/SP	PP	40(m/n)	Faculdade de Estudos Interdisciplinares	-
37	2021	UFRN	Natal/RN	AP	40(n)	Centro de Ciência Sociais Aplicadas // Departamento de Administração Pública e Gestão Social	-
38	2021	UFFS	Realeza/PR	AP	20(n)	(s/i)	-

Fonte: elaboração própria por meio de pesquisa ao site das universidades e leitura dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação

Uma análise das informações contidas no Quadro 04 indica que até 1994 eram ofertadas 280 vagas anuais em dois estados (SP e MG). No curto período de 22 anos (de 2004 a 2021), surgiram mais 2071 novas vagas de bacharelados presenciais do “Campo de Públicas” distribuídos em 12 estados. Do total das 2351 vagas ofertadas anualmente pelos 36 cursos, mais de 94% são via ensino público, sendo 66% em universidades federais e 28% em instituições estaduais. Apesar dos cursos de graduação estarem presentes em todas as regiões do Brasil, a distribuição reflete, ainda, a desigualdade territorial no ensino e pesquisa no país (VIEIRA, 2017). Enquanto nas regiões Sudeste (55%) e Sul (21%) concentram 76% das vagas, no Nordeste (18%), Centro-Oeste (4%) e Norte (2%) estes índices são muito menores.

Dado essa forte expansão, que não pode ser apreendida apenas em termos de número de vagas ou de cursos, pois nesse movimento surgiram também novos atores interessados, como professores, pesquisadores e os próprios alunos; e, ainda, considerando que até 2004 a sobrevivência da área se dava em apenas três instituições, na próxima seção será realizada uma análise sobre os desafios e obstáculos à consolidação do campo de Assuntos Públicos.

1.5. DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA DE “ASSUNTOS PÚBLICOS” NO BRASIL

Mesmo diante do surgimento de novos cursos, universidades, professores, pesquisadores e uma maior publicação de artigos e livros, uma leitura menos ingênua da realidade atual vai indicar desafios e obstáculos no jovem percurso da consolidação do ensino e pesquisa da área de Assuntos Públicos no Brasil. Como vimos, desde a década de 30 até o início dos anos 2000, a trajetória dessa área poderia ser assim resumida: primeiramente, cooperação técnica-internacional, criação de instituições e de cursos de graduação, atração de alunos e conectividade com as políticas governamentais; em seguida, letargia e sobrevivência pontual em apenas três instituições. Nesse sentido, utilizando-se das discussões e informações levantadas nas seções anteriores e, ao mesmo tempo, cotejando a experiência dos Estados Unidos, a seguir são apresentados três desafios à consolidação da área. O primeiro trata das diferenças existentes entre os cursos e universidades que buscam de forma bastante incipiente se identificar sob o rótulo “Campo de Públicas”. O segundo trata da dependência do campo das políticas e das agências governamentais, assim como da não competitividade de ideias e atores (*think tanks*) fora do governo. O terceiro, ignorado de forma oportuna por boa parte do *mainstream* da área, debruça-se sobre os efeitos da austeridade fiscal sobre o campo.

1.5.1. “Campo de Públicas”: desafios da unidade na diversidade

O crescimento exponencial das ofertas de vagas dos cursos de graduação a partir de 2004, como demonstrado no Quadro 04, impulsionou a movimentação de diferentes atores universitários que há mais de uma década vinham realizando “um esforço político-acadêmico para diferenciar objetos e objetivos de cursos de graduação focados na gestão pública daqueles voltados para a administração de empresas” (PIRES *et al.*, 2014, p. 111). Em 2014, Pires *et al.* (2014) escreveu um artigo-dossiê no qual detalha o surgimento e percurso desse movimento, indicando os impasses e negociações, bem como a ação e atuação de instituições e indivíduos que buscaram, em diferentes instâncias decisórias governamentais, estabelecer em janeiro de 2014 as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de Administração Pública³⁸. Posteriormente, em outro artigo, os autores Coelho *et al.* (2020), presentes também no dossiê inicial de 2014 (PIRES *et al.*, 2014), avaliaram a trajetória do Campo de Públicas, indicando alguns avanços e impasses por meio da análise de respostas a 365 questionários enviados a professores, pesquisadores, egressos e alunos desse novo campo do saber.

Denominado por seus participantes interessados como “Campo de Públicas” (CP), já que o termo “Administração Pública” esteve historicamente aprisionado à área de administração empresarial no Brasil, uma acepção desse movimento político-acadêmico possui diversos enquadramentos e pouco consenso. Neste sentido, após mais de 10 anos do lançamento da ideia inicial, não é possível definir “Campo de Públicas” senão de um modo provisório, uma vez que se trata de um grupo heterogêneo de professores e pesquisadores que, atuando em diferentes universidades e fóruns de pesquisa³⁹, ainda buscam construir “identidade na diversidade”, conforme se pode perceber nas três citações abaixo:

Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos - (contrapondo-se a Administração de Empresas) - de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades

³⁸ “É mister reconhecer o papel fundamental desempenhado por três professoras da UnB desde 2010 na interlocução, agendamento e organização de reuniões com os atores institucionais (MEC, CNE e CFA) para as negociações em torno da aprovação das DCNs” (PIRES *et al.*, 2014, p. 117). Conforme Resolução CNE nº 01 de 13/01/2014, os cursos de graduação em administração pública “compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas” (MEC, 2014).

³⁹ Conforme Pires *et al.* (2014, p. 111), os eventos que mais atraem pesquisadores do “Campo de Públicas” são: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad), Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur).

brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (PIRES *et al.*, 2014, p. 112).

A (re)institucionalização do campo de AP no período recente foi acompanhada por uma reconfiguração da identidade. Não se trata hoje da Administração Pública tal qual surgira de forma embrionária nos anos 30. Não se trata sequer da Administração Pública que começou a despontar como Análise de Políticas Públicas nos anos 60 e 70, sob influência dos EUA. Não se trata ainda dos estudos de políticas públicas que surgiram, sob liderança da Ciência Política, nos anos 80. Trata-se de algo novo e plural, designado pelos próprios atores (e atrizes) – professores, professoras, coordenadores e coordenadoras de curso, alunos e alunas – como “Campo de Públicas” (FARAH, 2018, p. 88).

A expressão “campo de públicas” evoca o mesmo sentido político e emocional da expressão inglesa *public affairs*. Mas em que sentido emocional? Permitam-me uma resposta empírica [...]. Estamos aqui quebrando nossas cabeças sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública, porque achamos que a obrigação de cuidar deste pequeno planeta no sistema solar não pode ser deixada nas mãos das ideias, princípios e de teorias de convivência administrativa da iniciativa privada. Somos defensores de uma ideia bem recente na história humana – a ideia de que o público quer dizer “o público” e não alguém que fala em nome do público. Ao mesmo tempo, usamos o plural: “públicas”. Por isso, adoro a ideia de Campo de Públicas. Evoca imagens variadas de movimentos, de diferentes orientações acadêmicas e profissionais e das lutas para dizer: isso é um assunto público. (SPINK, 2020, p. 101).

Embora exista uma polissemia em torno da expressão “Campo de Públicas”, aqueles envolvidos diretamente na consolidação desse projeto afirmam tratar-se de algo plural: uma nova área “inter” e “multidisciplinar”, situada nas ciências sociais aplicadas e ciências humanas, e que se volta para assuntos de interesse público, como o bem-estar coletivo, em uma renovada perspectiva republicana e de aprofundamento da democracia (PIRES *et al.*, 2014; FARAH, 2018; SPINK, 2020; COELHO *et al.*, 2020). Indicam, também, que sua institucionalização vem “acompanhada por uma reconfiguração” que pode ser percebida na mudança das nomenclaturas dos cursos ao suprimir os “substantivos ‘Administração’, ‘Gestão’ e ‘Política’ e [destacarem] o adjetivo ‘Pública’ como consenso, a priori, para uma identidade na formação acadêmica” (COELHO *et al.*, 2020, p. 495, grifo nosso). Assim, dado a diferença dos atores envolvidos, os amplos afazeres que se propõem a realizar e os diversos assuntos aos quais

pretendem abordar, entende-se que afirmações metafóricas do tipo que “a locomotiva do Campo de Públicas anda a todo vapor” (COELHO *et al.*, 2020, p. 526) parece um pouco precipitada, principalmente após o Teto dos Gastos em 2016, pois tanto as universidades federais, como as políticas públicas, são objetos diretos desse processo de austeridade fiscal⁴⁰.

Dessa forma, um olhar mais cuidadoso e menos ingênuo sobre o que vem a ser o Campo de Públicas (PIRES *et al.*, 2014; FARAH, 2018; SPINK, 2020; COELHO *et al.*, 2020) indica que, apesar da adjetivação “Pública” como símbolo de unidade, os 35 cursos que surgem a partir de 2004 possuem trajetórias bastante distintas no âmbito das próprias universidades às quais estão institucionalmente vinculados (Quadro 04). Excetuando-se os cursos da FGV que foi criado em 1969 como desdobramento do Dasp⁴¹, o da Unesp, que nasce em 1989 sob idealização a municipalista⁴², e o da Fundação João Pinheiro em 1994, parte integrante de uma política do estado de Minas Gerais⁴³, as outras 35 graduações que impulsionaram o “Campo de Públicas” podem ser agrupadas da seguinte forma: (i) os cursos que nasceram concomitantemente às próprias instituições às quais se vinculam; (ii) os cursos que surgiram em universidades já existentes, mas que exercem suas atividades descentralizadamente em novos campi; e (iii) os cursos que derivam de faculdades, institutos e departamentos já existentes no âmbito da própria instituição de ensino superior (Quadro 05).

Quadro 05 – Relação entre o surgimento dos cursos e suas instituições de ensino

<i>Grupo I - surgem concomitantemente às universidades</i>	<i>Grupo II - surgem descentralizadamente em novos campi</i>	<i>Grupo III - surgem de faculdades e institutos já existentes</i>
UFABC; UFCA; Unilab; UFOPA; Unila; UFSB	USP; Uneal; UFPR; Unicamp; UFF; Ufal; Unifal; UERGS; UFFS	UDESC; UFRN; UnB; UFMG; UNIRIO; UFLA; UFRJ; UFRGS; UFRRJ; UENF; UERGS; UFF; PUC

Fonte: elaboração própria

⁴⁰ Importante salientar que esse entusiasmo em forma de metáforas comum àqueles que advogam por um campo do saber é preocupação dos próprios pesquisadores da área: “quanto às limitações da análise, cabe observar que os autores do texto são atores ativos na trajetória do CP, o que traz as possíveis [...] desvantagens da proximidade, ou da falta de distanciamento” (COELHO, *et al.*, 2020, p. 525).

⁴¹ A primeira graduação em administração pública criada em 1952 na FGV/RJ é descontinuada em 1982. Já a da FGV/SP nasce em 1969 tomando como experiência o caso do Rio de Janeiro (ABRUCIO; TEIXEIRA, 2017).

⁴² O curso da Unesp nasceu “sob o alento das perspectivas municipalistas, pró-participação popular e direitos sociais da Constituição de 1988” (FONSECA, PIRES, 2017, p. 239)

⁴³ O curso da FJP surge com o objetivo de formar gestores públicos para trabalhar no estado de Minas Gerais e tem a dupla função de funcionar como vestibular e concurso público (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2017).

Ao lançar um olhar sobre a história institucional dessas graduações, assim como seu vínculo acadêmico-organizacional, é possível ter melhor compreensão sobre um desafio que é o principal pilar no qual se sustenta a consolidação de uma área de ensino e pesquisa: seu campo disciplinar e, conseqüentemente, a delimitação de seus referenciais teórico-conceituais. Conforme afirmam Pires *et al.* (2014) e Coelho *et al.* (2020), a conformação do Campo de Públicas será uma área “multi e interdisciplinar” que ocorrerá por meio da confluência de outros campos do conhecimento já consolidados. Afirmando que o “Público” é o seu *locus* aglutinador do campo, três subcampos, conforme disposto da Figura 01, formariam a base do referencial teórico-conceitual do Campo de Públicas: Gestão Pública, Política Pública e Gestão Social⁴⁴. Entretanto, surge a seguinte questão: de quais campos disciplinares consolidados afluiriam teorias e conceitos para a formação dos três subcampos que constituiriam o “campo do saber” do Campo de Públicas? Conforme indicado na Figura 01, Pires *et al.* (2014) indicaram em 2014 que isso ocorreria pela confluência dos arcabouços teórico-conceituais das Ciências Sociais, Economia, Direito e Administração.

Figura 01 – Áreas e subáreas que compõem o Campo de Públicas

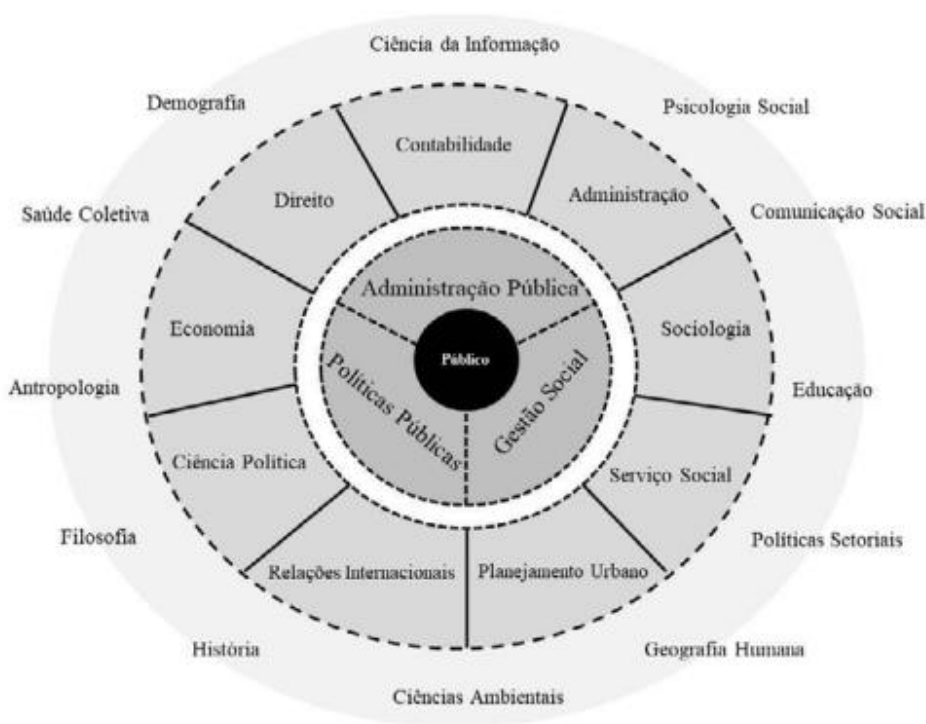


Fonte: Pires *et al.* (2014, p. 123).

⁴⁴ Diferentemente da Administração Pública, que como vimos na seção 2.4 possui uma longa trajetória de estudo e pesquisa, e das Políticas Públicas, que se firma como uma subárea da Ciência Política nos 2000, falar da existência do subcampo “Gestão Social”, apesar das tentativas (MENON, COELHO, 2019), é conforme alguns autores uma “ingenuidade” ou “utopia” (TENÓRIO, ARAÚJO, 2020; TENÓRIO, TEIXEIRA, 2021).

Passados seis anos da proposição inicial, e justificando que houve uma “expansão da comunidade científica (e de práticas) que se identifica como Campo de Públicas (CP) ou se reconhece dentro de seus contornos” (COELHO *et al.*, 2020, p. 501), os quatro campos iniciais (Figura 01) que seriam responsáveis pela formação multi e interdisciplinar do Campo de Públicas foram expandidos para 21 áreas. Conforme disposto na na Figura 02, dessas 21 disciplinas, nove, que se encontram no círculo menor e mais próximo das subdisciplinas Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Social são consideradas mais “fortes”. Dessa maneira, as disciplinas Direito, Contabilidade e Administração formariam a subárea Administração Pública; Sociologia, Serviço Social e Planejamento Urbano comporiam as bases da subárea Gestão Social; Relações Internacionais, Ciência Política e Economia seriam responsáveis pela formação da subárea Políticas Públicas.

Figura 02 – Áreas e subáreas que compõem o Campo de Públicas expandido



Fonte: Coelho *et al.* (2020, p. 501).

Desconsiderando que os autores não indicam maiores justificativas para a relação entre as nove áreas consolidadas e as três subáreas do Campo de Públicas⁴⁵; e, diante da expressiva quantidade de áreas – nove com “ligações fortes” (círculo menor) e 12 com “ligações fracas” (círculo exterior) - que conformariam as subáreas Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão Social, um segundo obstáculo se sobressai no projeto de consolidação do Campo de Públicas: como trabalhar a multidisciplinaridade no ensino e pesquisa e integrar disciplinas destas áreas em interdisciplinas⁴⁶. Em outros termos, o desafio é fazer que não ocorram apenas justaposições ou prevaência das áreas de Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia sobre a outra (Figura 01); ou do Direito, Contabilidade, Administração, Sociologia, Serviço Social, Planejamento Urbano, Relações Internacionais, Ciência Política e Economia (Figura 02). O longo objetivo é construir a possibilidade de uma cooperação real e recíproca entre estes campos dos saberes (multidisciplinaridade), inclusive, de forma a criar novas disciplinas (interdisciplinaridade) que sejam exequíveis em termos de ensino, dado as diferenças entre as instituições participantes.

No Campo de Públicas, a questão da multidisciplinaridade e dos limites da justaposição oriunda de outras áreas é o principal motivo de preocupação entre os professores inseridos na construção desse projeto, de acordo com Coelho *et al.* (2020). Trata-se de um aspecto que se mostra realmente importante por duas razões. A primeira, porque o alicerce teórico-conceitual esboçado para constituir o Campo de Públicas pretende se estabelecer por meio da articulação de áreas do conhecimento já bastante consolidadas (PIRES *et al.*, 2014; COELHO *et al.*, 2020). A respeito desse assunto, Pires *et al.* (2014) afirma que a busca desse objetivo ocorrerá por meio de um diálogo interdisciplinar de forma a se criar disciplinas constitutivas em torno de elementos comuns. Ao mesmo tempo, entende que se deve garantir a multiplicidade de conhecimentos voltados para temas como Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS), assuntos esses que constituirão a base da identidade acadêmica e os subcampos do saber do Campo de Públicas.

Se tomarmos estes dois pontos – desenvolver o referencial teórico-conceitual e usar a interdisciplinaridade para evitar a justaposição de matérias e consolidar um *core* de disciplinas

⁴⁵ Por exemplo, porque Contabilidade faz parte da subárea Administração Pública e Economia não? O que justifica Relações Internacionais fazer parte da subárea Políticas Públicas e Sociologia não?

⁴⁶ A multidisciplinaridade tem como objetivo promover a análise de objetos comuns por meio da ótica de disciplinas distintas a partir de sua própria perspectiva dentro de suas possibilidades e limitações, sem que elas se modifiquem ou formem algo novo. A interdisciplinaridade busca promover a superação da especialização, sua preocupação é fazer com que as várias disciplinas articuladas no processo de análise de determinado fenômeno transfiram métodos e conceitos umas às outras, criando algo novo (PIRES, 1998).

em PP, GP e GS – e associá-los à questão da origem institucional dos cursos, é possível discutir a influência do vínculo departamental na questão político-pedagógica. Em outras palavras, em maior ou menor medida, e excetuando-se alguns casos (ex: FGV e FJP), a origem institucional vai refletir o grau de multi e interdisciplinaridade em torno dos subcampos Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS).

Dessa maneira, saber mais detalhadamente onde, quando e porque surgiu cada um dos diferentes cursos, bem como a posição dos diversos atores interessados no processo de criação, é essencial ao melhor entendimento do futuro do Campo de Públicas. Um exame, mesmo que não profundo dos projetos pedagógicos e das estruturas curriculares dos 38 bacharelados do Campo de Públicas, contidos no Quadro 05, indica grandes diferenças quanto aos aspectos institucionais, normativos e processuais destes cursos, assim como quanto à adoção, ou não, de disciplinas interdisciplinares e do uso da multidisciplinariedade. Trata-se de distinções que, em maior ou menor grau, e dependendo de cada caso, se associam à questão do vínculo departamental no âmbito interno das universidades às quais estão institucionalmente ligadas.

Por exemplo, no que se refere a um aspecto formal, como é o regime acadêmico, algumas novas universidades federais como UFABC, Unilab e UFSB (Grupo I do Quadro 05) planificam seus anos eletivos em regimes quadrimestrais, proposta esta difícil de ocorrer na maioria dos outros cursos (Grupos II e III do Quadro 05), pois nasceram e seguem estruturas pedagógico-institucionais já estabelecidas pelas universidades às quais se encontram institucionalmente vinculadas. A mesma linha de raciocínio vale quanto pode ser usada para verificar a relação entre disciplinas obrigatórias e eletivas dos diversos cursos. Enquanto cursos como o de Administração Pública da Ufal no município de Arapiraca em Alagoas não possui mais de 5% de disciplinas eletivas, outros, como o de Políticas Públicas da UFRGS em Porto Alegre, tem mais de 50% de sua carga horária formada por tais disciplinas, o que abre possibilidades para experimentações educacionais multidisciplinares.

Em um primeiro momento, se levarmos em consideração os exemplos acima, poderíamos inferir que cursos recentes em novas universidades, bem como aqueles descentralizados em novos campi afastados de centros urbanos (majoritariamente os dos Grupos I e II no Quadro 05), vão ter maior dificuldade em ofertar disciplinas optativas que aqueles que se encontram no Grupo III. Por exemplo, o curso de Políticas Públicas da UFRGS (Porto Alegre) possui a opção de usufruir de disciplinas em outros centros acadêmicos desta universidade, enquanto a graduação do curso de Políticas Públicas na UFF não tem a mesma

facilidade, já que seu curso se encontra descentralizado em um pequeno campus (Quadro 04). Entretanto, em razão da diversidade e, conseqüentemente, especificidades dos 38 cursos, e do fato que o próprio processo de consolidação do Campo de Públicas ainda ser algo incerto, esta afirmação não pode ser generalizada.

Há cursos em municípios pequenos (ex: UFSP) que, devido sua proposta pedagógica de criação, possui maior possibilidade de oferecer disciplinas eletivas. Outros bacharelados emergem levando em consideração questões temáticas (ex: Unilab e Unila) ou se relacionam a aspectos socioculturais locais (ex: UFOPA). Assim como existem cursos, como os da Unirio e da UFRJ que, apesar de se encontrarem em grandes centros urbanos (Rio de Janeiro), ofertam poucas disciplinas optativas e possuem baixa interdisciplinaridade devido seu vínculo político-departamental.

A respeito deste último ponto - que pode ser resumido em identificar se as disciplinas ofertadas são meras justaposições de áreas já consolidadas ou efetivamente caminha-se para a interdisciplinaridade em torno dos temas Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS) – ocorre uma grande diferenciação entre o conjunto dos 38 cursos. Ao se situar como campo multi e interdisciplinar de investigação voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e às Políticas Públicas (PIRES *et al.*, 2014; COELHO *et al.*, 2020), um estudo mais específico sobre esta questão é fundamental, pois somente desta maneira poderá ser possível os diferentes atores envolvidos (universidades, associações de pesquisa, professores, estudantes, gestores públicos, etc.) traçar linhas de ação estratégica para estabelecer parâmetros e um marco teórico-conceitual mínimo do Campo de Públicas.

Uma análise mais geral vai revelar que cursos mais antigos, como da FGV/SP, Unesp e FJP, e alguns mais recentes, como os da USP, UFABC, UFRN (GPP), UFMG, FGV/DF, PUC/SP encontram-se mais avançados no que se refere em estabelecer um *core* de disciplinas que tratam dos temas Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS). Outros, como as graduações em Políticas Públicas da UFF e da UFRGS, apesar de não possuírem a interdisciplinaridade dos cursos anteriores, contém muitas disciplinas que aprofundam dois dos subcampos: Políticas Públicas e Gestão Social. Em outra ponta, bacharelados como os da Unifal, Unirio e Ufal, além de não desenvolverem a interdisciplinaridade em torno dos subcampos PP, GP e GS, ainda encontram-se excessivamente ligados ao seu vínculo departamental, e por isso com currículo bastante focados

em disciplinas de Administração de Empresas, com Custos, Finanças e Controladoria e Métodos Quantitativos.

Essa diferenciação quanto ao grau de interdisciplinaridade, ou da predominância de uma área disciplinar sobre o curso em razão dos seus vínculos departamentais, não ocorre somente entre universidades, já que em uma mesma universidade, como são os casos da UFRGS, UFMG, UFF e UFRN, existe mais de um curso do Campo de Públicas. Por exemplo, na UFRGS, o bacharelado de Administração Pública está ligado à Escola de Administração, enquanto o de Políticas Públicas se vincula ao Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Já na UFMG, a graduação em Gestão Pública está associada à Faculdade de Filosofia e Ciências e o de Ciência do Estado vincula-se à Faculdade de Direito. No caso da UFF, três são as graduações do Campo de Públicas: o curso de Administração Pública em Volta Redonda que está associado ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais, o de Políticas Públicas que é vinculado ao Instituto de Educação de Angra dos Reis e outro mais recente de Administração Pública em Niterói que está vinculado à Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Na UFRN, o curso de Gestão e Políticas Públicas está associado ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, com currículo próximo ao da Sociologia, enquanto o de Administração Pública está vinculado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, com disciplinas mais próximas à Economia e Administração de Empresas.

Essa necessidade de articulação, para que resulte em uma formação acadêmica multi e interdisciplinar, é um desafio não somente de cada curso, mas, principalmente, dos diferentes cursos e departamentos acadêmicos que buscam uma unidade na diversidade - o que é algo muito mais complexo que simplesmente implementar, individualmente, projetos pedagógicos de forma a alinhá-los formalmente com as novas Diretrizes Curriculares Nacionais determinadas pelo MEC para o curso de Administração Pública. Em outros termos, há, neste caso, de ser ter uma necessidade estratégica capaz de englobar dimensões do tipo político-departamental e administrativo-gerencial, pois as universidades são, em sua grande maioria, organizações públicas. Neste sentido, mudanças sugerem penetrar em nichos de poder e buscar consensos no ambiente político-acadêmico das universidades, fato esse que é bem exposto por Faria (2013, p. 12) quando fala dos desafios da construção da multi e interdisciplinaridade na área de políticas públicas:

[...] como um problema organizacional e/ou gerencial, [...] porque, por definição, o trabalho interdisciplinar implica a participação de diversos indivíduos, sendo um trabalho de grupo bastante desafiador, até porque,

muitas vezes, aqueles que detêm conhecimento essencial de partes do problema se encontram apartados em campos distantes tanto intelectualmente como em termos físicos. Essas estratégias de indução da investigação interdisciplinar partem do reconhecimento de que a conformação das disciplinas e dos departamentos universitários faz com que eles, disciplinas e departamentos, se tornem muito resilientes, no tempo e no espaço, sendo poderosos os incentivos, de ordem organizacional, mas também profissional e individual, para a sua perpetuação e reprodução.

Como vimos anteriormente, a consolidação de um campo do saber não é um movimento natural e desprovido de interesses, sendo, no caso dos Assuntos Públicos, um processo constitutivo que reflete a própria formação histórica e política dos países (WAGNER, 2007). O processo no qual se firmou o que é hoje conhecido como *Policy Science* nos Estados Unidos e que englobam os cursos de *Public Affairs* ilustra como um dos grandes desafios será, para além da construção e manutenção individual dos novos cursos, a capacidade político-acadêmico de reduzir “os vínculos e tensões inerentes ao binômio identidade-multidisciplinaridade na conformação de um Campo que abarca cursos de graduação heterogêneos [...], permeados por múltiplas áreas de conhecimento, ainda que oriundos historicamente da Administração Pública e das Políticas Públicas, estas também transformadas nas últimas décadas” (COELHO *et al.*, 2020, p. 524-525).

Por fim, outra questão que reforça os desafios da unidade na diversidade e a diferença dos cursos que compõem o Campo de Públicas no Brasil é o processo de “extensão gradual de sua definição para a arena da pós-graduação e do sistema de pesquisa, de forma a fortalecer seu status de área de conhecimento multidisciplinar” (PIRES *et al.*, 2014, p. 112). Há, claramente, uma grande diferença entre as instituições participantes do Campo de Públicas. Ao considerarmos a ideia de Pós-Graduação Inserida, definida no Quadro 04, é possível verificar que apenas quatro cursos possuem doutorados (FGV/SP, UFMG, UFRGS e UFABC) e outros cinco mestrados (FGV/DF, FJP, USP, UFRN e UFC), enquanto a grande maioria ainda não conseguiu constituir um sistema de pós-graduação.

1.5.2. Políticas Públicas: incentivos governamentais, hierarquização do campo e plataformas fora do Governo

Antes de iniciar essa seção é importante recordar que o estudo na área de administração pública no Brasil teve início na década de 40, praticamente deixou de existir nos anos 1990 e nos últimos 15 anos retorna à cena acadêmica com a expansão do ensino superior público e a política novo-desenvolvimentista que via no fortalecimento do setor público um dos vetores do

desenvolvimento (COELHO, OLENSKI, CELSO, 2011). Entretanto, nesse momento mais recente de maior interesse pelo “Público” como objeto de estudo, há uma peculiaridade em relação aos períodos anteriores: o aumento dos estudos sobre administração pública foi acompanhado também por uma “terceira fase” dos estudos sobre políticas governamentais como subcampo da Ciência Política, já que a “consagração do neologismo ‘política pública’ no léxico político brasileiro ocorre somente na década de 90” (FARAH, 2013; MARQUES, SOUZA, 2016, MELO, 1999, p. 65)⁴⁷.

No Brasil foi difundida a ideia de que uma das principais fragilidades da área de políticas públicas estava relacionada à sua dependência da agenda governamental (MELO, 1999; SOUZA, 2003a). Há mais de duas décadas, Melo (1999) indicava que a edição de atos normativos que dava contornos às políticas governamentais, as despesas direcionadas às políticas públicas e a produção de relatórios no âmbito governamental foram fatores que influenciaram a agenda de pesquisa da área. No mesmo sentido, Souza (2003a) lembrou que devido ao impulso municipalista pós CF-88 houve a proliferação de estudos sobre gestão de políticas sociais, participação popular, conselhos comunitários e orçamento participativo, todos, temas que guardavam proximidade com a ideia municipalista, o que relegou o debate sobre o papel dos governos estaduais no federalismo nacional a um segundo plano.

Conforme visto, o forte aumento dos cursos de graduação de administração pública e políticas públicas nos últimos 15 anos elevou também o número de professores e pesquisadores da área, resultado direto da própria expansão do sistema de pós-graduação no país. Dados gerais indicam que nos últimos 20 anos houve um crescimento superior a 265% no número de alunos matriculados no doutorado, passando de 32,9 mil estudantes em 2000 para aproximadamente 120 mil em 2020 (DELLAGOSTIN, 2021). Entretanto, diferentemente das décadas anteriores, o novo marco regulatório de pesquisa e pós-graduação impôs a estes novos pesquisadores um duplo desafio: se firmarem internamente no “nascente” campo das políticas públicas e, externamente, se enquadrarem e competirem por financiamento no sistema de fomento à

⁴⁷ Sobre as “fases” dos estudos das políticas governamentais no Brasil, Marques e Souza (2016) afirmam que a primeira ocorreu até o final da década de 1980 e se caracterizou por estudos “contraditórios” da macroestrutura do Estado: “enquanto as referências ao Estado eram constantes e as ações das agências estatais sempre destacadas como centrais para as análises dos mais variados temas, o Estado em si e a produção de políticas não foram tematizados” (p. 323). A segunda nasce nos anos 1980 e está relacionada ao surgimento e expansão do que se denominou de neoinstitucionalismo: “a preocupação nesse período é realizar um balanço sobre o Estado e as políticas durante o regime militar, visando reforma-las na então jovem democracia brasileira” (p. 323). Já a terceira fase, inicia-se nos anos 2000. São considerados trabalhos seminais dessa última fase os dossiês de Arretche (2003) e Souza (2003), assim como o livro organizado por Hochman, Arretche e Marques (2007).

pesquisa da Capes (BRASIL, 2010)⁴⁸. Em decorrência dessas mudanças, houve por parte dessa nova comunidade epistêmica de pesquisadores a necessidade de superar a fragilidade anterior. Ou seja, por naturalmente se identificar e advogar pela área, buscou-se, mesmo que formalmente, deixar claro que a área não mais dependia das políticas governamentais. Neste sentido, de forma a demarcar esse novo período na área, alguns autores afirmaram não mais existir essa dependência da agenda em relação ao governo, chegando mesmo a decretar o fim da “fracassomania” nos estudos de políticas públicas (MENECCUCCI, 2018; BICHIR, 2020).

Talvez por uma dificuldade natural do campo no Brasil em obter um maior distanciamento das políticas e questões que envolvem o governo e suas agências, já que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, objeto de estudo e campo disciplinar, um olhar menos ingênuo sobre o crescimento recente do campo de políticas públicas nos últimos 10 anos vai indicar que, apesar de não se tratar do ambiente do final dos anos 90 (MELO, 1999), é possível observar outras formas de dependência da área em relação às políticas e agências governamentais. Diferentemente do período anterior e sob uma nova roupagem, o que se percebe é uma afinidade eletiva entre pesquisas e pesquisadores e as demandas de agências governamentais, sendo o caso mais notável nos últimos anos a atuação político-acadêmica desempenhada pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (Ipea).

Ao contrário dos Estados Unidos, onde os produtores de conhecimento de políticas públicas possuem maior independência e influenciam a agenda governamental (NELSON, 1998; WAGNER, 2007), no Brasil, múltiplas evidências indicam que o governo e suas agências, como o Ipea e a Enap, influenciaram o campo de pesquisas e que cujo efeito mais visível foi a hierarquização de temas e conceitos. A disponibilidade de recursos logísticos e financeiros, o patrocínio a seminários e debates, a oferta de bolsas e a elevada capacidade editorial possibilitaram uma interdependência entre esses novos pesquisadores e, por exemplo, o Ipea, corroborando as conclusões de Secchi e Ito (2016) ao tratar da relação entre *think tanks*, universidades e o conhecimento produzido em políticas públicas no Brasil. Apoiado no amplo

⁴⁸ Em relação à nova política de fomento, Bianchetti, Valle e Pereira (2015) indicam que as mudanças iniciadas na década de 90 foram uma estratégia bem sucedida porque, ao associar a avaliação ao financiamento, foi possível submeter por completo toda estrutura de pesquisa das universidades às regulamentações de competitividade da Capes. Como consequência, Bianchi (2014) indica que essas novas normas de avaliação, ao priorizar indicadores quantitativos - artigos publicados, citações e fator de impacto -, incentivou a quantidade da produção científica em detrimento de sua originalidade, e que isso induz a utilização de meios artificiais como a autocitação, a referência cruzada ou replicação da mesma produção para aumentar artificialmente esses índices. No mesmo sentido, Wood Jr. (2016) vai dizer que a nova política estimulou uma postura “instrumental” dos “novos pesquisadores” que passaram a se preocupar mais “com suas publicações do que com suas pesquisas” e com os “meios para veicular seus trabalhos do que sobre o impacto que suas investigações”.

“consenso” da política novo-desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2006; ERBER, 2011), foi possível perceber uma rápida difusão do conceito de capacidade estatal e sua relação com a implementação de políticas públicas, indicando que o fortalecimento dessa nova comunidade epistêmica e a hierarquização de temas e conceitos não se originaram necessariamente no meio acadêmico universitário, mas em instituições como o Ipea:

[...] a introdução mais recente do tema [capacidade estatal] no Brasil **se fez não nos meios acadêmicos, mas sim por pesquisadores do IPEA** (*think tank* governamental encarregado de oferecer subsídios ao *policy-making*) **em contexto de reinserção da temática de desenvolvimento** como prioridade na agenda dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016) [...]. **É a partir dessa iniciativa dos pesquisadores do IPEA que o tema repercute para os meios acadêmicos**, gerando pesquisas e publicações (LOUREIRO, CALABREZ, 2020, p. 02, grifos nosso).

Embora Loureiro e Calabrez (2020) não tenham trazido maiores informações sobre essa nova comunidade epistêmica que se forma na órbita das políticas novo-desenvolvimentistas e dos incentivos do Ipea, bem como esse arranjo acadêmico-governamental influenciou a agenda de pesquisa da área de políticas públicas, as afirmações desses autores, assim como de Souza e Fontanelli (2020), reforçam as afirmações de Melo (1999) e Souza (2003a) na década de 90 sobre a dependência da área em relação às políticas governamentais. Em busca de melhor confirmar da existência dessa relação nos últimos anos, foi realizada pesquisa à produção editorial do Ipea entre os anos de 2009 e 2020 e, ao analisarmos 36 livros publicados neste período, fica evidente essa afinidade eletiva entre a agenda de pesquisa nacional, seus pesquisadores e as políticas governamentais⁴⁹.

Ao realizarmos uma análise menos produtivista, que busca identificar a filiação institucional dos autores, os temas abordados e quais conceitos foram introduzidos ao longo desse período, é possível encontrar nuances na forma como os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef pautaram o Ipea e, conseqüentemente, as universidades, pesquisas, revistas científicas e debates sobre políticas públicas (LOUREIRO, CALABREZ, 2020; SOUZA, FONTANELLI, 2020). Mais do que isso, essa análise mais detalhada da relação entre a agenda de pesquisa da área e a produção do Ipea revela, inclusive, que pequenas mudanças de interpretações sobre a política “novo-desenvolvimentista” entre os governos Lula e Dilma refletiram mudanças no direcionamento político do Ipea. Ladi, Lazarou e Hauck (2018), em análise da ascensão do discurso da austeridade no Brasil, demonstram como o Ipea, após 2014,

⁴⁹ Os livros analisados, indicando os anos de publicação, autores/organizadores, encontram-se no Apêndice A.

vai progressivamente abandonando o alinhamento com instituições como o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e passa a adotar uma postura complementar ao do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

Em um primeiro momento, durante o governo Lula, houve espaço no processo editorial do Ipea para homenagens a pensadores do desenvolvimento nacional e republicações de trabalhos clássicos de economia política e uma forte participação de pesquisadores e ideias de escolas desenvolvimentistas da UFRJ e Unicamp⁵⁰. Entretanto, a partir de 2013, após Marcio Pochmann (2007-2012) deixar a presidência da Instituição e entrar Marcelo Neri (2012-2015)⁵¹, temas como globalização, papel do Estado, desenvolvimento nacional e planejamento governamental foram, cada vez menos, dando lugar às ideias de capacidade estatal, burocracia e implementação de políticas públicas, o que levou gradualmente a um estreitamento temático e conceitual que é reforçado, principalmente, a partir de 2014, quando a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) se associa a esse movimento (SOUZA, FONTANELLI, 2020, p. 52).

A entrada e atuação da Enap consolida essa nova comunidade epistêmica e impulsiona a difusão de ideias, de publicações e de trabalhos já realizados pelo Ipea. No Quadro 06, foram selecionadas 21 livros e coletâneas publicados pelo Ipea e Enap entre 2014 e início de 2021 cujos temas pautaram esse novo período da área de políticas públicas.

Quadro 06 - Publicações sobre políticas públicas do Ipea e Enap entre 2014 e 2021

Autor(es)	Título
(Gomide, Pires, 2014)	Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas
(Lopez, 2015)	Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro
(Cavalcante, Lotta, 2015)	Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação
(Gomide, Boschi, 2016)	Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada

⁵⁰ Há publicações de trabalhos de Joseph Schumpeter, Michael Kalecki, John Maynard Keynes, Milton Friedman. Entre nacionais, destaca-se Celso Furtado, Simonsen, Gudin, Nelson Werneck Sodré e Ruy Mauro Marini. Entre os homenageados, estão Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Antonio Barros de Castro.

⁵¹ Diferentemente de Marcio Pochmann, que foi somente presidente do Ipea, Marcelo Neri foi inicialmente presidente do Ipea (09/2012 a 05/2014) e, posteriormente (05/2014 a 02/2015), ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, órgão este ao qual o Ipea esteve vinculado no período.

(Oliveira, Lotta, 2017)	De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família
(Paula, Palotti, Cavalcante, Alves, 2017)	Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais
(Cavalcante, Camões, Cunha, Severo, 2017)	Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil
(Ximenes, 2018)	Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais
(Pires, Lotta, Oliveira, 2018)	Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas
(Gomide, Pereira, 2018)	Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento
(Cavalcante, Gomide, 2018)	O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo
(Lotta, 2019)	Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil
(Pires, 2019)	Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas
(Lipsky, 2019)	Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos
(Cavalcante, 2019)	Inovação e políticas: superando o mito da ideia
(Silvestre, 2019)	A (Nova) governança pública
(Dias, Sano, Medeiros, 2019)	Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública
(Jaccoud, 2020)	Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras
(Mello, Lotta, Bonamino, Carvalho, 2020)	Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades
(Cavalcante, Silva, 2020)	Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios
(Lotta, 2021)	Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades.

Fonte: elaboração própria em pesquisa aos sites da ENAP e IPEA.

Se, por um lado, há uma difusão do conceito de capacidade estatal, diagnósticos da “nova burocracia” e estudos sobre implementação de políticas públicas realizados e patrocinados pelo Ipea e Enap (LOUREIRO, CALABREZ, 2020; SOUZA, FONTANELLI, 2020); por outro, deve-se adicionar o aumento superior a 115% no número de doutores nos últimos 10 anos que, ao buscar se firmar na carreira acadêmica, reforçam o novo ambiente de estímulos à competitividade individual e produção científica regulado pela Capes (BRASIL, 2010; FAPESP, 2021)⁵². Como resultado, na metáfora utilizada por Wood Jr. (2016), criou-se uma “linha de montagem na produção de artigos” que são “readequados e reapresentados” em revistas científicas da área. Marques e Souza (2016), precursores dessa “terceira fase” dos estudos de políticas públicas no Brasil não deixam dúvidas quanto a essa explosão do campo ao esboçarem “surpresa” e afirmarem que “o crescimento [...] é realmente impressionante e ultrapassou em muito a expectativa” (p. 328). O mesmo se confirma em balanço bibliográfico recente da área realizado por Batista, Domingos e Vieira (2021).

Embora, como resultado final, a maior produção e circulação de livros e artigos seja algo positivo, um efeito deste processo de expansão do campo de políticas públicas no Brasil foi a verticalização conceitual em torno dos temas capacidade estatal, burocracia e implementação de políticas públicas (AGUIAR, LIMA, 2019; BATISTA, DOMINGOS, VIEIRA, 2021). Se, por um lado, foi perceptível a institucionalização da área e o crescimento de cursos, pesquisadores, grupo de pesquisas e artigos; por outro, o espaço reflexivo para que as políticas públicas não fossem tratadas somente como objeto disciplinar, mas também como instrumentos de transformação da desigualdade social, ficaram de fora dos “desenhos institucionais” dos estudos recentes. Ao perseguir o produtivismo acadêmico, que prioriza “resultados [...] ultra-especializados e de escopo limitado em detrimento de pesquisas de longo prazo e [...] explicações abrangentes” (BRANDÃO, 2007 *apud* MARENCO, 2015, p. 37), importantes questões como o impacto do ajuste fiscal nas relações federativas e nas políticas públicas não foram objeto de estudo da nova comunidade epistêmica, temas que foram tratados muito mais na economia e na sociologia (MARQUES, SOUZA, 2016).

Isso é importante porque, como vimos anteriormente, por trajetórias distintas, países como os Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, além de criarem instituições responsáveis por produzir dados e informações da realidade, utilizaram esses conhecimentos como instrumentos (políticas públicas) de transformação da situação socioeconômica, marcos

⁵² Enquanto no ano de 2010 formaram-se 11,3 mil doutores, em 2019 esse número foi 24,3 mil (FAPESP, 2021).

históricos estes que estão na base da legitimação do debate dos Assuntos Públicos nestes países (JAMES, 1993; NELSON, 1998; WAGNER, 2007; HASSENTEUFEL, LE GALÈS, 2018). Já no Brasil, questões históricas que levaram a um (não)lugar dos Assuntos Públicos no debate nacional, contribuíram, por exemplo, para que importantes questões contemporâneas, como são os efeitos da austeridade fiscal nas políticas públicas e nas relações federativas, assim como a desigualdade estrutural, violência institucional e o não avanço dos direitos humanos como pauta pública, fossem revestidos por um “verniz analítico institucional” que, como bem expressou Pozzi e Godinho (2019), trata-se de uma tática de “perfurar a realidade” utilizada por boa parte dos cientistas sociais na América Latina.

De um lado, importantes trabalhos que demonstraram como as políticas governamentais podem reproduzir desigualdades em razão de clivagens inerentes aos seus próprios “desenhos institucionais” foram considerados “tradicionais” nesta terceira fase dos estudos de políticas públicas (SANTOS, 1979; VIANNA, 1998; CARDOSO, 2010; KERSTENETZKY, 2012; MARQUES, SOUZA, 2016). Por outro, a aposta recente do campo que buscou se firmar como moderno ao “conversar” com a literatura internacional, mas ao mesmo tempo deixou de fora interpretações originais que questionavam as políticas governamentais, além de levar a uma falta de originalidade acadêmica, pode vir a contribuir para a deslegitimação do campo no médio e longo e prazo (WAGNER, 2007; BIANCHI, 2014; WOOD JR., 2016). Vários foram os exemplos que se utilizaram desse “verniz institucional” como meio de “perfurar a realidade” nos últimos anos. A discussão sobre a redução da desigualdade é um bom exemplo. Mesmo sendo comprovado que “a política que mais contribuiu para amortecer a desigualdade na distribuição de renda no Brasil [entre 2007 e 2016] foi a valorização do salário mínimo” (KERSTENETZKY, 2019, p. 54), a grande maioria dos estudos sobre políticas sociais se concentraram em comemorar os efeitos do Programa Bolsa Família (CAMPELLO, NERI, 2013; SILVA, 2018) ou em descrever diagnósticos sobre a “qualidade da burocracia” responsável pela sua implementação (OLIVEIRA, LOTTA, 2015, 2017; LOTTA, 2019).

Ao mesmo tempo em que se observou a formação de uma comunidade epistêmica mais coesa e a convergência de trabalhos e hierarquização de conceitos e temáticas, questões estruturais ficaram de fora dos desenhos institucionais do *mainstream* de análise das políticas públicas nesta terceira fase. O estudo da desigualdade, um problema reconhecidamente multifacetado no Brasil, foi associado de maneira bastante limitada ao mau funcionamento dos serviços públicos (educação, saúde, emprego, segurança, etc.).

Partindo da ideia de Lipsky (1980) de que os “burocratas de nível de rua fazem políticas públicas”⁵³, os novos estudos da área, ao trazer conceitos aplicados à realidade dos Estados Unidos, buscam relacionar a questão da desigualdade às decisões discricionárias na linha de frente de servidores públicos como: assistentes sociais, enfermeiros, agentes de saúde, professores, policiais e técnicos administrativos. Essa perspectiva, ao superestimar a racionalidade dos indivíduos, que implica em uma forte simplificação da realidade na qual ocorrem os serviços públicos no Brasil, imputa disfarçadamente aos servidores uma necessidade heroica de ser eficiente diante de recursos escassos e das situações imprevisíveis no “nível da rua” (LOTTA, 2019, PIRES, 2020)⁵⁴. Abandona-se, sob essa perspectiva, a ideia de que “muitas vezes os órgãos [e seus servidores] são julgados ineficazes, incapazes de resolver os problemas que se espera que solucionem, mas os êxitos e os fracassos burocráticos são consequências da distribuição de poder na economia política de que fazem parte” (BRYNER, 2010, p. 316).

O exemplo mais bem acabado dessa baixa originalidade e hierarquização temática recente foi a ampla difusão e uso do conceito de capacidade estatal como variável explicativa na implementação das políticas públicas. Concebida por sociólogos no final da década de 70, inicialmente a ideia de capacidade estatal relacionou autonomia do Estado e desenvolvimento econômico nos países desenvolvidos. Depois, ampliando o foco para os países em desenvolvimento, o conceito passou a ser vinculado à superação do atraso econômico e social nestes Estados. Em uma generalização, a autonomia da burocracia foi vista como elemento essencial para evitar a fragmentação de interesses entre os grupos sociais que ascendem à estrutura do Estado, permitindo, assim, a formulação e implementação de políticas públicas de longo prazo (TILLY, 1975; SKOCPOL, FINEGOLD, 1982; EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 1985; MANN, 1984; SIKKINK, 1991; GEDDES, 1994; EVANS, 1995)⁵⁵. Nesse sentido, a importância do tema vai se justificar sob “o argumento de que diferenças duráveis de

⁵³ “*Street-level bureaucrats make policy*” (LIPSKY, 1980, p.84).

⁵⁴ Concebido sob a ideia profundamente enraizada na cultura política norte-americana de *limited government*, Lipsky (1980), em seu livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of individual in public services*, e traduzido em 2019 pela Enap, aponta o papel central dos servidores públicos na interação com os cidadãos (clientes) como parte do processo de implementação de políticas, e que serão estes que efetivamente decidirão implementar as políticas públicas. Para Lipsky, diferentes fatores moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua a tomar suas decisões: (i) limitações de tempo para decodificar e avaliar informações; (ii) condições físicas e logísticas de trabalho; (iii) suas próprias interpretações, aceitação e questionamentos das políticas (imagens e valores). Por fim, o autor informa que as melhores articulações desses fatores levam a dois caminhos, uma implementação autoritária e clientelística ou a resultados mais eficientes e adequados ao contexto da política.

⁵⁵ Uma análise sobre as diferentes abordagens dos conceitos de discricionariedade e autonomia da burocracia nos campos da ciência política e da administração pública pode ser visto em Lotta e Santiago (2017).

desenvolvimento econômico e social entre os países dependem de seus Estados e de como eles se tornam capazes de fazer crescer as rendas, estabelecer burocracias efetivas e prover adequadamente serviços públicos” (LOUREIRO, CALABREZ, 2020, p. 02).

No Brasil, principalmente a partir de 2014, esse conceito foi amplamente difundido e empregado na análise de implementação de diferentes políticas: social, inovação, industrial, infraestrutura, ambiental e cooperação internacional (AGUIAR, LIMA, 2019). Uma pesquisa realizada utilizando a palavra chave “capacidade estatal” entre 2016 a 2021 em 17 dos mais importantes periódicos científicos nacionais indica sua rápida propagação, o que corrobora o transbordamento da influência e atuação do Ipea e Enap na agenda de pesquisa da área de políticas públicas (LOUREIRO, CALABREZ, 2020; SOUZA, FONTANELLI, 2020)⁵⁶. Entretanto, foi a dimensão da “capacidade burocrática” a mais difundida, dado a importância atribuída à burocracia como variável explicativa na implementação (GOMIDE, PIRES, 2014; GOMIDE, 2016; GOMIDE, BOSCHI, 2016; AGUIAR, LIMA, 2019). De diferentes maneiras, diversos artigos buscaram analisar, qualificar e quantificar capacidade burocrática e relacioná-la com a implementação das políticas públicas (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA, 2015; OLIVEIRA, LOTTA, 2017; CAVALCANTI, LOTTA, PIRES, 2018; PIRES, LOTTA, OLIVEIRA, 2018; LOTTA, 2019).

Entretanto, diferentemente do que ocorre no debate internacional, o uso do conceito de capacidade estatal no Brasil foi adotado de maneira bastante acrítica. De maneira geral, os trabalhos seguem a seguinte lógica: indicam as origens conceituais na literatura estrangeira, buscam categorizar ou adaptar as definições para o caso do Brasil e, por último, procuraram qualificar ou quantificar as dimensões que são objeto da pesquisa (PIRES, GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018; AGUIAR, LIMA, 2019; SOUZA, FONTANELLI, 2020; GOMIDE, MACHADO, ALBUQUERQUE, 2021). Entre as diversas críticas apontadas na literatura internacional, três merecem destaque em relação às lacunas nos estudos nacionais: (i) a deficiência de contextualização da realidade política, social e histórica na qual é empregado o conceito de capacidade do Estado; (ii) o seu caráter estático e o baixo potencial em explicar a dinâmica das forças políticas, que são dadas como precondições determinantes da capacidade

⁵⁶ Os periódicos pesquisados nos quais indicavam, em maior, ou menor medida, o uso do conceito de capacidades estatais para análise de implementação das políticas públicas são: Opinião Pública, Revista Brasileira de Ciências Sociais, *Dados* - Revista de Ciências Sociais, Revista Brasileira de Ciência Política, Novos Estudos *CEBRAP*, Revista de Sociologia e Política, Revista *DEBATES*, Revista Sociedade e Cultura, Revista de Administração Pública, Revista do Serviço Público, Agenda Política, Política Hoje, Cadernos *EBAPE.BR*, Administração Pública e Gestão Social, Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais e Revista Brasileira de Gestão Urbana.

estatal; e (iii) a falta de clareza conceitual, o que vai levar, em países como o Brasil, a fortes contradições na interpretação dos resultados obtidos (ENRIQUEZ, CENTENO, 2012; CINGOLANI, 2013; LINDVALL, TEORELL, 2016).

Em relação à primeira crítica, Enriquez e Centeno (2012) indicam que, enquanto as discussões ocorrem, majoritariamente, no sentido de conceituar e medir as capacidades estatais - “para que servem” -, parte dos esforços deveriam ser canalizados também na direção de responder à seguinte pergunta: “capacidade estatal pra quem?”. Ao afirmar que uma das funções formativas do Estado moderno é servir a sociedade, os autores lembram que será sempre prudente questionar “a quem serve as capacidades estatais”, dado que os serviços prestados pelo Estado ocorrem de maneira bastante diferenciada entre países, regiões e populações. Críticos do reducionismo conceitual e do uso acentuado de *surveys* que buscam resultados predeterminados⁵⁷, os autores indicam que o conceito terá maior sentido quando se incorporar às análises a distinção entre “as intenções” e o “resultado” da atuação estatal, sugerindo, por fim, que no “futuro as análises empíricas devam se basear em casos que leve em conta o **contexto histórico**” (ENRIQUEZ, CENTENO, 2012, p. 133, grifo nosso)⁵⁸.

Seguindo a mesma linha, Lindvaal e Teorell (2016) deixam claro que os estudos sobre capacidades estatais se justificam mais pelo seu caráter prático que por seu potencial teórico-conceitual, pois a leitura estática de uma realidade preconcebida é incapaz de acompanhar a trajetória e dinâmica das forças políticas. Já Cingolani (2013) vai indicar que a falta de boas estruturas conceituais de capacidades estatais leva a uma multiplicidade de medidas que, frequentemente, apontam em direções conflitantes. Praticamente, existem três maneiras de medir capacidades estatais: (i) as que escolhem indicadores individuais e utilizam grandes bancos de dados (ex: homicídios, capacidade estatística, densidade ferroviária, etc.); (ii) as que escolhem uma definição unidimensional limitada pela literatura e pelo problema de pesquisa e utiliza-se de proxies para captar fenômenos; (iii) as que escolhem um índice multidimensional

⁵⁷ Capacidade estatal é um conceito elástico (*concept stretching*) que, por vezes, é confundido com o próprio conceito de governança (FUKUYAMA, 2013). Utilizado majoritariamente no circuito internacional sob a ideia da corrupção (*rent seeking*), as medidas de capacidades estatais ocorrem por *surveys* que são disponibilizados ou comercializados por organismos financeiros e agências de riscos. Entre as diversas instituições que medem capacidades estatais, destacam-se: *ICRG/Political Risk Services*; *IBRD/World Development Indicators*; *EBRD: European Bank for Reconstruction and Development*; *EIU: Economist Intelligence Unit*; *WHO: World Health Organization*; *GFS: Government Finance Statistics*; *IMS: Information Management System*; *WGI: Worldwide Governance Indicators*; *CoW: Correlates of War*; *CNTS: Cross-National Time-Series Data Archive*; *State Capacity Surve* (FUKUYAMA, 2013; AGUIAR, LIMA, 2019; SOUZA, FONTANELLI, 2020).

⁵⁸ “Our theoretical and empirical review leads us to believe that the future of empirical analysis [...] will require case-based research that accounts for [...] historical contextualization” (ENRIQUEZ, CENTENO, 2012, p. 133).

composto⁵⁹. Entretanto, lembra a autora, apesar dos avanços nas medidas, a amplitude conceitual de capacidade estatal leva a fortes contradições explicativas.

No Brasil, embora se tenha registrado avanços e reinterpretações (AGUIAR, LIMA, 2019), as análises, em sua maioria, se ativeram a entender “a que serve” as capacidades estatais, não progredindo no sentido de questionar “a quem serve” (ENRIQUEZ, CENTENO, 2012; GOMIDE, 2016; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018). Essa limitação, que não busca distinguir as “intenções” dos “resultados” das capacidades estatais, se mostra importante porque, como vimos anteriormente, a consolidação da área de Assuntos Públicos está associada à ideia de uma leitura da realidade que leve a mudanças sociais e econômicas (WAGNER, 2007). Nesse sentido, não é preciso muito esforço para identificar, como descreveu O’Donnell (1993) na década de 90, a persistência de “áreas marrons” no Brasil onde as capacidades estatais somente podem ser concebidas sob a existência de “dois Estados para dois povos” (STREECK, 2013). Ou seja, em países altamente desiguais como é o caso do Brasil, que possui baixa capacidade infraestrutural em oferecer serviços públicos nessas áreas marrons, mas, no mesmo território, possui despoticamente uma alta capacidade de impor violência à população, o conceito de capacidade estatal é limitado (MANN, 1984).

Mas o que explica a difusão e o predomínio do conceito de capacidade estatal nesta terceira fase dos estudos de políticas públicas no Brasil? Dois caminhos que se autoreforçam no período recente ajudam na construção de uma resposta. O primeiro, como vimos, se sustentada na necessidade de afirmação da nova comunidade epistêmica, na dependência das pesquisas de incentivos do Ipea e da Enap e, de forma mais geral, da conversão da crítica acadêmica em produção científica (BIANCHI, 2014; MARQUEZ, SOUZA, 2016; WOOD JR., 2016; LOUREIRO, CALABREZ, 2020). Já o segundo está associado à própria limitação conceitual de capacidade estatal que, ao não incorporar o contexto histórico e a dinâmica das forças políticas, proporciona um ambiente no qual as explicações dos resultados, mesmo quando explicitamente contraditórias, podem ser utilizadas (ENRIQUEZ, CENTENO, 2012; CINGOLANI, 2013; LINDVALL, TEORELL, 2016).

Por exemplo, o trabalho de Souza e Fontanelli (2020) exemplifica em grande medida essas questões e limitações. Ao estudarem comparativamente as capacidades estatais no Brasil e na Argentina, os autores confirmam inicialmente “uma das hipóteses da literatura de que a

⁵⁹ “There are in general three types of approaches to measuring state capacity: choosing single generic measures; choosing a narrow one-dimensional definition with matching proxies; and choosing a composite multi-dimensional index [...]” (CINGOLANI, 2013, p. 38).

capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais” (SOUZA, FONTANELLI, 2020, p. 52). Em seguida, chegam à seguinte conclusão:

[...] a pesquisa mostrou que a capacidade burocrática do Brasil é mais alta do que a da Argentina em relação a dois indicadores: seleção competitiva e estabilidade do servidor. O argumento para explicar a diferença entre os dois sistemas burocráticos nas últimas décadas é baseado na diferença da agenda da redemocratização e no *timing* das reformas institucionais e constitucionais. A elite brasileira buscou assegurar, pela via constitucional, a construção de instituições democráticas sólidas e onde a formação de uma burocracia weberiana se inseria, ao exigir concursos competitivos para todas as instâncias da administração pública e todos os níveis de governo. Na Argentina, a redemocratização se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a ditadura militar (SOUZA, FONTANELLI, 2020, p. 53).

Conforme Cingolani (2013), a capacidade (burocrática) adotada pelo estudo de Souza e Fontanelli (2020) é uma medida unidimensional limitada pela literatura e pelo problema de pesquisa que utiliza como parâmetro de medida (proxies) dois indicadores: a realização de concursos públicos para entrada nos órgãos públicos e estabilidade legal conferida a estes agentes. Como resultado deste cálculo, foi verificada uma maior capacidade burocrática no Brasil, em comparação com a Argentina. Não há, aqui, questionamentos quanto aos aspectos metodológicos e os resultados obtidos. Entretanto, dado as limitações interpretativas e conceituais, é importante discutir, como lembrou Cingolani (2013), as contradições envolvidas nas explicações dos resultados, como, por exemplo, responder à seguinte pergunta: “o poder dos militares está direta ou inversamente relacionado à capacidade do Estado?”⁶⁰.

Ao comparar as decisões da elite brasileira de realizar concursos públicos pós-88 e da Argentina de punir os crimes ocorridos durante a ditadura militar, e que isso levou à criação de “instituições democráticas mais sólidas no Brasil”, é possível perceber fortes contradições explicativas (CINGOLANI, 2013). Considerando o contexto histórico e o fato de que estamos tratando de duas “novas democracias” que reforçam a delegação em detrimento da participação democrática direta (WEFFORT, 1992)⁶¹, o poder e a capacidade de atuação política dos militares, menos no caso da Argentina, e muito mais no caso do Brasil, operaram e, mais recentemente, foram um dos fatores principais na desconstrução das frágeis instituições

⁶⁰ “[...] is the power of the army directly or inversely related to state capacity?” (CINGOLANI, 2013, p. 39).

⁶¹ “As ‘novas democracias’ são aquelas cuja construção ocorre em meio às condições políticas de uma transição na qual foi impossível a completa eliminação do passado autoritário. Além disso, essa construção se dá em meio às circunstâncias criadas por uma crise social e econômica que acentua as situações de desigualdade social extrema, bem como de crescente desigualdade. Em consequência, as novas democracias [tomam] formas institucionais peculiares que enfatizam mais a delegação do que a representação” (WEFFORT, 1992, p. 85).

democráticas no Brasil (MARTINS FILHO, 2021). Assim, por serem contraditórias, as explicações de Souza e Fontanelli (2020) “perfumam a realidade” e não avançam no sentido de perguntar “a quem serve” a capacidade estatal, assumindo em certa medida uma “ideologia concurreira” que se apoia em uma meritocracia “segundo a qual os certames recrutam os mais habilidosos, competentes e aptos” para cuidar do Estado (FONTAINHA, GERALDO, VERONESE, 2015, p. 682).

Como se pode perceber, o arranjo acadêmico-institucional estabelecido nos últimos anos - que se retroalimentou da política incentivo institucional do Ipea e Enap e da forte entrada e atuação de pesquisadores em um ambiente de competição e quantificação da pesquisa – foi, por um lado, reponsável por criar uma comunidade epistêmica mais e aumentar a produção de artigos (MARQUES, SOUZA, 2016; BATISTA, DOMINGOS, VIEIRA, 2020); mas, por outro, hierarquizou precocemente temas, abordagens, conceitos e teorias. Ou seja, apesar dessa institucionalização do campo disciplinar, que passa a ser aceito e reconhecido entre os pares (KUHN, 2007), isso não foi capaz de dar legitimidade política à área dos Assuntos Públicos e das políticas públicas como instrumentos de transformação da realidade social (WAGNER, 2007). A não entrada na agenda de pesquisa de questões como desigualdade e violência, assim como os temas ajuste fiscal, financeirização das relações federativas e reformas administrativas, são fundamentais para a consolidação das políticas públicas como instrumentos de transformação da realidade, o que contribuirá para que se tenha como em outros países a área dos Assuntos Públicos como campo político.

Mas esse obstáculo à consolidação do campo não se liga exclusivamente à dependência da agenda de pesquisa das políticas e das agências governamentais. Outro fator, também estrutural, contribuiu para que houvesse essa hierarquização temática e a redução dos espaços para debates alternativos no campo das políticas públicas: a escassa atuação de plataformas de políticas públicas fora da órbita governamental - os *think tanks*. Como vimos anteriormente, o lugar da pesquisa sobre administração pública na primeira metade do século XX ocorreu em torno do Dasp que, com a sua extinção, sobreviveu quase que exclusivamente na Fundação Getúlio Vargas (FISCHER, 1984). Assunto não abordado por aqueles que estudam a trajetória da área (MARQUES, SOUZA, 2016; COELHO *et al.*, 2020), a “sobrevivência” do campo basicamente em uma única instituição contribuiu para que não se criassem condições de competição de ideias, levando, ao mesmo tempo, a uma situação monopolizadora na figura da Fundação Getúlio Vargas (LADI, LAZAROU, HAUCK, 2018). Sobre isso, Gaetani (2008), um dos principais profissionais reflexivos no Brasil, confirma essa afirmação ao dizer que as áreas

de administração pública e políticas públicas “em termos acadêmicos possuem bordas frágeis e porosas, sendo também caracterizadas por não possuírem uma forte *policy community*, com poucas exceções como no caso da Fundação Getúlio Vargas” (p. 38).

Os *think tanks*, como é a Fundação Getúlio Vargas, são atores chaves na dinâmica do sistema político norte-americano desde o início do século XX, além de serem organizações estruturantes que sustentam a área de *Public Affairs* naquele país⁶². Sua participação mais intensa como atores políticos nos Estados Unidos vai ocorrer, principalmente, após a 2ª guerra, quando passam a exercer importante papel na firmamento interna e externa do modelo capitalista liberal norte-americano frente ao dos países que participavam do bloco soviético. O livro *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* de Lerner e Lasswell (1951) e considerado um marco da área de *Policy Science* e ilustra essa função política dos *think tanks* nos Estados Unidos, ora produzindo conhecimento para políticas públicas, ora sendo instrumento de implementação dessas políticas e ideias que defendem. Por exemplo, ao mesmo tempo em que advoga internamente o uso intensivo de técnicas estatístico-comportamentais e que os estudos de políticas públicas tivessem que ser dedicados à “engenharia social”, o livro de Lerner e Lasswell também foi uma iniciativa política de um dos mais tradicionais *think tank* norteamericano, o *Hoover Institution*, criado em 1919 e financiado pelo fundo privado *Carnegie Corporation* que tinha entre seus interesses explícitos o combate à ameaça comunista (ANDREWS, COHN, 2003)⁶³.

Funcionando como ponte entre a academia (universidades) e os governos, e entre os governos e as empresas de consultorias e assessoria técnica, os *think tanks* se caracterizam pela sua independência em relação aos governos. Em termos de pesquisa, se distinguem dos projetos realizados na academia por combinar preocupações práticas e pesquisas de curto e médio prazo (JAMES, 1993; SECHI, ITO, 2016). Entretanto, mais do que uma existência formal e numerosa ou de construir e fornecer um pensamento dominante, vai ser a diversidade

⁶² Os mais antigos *think tanks* que ainda se encontram em atividade nos Estados Unidos são: o *Carnegie Endowment for International Peace* (1910), *Brookings Institution* (1916), *Hoover Institution* (1919), *National Bureau of Economic Research* (1920), *Council on Foreign Relations* (1921) e *Social Science Research Council* (1923). No ano de 2019, dos 8.248 *think tanks* existentes no mundo, 1.872 encontravam-se nos Estados Unidos. Somente em Washington, neste mesmo ano (2019) existiam cerca de 400 *think tanks* (MACGAN, 2019).

⁶³ Para uma melhor compreensão do papel dos *think tanks* nos Estados Unidos, tome como exemplo a *RAND Corporation*. Criada inicialmente como um projeto pela Força Aérea em 1945 para desenvolver tecnologia e estratégica de defesa em parceria com a empresa *Douglas Aircraft* (atual *Boeing*), em 1948 torna-se empresa sem fins lucrativos. Na década 60, ao mesmo tempo em que participa da formulação de estratégias na guerra do Vietnã, expande seu foco para políticas públicas nas áreas de saúde, educação, justiça, segurança e demografia. Em 1970 funda a *Pardee RAND Graduate School*, primeira escola a conceber em 1974 o título de doutorado em políticas públicas. Entre 1974 e 2018, formou mais de 400 doutores (FISHER, WALKER, RICH, 2013).

de *think tanks* e de opiniões, abrindo espaço para o debate público e apresentação de ideias alternativas políticas em diferentes áreas, que dará características únicas à área de *Public Affairs* nos Estados Unidos (NELSON 1998; WAGNER, 2007).

No Brasil, as informações contidas no *Global Go To Think Tank Index Report* de 2018 confirmam que, contrário da experiência norte-americana, o que se configurou ao longo do tempo foi uma extrema concentração de poder político em uma única instituição: a Fundação Getúlio Vargas (MACGAN, 2019). Conforme esse relatório que é publicado anualmente há mais de 30 anos pela Universidade da Pensilvânia e que faz um *raking* dos *think tanks* ao redor do mundo, a Fundação Getúlio Vargas encontra-se na 6ª colocação mundial, à frente de instituições como *Chatham House* no Reino Unido, *Woodrow Wilson* nos Estados Unidos e *Konrad Adenauer Foundation* na Alemanha. Se, em um primeiro momento, a presença de uma instituição nacional entre os grandes *think tanks* internacionais suscita surpresa ou mesmo felicitação, em um aprofundamento analítico posterior, isso vai demonstrar distorções devido a extrema concentração de poder político na FGV, pois o segundo melhor *think tank* brasileiro, a Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), ocupa somente a 123ª colocação.

Essa situação de baixa competitividade de ideias e pouca diversidade de atuação dos *think tanks* não encontra paralelo mesmo entre os países vizinhos. Enquanto no Brasil existe 1 *think tank* para cada 2,03 milhões de habitantes, no Chile essa proporção é 1 para 296 mil habitantes, enquanto que na Argentina a relação é 1 para 192 mil. Ou seja, proporcionalmente à população, no Chile existem sete vezes mais *think tanks* que no Brasil e, na Argentina, esse número em 10 vezes ao do Brasil. Por outro lado, enquanto o melhor colocado brasileiro (FGV) encontra-se na 6ª colocação mundial, o *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, melhor posicionado na Argentina, encontra-se na 44ª posição, e o *Libertad y Desarrollo*, mais bem colocado no Chile, encontra-se na 67ª posição (MACGAN, 2019)⁶⁴.

Se uma das principais características que identificam os *think tanks* é a relevância do seu papel nos debates sobre políticas públicas ao oferecer argumentos técnicos consistentes de forma a influenciar os governos, um olhar sobre a realidade nacional deixa claro a quase completa falta de competição desse ambiente político no qual a FGV exerce suas atividades e funções. Como colocado pelos especialistas (JAMES, 1999; MACGANN, 2019), se a essência de um *think tank* se mede pela sua capacidade técnica, mas, também, por costurar a relação

⁶⁴ No Brasil, sob diferentes abordagens e focando diferentes aspectos, os estudos sobre o papel e nicho de atuação dos *think tanks* ainda são pouco explorados na literatura de políticas públicas (LOUREIRO, 1997; TEIXEIRA, 2013; FILGUEIRAS, ROCHA, 2013; SECHI, ITO, 2016; LADI, LAZAROU, HAUCK, 2018).

entre academia e os governos, e governos e as empresas de consultorias e assessoria técnica, influenciando, mas permanecendo autônomo em relação aos governos, a Fundação Getúlio Vargas se diferencia de qualquer outra instituição no Brasil: seja outros *think tanks*, universidades ou agências de pesquisas e ensino governamentais como o Ipea e a Enap (FILGUEIRAS, ROCHA, 2013; SECHI, ITO, 2016; LADI, LAZAROU, HAUCK, 2018).

Essa influência da FGV no período recente, atuando de forma autônoma no debate econômico, mas com forte ascendência sobre o governo e agências como o Ipea e Enap, tem como implicação direta no processo de desenvolvimento da área de Assuntos Públicos no Brasil a redução dos espaços a debates críticos e saídas alternativas de políticas públicas no âmbito governamental. Dois “fenômenos sociais” governamentais construídos no passado recente confirma esse poder exercido pela FGV no debate público e no direcionamento da agenda das políticas públicas: (i) o surgimento de uma “nova classe média” no Brasil (NERI, 2011) e a “decolagem” do estado do Rio de Janeiro como ponta de lança de “novo federalismo social” (NERI, 2012). A difusão e ampla aceitação desses “fenômenos sociais” não advêm somente das qualidades técnicas, mas, principalmente, da atuação política da FGV como um autêntico *think tank* ao respaldar e da maior legitimidade à atuação governamental. Em pronunciamento realizado pela presidente Dilma Rousseff na própria FGV em abril de 2012, é possível perceber essa influência de como a agenda governamental se apoia e entroniza ideias e políticas públicas desenvolvidas no âmbito dos *think tanks*:

[...] eu sugiro a todos que se interessam [pelo tema da pobreza], a leitura do livro do Marcelo Neri, *A Nova Classe Média*, que é [...] um dos estudos mais bem feitos desse processo [...], que inspira a gente a melhorar nossos programas [...], [Marcelo Neri] é um grande colaborador do governo federal e dos estados e da federação [...], é um dos brasileiros que ajudaram o Brasil a combater a pobreza e a miséria (ROUSSEFF, 2012).

Multivariados e paralelos devem ser os caminhos de atuação e sucesso dos *think tanks*, que buscam ativamente estar influenciando (ação indireta) e participando (ação direta) dos governos de forma contínua, sendo, em última instância, uma característica que configura a sua própria razão de existência institucional (JAMES, 1993). Trata-se, conforme bem demonstraram Ladi, Lazarou e Hauck (2018) ao indicar o papel do Instituto Brasileiro de Economia da FGV na manutenção do discurso da austeridade fiscal no Brasil, de fomentar o fenômeno das “portas giratórias” (*revolving doors*) que “fornece aos *think tanks* acesso às elites políticas e empresariais e lhes permite atuar como portadores de discurso através da criação,

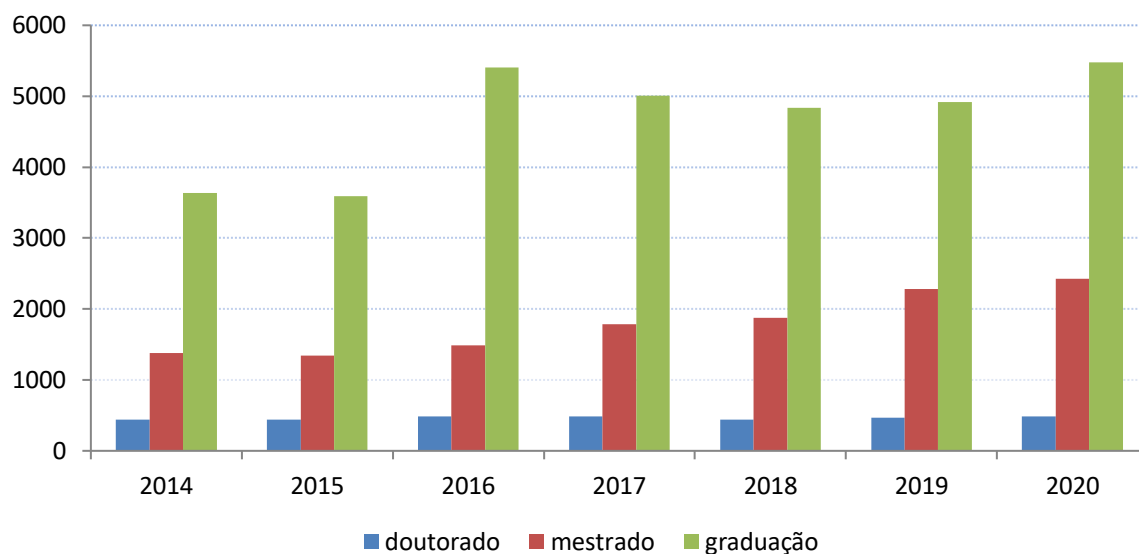
elaboração e justificação de políticas e ideias” (p. 236)⁶⁵. Por isso, e diferentemente de outras instituições como as universidades, outros *think tanks* nacionais e órgãos de pesquisa governamentais, a Fundação Getúlio Vargas além de ser um centro de pesquisa e ensino que possui o mais antigo curso de graduação de administração pública no país (ver Quadro 04), atua também prestando distintos serviços aos governos: realização de pareceres jurídicos, consultorias técnicas e assessoria na área de gestão, assim como a realização de seleções (concursos) e formação continuada de servidores públicos.

Dados e informações compiladas a partir da leitura dos relatórios de gestão da Fundação Getúlio Vargas entre os anos de 2014 a 2020 e que estão apresentados nos Gráficos 02 e 03 apontam essa multivariada de atuação. Em termos de ensino, a quantidade de alunos da Fundação Getúlio Vargas aumentou em 54%, saindo de 5.452 estudantes em 2014 para 8.392 em 2020 (Gráfico 02). Com forte inserção na área governamental, daí ofertarem seus cursos somente nos três principais centros urbanos nacionais – Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília -, a maior expansão entre 2014 e 2020 ocorreu no mestrado, que aumentou em 76%, enquanto que a graduação e o doutorado cresceram, respectivamente, 51% e 12%. Outro ponto característico do seu próprio nicho de atuação é que a área de ensino da FGV possui 33% dos seus alunos no mestrado (27%) e doutorado (7%), se diferenciado de outras instituições no Brasil como são as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)⁶⁶.

⁶⁵ Marcelo Neri, a quem a presidente Dilma Rousseff se referiu em seu discurso – “inspira a gente a melhorar nossos programas [e] é um dos brasileiros que ajudaram o Brasil a combater a pobreza e a miséria” - é professor, pesquisador e diretor do Centro de Políticas Sociais da FGV, e durante o seu governo foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (09/2012 a 05/2014) e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (03/2013 a 02/2015).

⁶⁶ A amplitude territorial e papel social das IFES no ensino, pesquisa e extensão são muito maior, daí essa afirmação fazer sentido apenas quando comparamos os mesmo cursos, já que a FGV não atua, por exemplo, em áreas como engenharias, ciências naturais e saúde. Em suas três unidades (Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília), a FGV oferece os seguintes cursos de graduação: Ciência de Dados, Ciências Sociais, Matemática Aplicada, Relações Internacionais, Direito, Economia, Administração de Empresas e Administração Pública.

Gráfico 02 - Número de estudantes matriculados na FGV (ano/cursos)

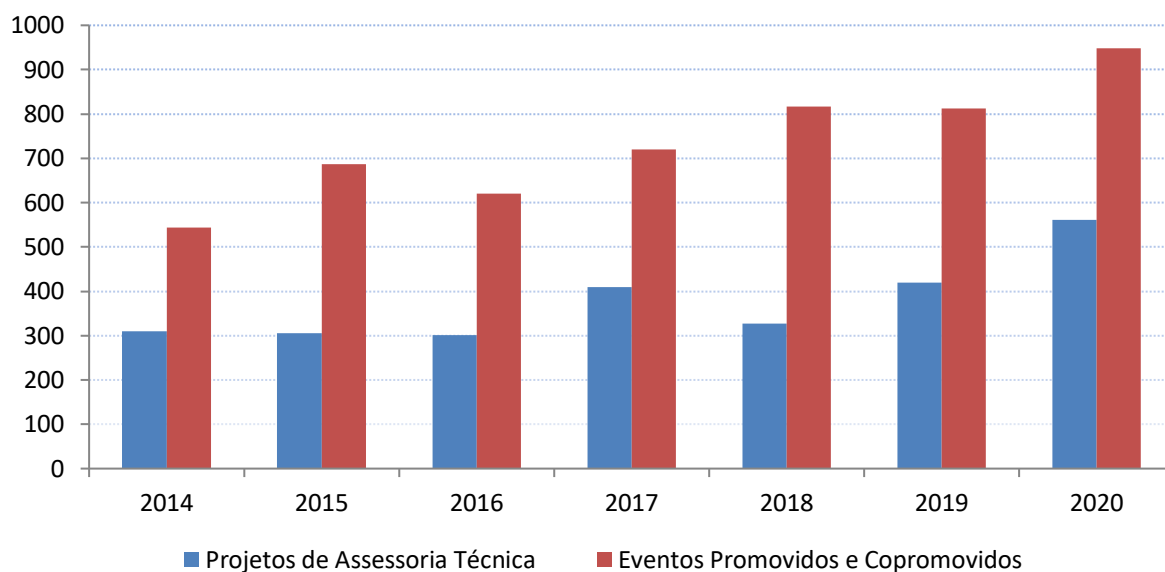


Fonte: Elaboração própria por meio de informações dos relatórios de gestão

Ainda, como relatado anteriormente, a influência da FGV no debate acadêmico nas áreas de administração e políticas públicas, assim como na influência da agenda e formulação de políticas governamentais é muito maior que o ensino e pesquisa. Além de manter três revistas acadêmicas, sendo que uma delas a principal na área no Brasil⁶⁷, e deter a propriedade de uma editora que publicou 1.745 livros entre 2014 e 2020, a Fundação Getúlio Vargas possui outras três atividades essenciais à sua função política de criar pontes entre o mundo acadêmico e os governos, e entre os governos e as empresas de consultoria e assessoria. A primeira são os programas de cursos continuados de média e curta duração, cujas características principais são a alta capilaridade por meio da descentralização e terceirização da marca FGV pelo país, o que atinge desde o nível nacional, até pequenas prefeituras. Entre 2014 e 2020, essa modalidade de ensino e relacionamento com os governos teve, em média, mais de 100 mil alunos matriculados anualmente. As outras duas atividades, conforme representadas no Gráfico 03 abaixo, são eixos fundamentais de atuação dos *think tanks* e que distingue a Fundação Getúlio Vargas de qualquer outra instituição no mercado relacional brasileiro: a prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica e a promoção de encontros e eventos (TEIXEIRA, 2016; LADI, LAZAROU, HAUCK, 2018).

⁶⁷ As três revistas mantidas pela FGV são: (i) Cadernos Gestão Pública e Cidadania, publicado desde 1996 (qualificação Qualis B2); (ii) Cadernos EBAPE.BR, publicado desde 2003 (qualificação Qualis A2); (iii) Revista de Administração Pública, publicada desde 1967 (qualificação Qualis A1).

Gráfico 03 – Assessoria técnica e eventos promovidos ou copromovidos pela FGV (ano)



Fonte: Elaboração própria por meio de informações dos relatórios de gestão de 2014 a 2020.

Como se pode observar, no período recente, entre 2014 e 2020, há um aumento constante destes dois instrumentos institucionais de intermediação de interesses e serviços. Enquanto em 2014 foram realizados 544 eventos pela Fundação Getúlio Vargas, que incluem desde o lançamento de livros, seminários, simpósios e outras atividades coletivas, esse número em 2020 chegou a 948, um aumento de 74% em relação a ano de 2014. No que se refere à prestação de assessoria técnica e consultoria, em 2014 foram realizados 310 desses serviços, enquanto que em 2017 esse número foi igual a 409. Em 2020, este número saltou para 561, o que corresponde a um aumento de 81% entre 2014 e 2020.

1.5.3 Administração Pública, Ruptura Democrática e Austeridade Fiscal: obstáculo à continuidade da área dos Assuntos Públicos?

Como vimos na seção 1.2., nos países desenvolvidos a consolidação da Administração Pública e o uso das políticas públicas como instrumentos políticos de mudanças da realidade social coincidiram com a própria afirmação do campo disciplinar. Mesmo que por caminhos distintos, nestes países o convencimento de profissionalizar quadros técnicos para atuar na formulação e implementação de políticas públicas decorreu de um contínuo processo de aproximação entre os governos, academia e *policy makers*, cujo objetivo se confundia com a própria formação do Estado nacional (NELSON, 1998; WAGNER, 2007). No Brasil, mesmo que o impulso inicial ocorrido pelo Dasp na década 30 tivesse o objetivo fomentar o ensino e

pesquisa na área de Administração Pública em um movimento conectado com os condicionantes socioeconômicos e políticos da época, no qual o Estado caminhava a uma crescente intervenção nas políticas públicas, esta relação mais orgânica entre academia, burocracia e campo de atuação foi interrompida pelo Golpe militar de 1964. Neste sentido, um dos resultados desta dificuldade e descontinuidade é que a área de Assuntos Públicos no Brasil não foi capaz de estabelecer “o princípio de sua própria existência enquanto campo: a possibilidade de analisar/explicar a política pública para conformá-la. É neste princípio que o convencimento e a legitimidade do campo, dos cursos e da atuação dos diferentes atores ganham força” (ETULAIN, SERAFIM, HOROCHOVSKI, 2018, p. 56)⁶⁸.

Em grande medida, o processo recente de expansão da área dos Assuntos Públicos no Brasil, que toma forma no aumento de cursos, alunos, professores, pesquisadores e publicações, foi influenciado pela participação mais ativa a partir dos anos 2000 de um grupo de servidores públicos denominado de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Comumente conhecidos como gestores públicos, essa carreira foi criada em um contexto de transição do regime autoritário e de inserção das ideias gerenciais na Administração Pública. Em sua concepção estavam implícitas a mobilidade institucional e a formação generalista, responsável por dotar o servidor de uma visão abrangente e sistêmica dos problemas administrativos, servindo, assim, como elo entre o governo e a administração pública (SANTOS, PINHEIRO, MACHADO, 1994). Dessa forma, assim como se pode dizer que o movimento do “Campo Públicas” é algo novo no ambiente acadêmico, a ampliação do número de gestores públicos no governo federal, sua difusão para os governos estaduais e sua interseção com a academia foram, também, iniciativas que acompanharam esse movimento de revalorização do Estado, da Administração Pública e das políticas públicas presente no projeto novo-desenvolvimentista pós-2003. Conforme disposto na Tabela 04, excetuando-se a União e Minas Gerais, 13 estados criaram a carreira de gestor público desde o início dos anos 2000, totalizando, hoje, mais de 6.700 cargos em 14 estados e no governo federal⁶⁹.

⁶⁸ No Reino Unido e Estados Unidos, as atuações históricas, respectivamente, do *Royal Institute of Public Administration* (RIPA) criado em 1922 e da *American Society for Public Administration* (ASPA) criada em 1939 foram responsáveis por abarcar um amplo espectro de parcerias com os governos, seja regulando atividades, fornecendo serviços e instrução aos quadros administrativos, ou atuando diretamente no fomento de pesquisas e ensino e no debate sobre o papel da Administração Pública (NOTTAGE, STACK, 1972; HAMILTON, 2000).

⁶⁹ Corrêa, Coelho e Almeida (2014) indica a presença de gestores públicos em de mais de 20 municípios.

Tabela 04 – Gestores Públicos, esferas de governo, ano de criação, cargos.

Entes	Cargo ⁷⁰	Ato Normativo de Criação	Quantidade de Cargos
União	EPPGG	Lei nº 7.834/1989	1.560
Minas Gerais	EPPGG	Lei nº 11658/1994	80 (anual)
Sergipe	TPPGG	Lei nº 4.302/2000	60
Mato Grosso	GG	Lei nº 7.350/2000	110
Goiás	GP	Lei nº 13.902/2001	124
Bahia	EPPGG	Lei nº 8.889/2003	300
Ceará	AGP	Lei nº 13.659/2005	60
Acre	GPP	Lei nº 1.704/2006	271
Paraíba	TPPGG	Lei nº 8.435/2007	500
Espírito Santo	EPPGG	Lei nº 8.479/2007	50
Pernambuco	AGA	LC nº 117/2008	300
Rio de Janeiro	EPPGG	Lei nº 5.355/2008	400
São Paulo	EPP	LC nº 1034/2008	500
Distrito Federal	GPPGG	Lei nº 4517/2010	2.300 ⁷¹
Rio Grande do Sul	APOG	Lei nº 13.421/2010	150

Fonte: Elaboração própria por meio de pesquisa às respectivas legislações de cada ente.

Apesar de não existir uma relação formal, nos últimos anos a existência e atuação dos gestores públicos na Administração Pública e uma intersecção cada vez maior na academia, vem sendo associada ao fortalecimento da área de Assuntos Públicos, ora indicando que a presença dos gestores incentivou o campo, ora o contrário, que o campo se beneficiou da existência da carreira (FILGUEIRAS, LOBATO, 2015; SILVA, TEIXEIRA, BARBOSA, 2015; PALLOTTI, PEREIRA, CAMÕES, 2015; BRASIL, CAPELLA, 2016; MARQUES, SOUZA, 2016; TINOCO, 2016; COELHO, 2019). Essa constatação, que de certa forma

⁷⁰ EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; TPPGG – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental; GG – Gestor Governamental; GP – Gestor Público; AGP – Analista de Gestão Pública; GPP – Gestor de Políticas Públicas; AGA – Analista em Gestão Administrativa; EPP – Especialista em Políticas Públicas; GPPGG - Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental; APOG - Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão; APPGG – Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.

⁷¹ No caso do Distrito Federal, o número elevado deve-se ao fato que houve uma renomeação e enquadramento da grande maioria dos servidores considerados da área meio.

procura associar à imagem dos gestores públicos a perspectiva de atuação profissional para os egressos dos cursos de graduação do Campo de Públicas, ao mesmo tempo que os gestores públicos fornecem oxigênio e contribuição à área, se baseia em observações gerais decorrentes da movimentação de atores político-institucionais, como em pesquisas bibliográficas recentes que sugerem essa retroalimentação simbólica e que são apresentadas de um ponto mais abstrato a outro mais concreto por meio dos seguintes apontamentos:

- (i) a expansão universitária e o aumento da oferta de egressos dos cursos do Campo de Públicas é acompanhado paralelamente pela expansão no governo federal e a criação e difusão das carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelos governos estaduais (ver Quadro 04; Tabela 04);
- (ii) apesar das diferenças de atuação dos gestores, suas características (perfil generalista, mobilidade funcional, assessorar altos postos do governo, atuar na redução de conflitos, etc.), assim como o próprio nome dos cargos, são bastante similares às justificativas de criação dos cursos (ver Quadro 04; Tabela 04);
- (iii) os conteúdos exigidos nos mecanismos competitivos de entrada nas carreiras de EPPGGs são próximos àqueles que compõem o núcleo disciplinar das grades curriculares dos cursos do CP: políticas públicas, gestão pública e gestão social;
- (iv) ações políticas como a da Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública (Feneap) “solicitou formalmente, em audiência com o Secretário de Planejamento, a manutenção do curso de Administração Pública em um dos *campi* da Universidade de Santa Catarina (Udesc), com a criação concomitante da carreira de EPPGG pelo governo estadual” (PALLOTTI, PEREIRA, CAMÕES, 2015, p. 67);
- (v) “[a criação] do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental [...] pode ser citada como um exemplo da constituição do campo de políticas públicas no Brasil” (BRASIL, CAPELLA, 2016, p. 80);
- (vi) a expansão da área de políticas públicas nos últimos 20 anos “é realmente impressionante, [e isso] se deve à expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação, assim como das carreiras de gestor público em vários níveis de governo” (MARQUES, SOUZA, 2016, p. 328-329);
- (vii) “a quantidade de cursos superiores de Administração Pública ofertados nos estados de Goiás e do Mato Grosso, [indica que] uma das possíveis interpretações para tal

oferta foi a institucionalização da carreira de gestor público no âmbito de seus governos estaduais na virada do século” (COELHO, 2019, p. 263-264);

Apesar das constatações e as citações elencadas acima, essa maior interação entre academia, governos e a burocracia no Brasil que se “reinicia” em meados dos anos 2000 é, por exemplo, menor quando comparada ao movimento mais orgânico experimentado pela atuação do Dasp e que continuou nos anos posteriores até sua interrupção ocasionada pelo o Golpe militar de 1964. Como lembram os professores e pesquisadores responsáveis pelo processo de consolidação recente, essa aproximação é fundamental para a identidade do campo prático-disciplinar ao “evitar o enclausuramento do Campo de Públicas no âmbito estritamente acadêmico, com risco de empobrecer as temáticas norteadoras da formação acadêmica e os temas para pesquisa” (PIRES *et al.*, 2014, p. 125). Essa preocupação do enclausuramento da área não é circunscrita somente ao campo acadêmico, mas também, pela própria concepção de que a profissionalização da Administração Pública não vai ocorrer de forma dissociada do campo. É o que vai apontar o estudo realizado por Raadschelders e Lee (2011) no qual argumentam que o arrefecimento da interação entre academia e burocracia na área da Administração Pública é algo mais profundo e decorre de mudanças ocasionadas pelo processo de globalização financeira na área profissional desde os anos 70.

Após realizarem ampla pesquisa nas principais revistas científicas da área em diferentes países, Raadschelders e Lee (2011) constataram, conforme disposto na Tabela 05, que um dos principais motivos de falta de oxigenação do campo nas últimas cinco décadas está associado justamente à drástica diminuição da participação (publicações) de profissionais reflexivos (*reflective practitioners*) nestes periódicos especializados. Conforme se percebe, essa tendência se acentua principalmente nas décadas de 80 e 90, coincidindo com a implementação das políticas neoliberais nos países ocidentais. Enquanto que, entre as décadas de 40 e 60, os profissionais reflexivos correspondiam a cerca de metade (50%) dos autores nas duas principais revistas mundiais da área - *Public Administration* do Reino Unido e *Public Administration Review* dos Estados Unidos -, nos anos 90 e 2000 esse percentual é reduzido para cerca de 10%. No caso do Brasil, enquanto nas décadas de 70 e 80 a participação dos burocratas no principal periódico nacional - Revista de Administração Pública - era superior ao do número de acadêmicos, nos anos 1990 essa relação passou a ser quatro vezes menor.

Tabela 05 – Participação dos profissionais reflexivos em revistas especializadas (%)

País	Revistas	Período	Acadêmicos	Profissionais Reflexivos
Reino Unido	<i>Public Administration</i>	1945-69	43,5	53,8
		1970-94	79,1	19,3
Estados Unidos	<i>Public Administration Review</i>	1940-69	54,1	45,9
		1966-75	65,0	35,0
		2000-09	93,2	6,8
Brasil	Revista de Administração Pública	1970-80	34,6	42,2
		1980-90	64,0	18,6
		1990-2002	76,1	17,5

Fonte: adaptado de Raadschelders e Lee (2011, p. 23).

Ao buscarem sistematizar os porquês que levaram à redução das contribuições dos profissionais reflexivos nas revistas e, conseqüentemente, no campo acadêmico, Raadschelders e Lee (2011) indicaram quatro grandes transformações que ocorreram no próprio papel da Administração Pública: (i) que os valores dos servidores públicos mudaram e, entre contribuir para periódicos, e ter recompensas financeiras, estes preferem o último; (ii) que os profissionais que geralmente escrevem são aqueles que ocupam altos escalões, entretanto, nos últimos anos, estes tornaram-se cada vez mais politizado e comercialmente motivado; (iii) que os governos recorrem cada vez mais a empresas privadas para fazer muito do seu trabalho, incluindo a sua própria produção de publicações; e, (iv) puro e simplesmente, os severos cortes nos serviços públicos em muitas áreas requerem profissionais para fazer mais com menos, tendo, assim, menos tempo livre para refletir sobre o ambiente de trabalho.

No caso do Brasil, além da tendência mundial apontada por Raadschelders e Lee (2011), que viu a participação dos burocratas reduzir de 42,2% para 17,5% em pouco mais de 20 anos na principal revista nacional, outros dois macro-desafios decorrentes do Golpe de 2016 emergiram no jovem caminho da área de Assuntos Públicos que se reiniciou em meados dos anos 2000. O primeiro é a própria ruptura das regras do jogo democrático e de suas instituições, cuja consequência direta e imediata ocorreu no sentido de se criar maiores restrições, tanto nos já dificultosos canais de participação popular nas políticas públicas, como no acesso à

informação pública (AVRITZER, 2019; MIGUEL, 2019)⁷². Como vimos anteriormente, um dos pilares constitutivos do campo das políticas públicas nos Estados Unidos são as atuações dos *think tanks*, enquanto o outro é a defesa “intransigente” da democracia, já que sem o funcionamento dos dois (*think tank* e democracia) não há do que se falar de “estudar o Estado em ação” (NELSON, 1998; MULLER, 2018).

No Brasil, com forte apoio da mídia⁷³, a rejeição do Decreto 8.243 em outubro de 2014 pela Câmara dos Deputados, iniciativa política esta que pela primeira vez procurou criar um Sistema Nacional de Participação Social; e, posteriormente, a edição em 2019 pelo governo Bolsonaro do Decreto nº 9.759 que extinguiu todos os conselhos de políticas públicas, são indicativos de uma clara interrupção da ideia de “democratização da gestão e das políticas públicas” lançada com a Constituição de 1988 e que começou tomar maior forma em meados dos anos 90. São duas medidas que mostraram a precariedade do lugar dos arranjos institucionais das políticas públicas entre o Estado e a Sociedade, e que se somaram nos anos seguintes com a deterioração acelerada da ética e transparência pública, a militarização do serviço civil e o uso privado do patrimônio público, práticas estas pouco republicanas e patrimonialistas que se julgavam terem sido superadas nesse nível no Brasil, em um claro indicativo que as instituições não estão funcionando (MIGUEL, 2019).

O outro obstáculo recente à sustentação do campo está relacionado às medidas ultraliberais de austeridade fiscal que atinge de forma transversal o ensino, a pesquisa e a perspectiva profissional (DWECK, ROSSI, OLIVEIRA, 2020). Destaca-se, nesse sentido, as Emendas Constitucionais nº 95/2016 e nº 109/2021, que abrangem todas as esferas de governo, e as Leis Complementares nº 159/2017 e nº 178/2021, que atingem os estados e municípios. O “Teto dos Gastos”, como ficou conhecida a EC 95/2016, impede por 20 anos a ampliação dos investimentos em serviços públicos em valores maior que a inflação. Já a EC 109/2021 impôs medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes da União, Estados,

⁷² Os eventos ocorridos em 2016 vêm sendo objeto de amplo debate e discussões na academia e, por isso mesmo, recebem diferentes adjetivos no sentido de qualificar o Golpe de 2016, sendo chamado de Golpe parlamentar, jurídico-parlamentar, midiático-jurídico-parlamentar, midiático-empresarial-jurídico-parlamentar, golpe neoliberal, entre outros (CHALOUB, MEDEIROS, LIMA, 2020). Apesar da variedade de adjetivação, o consenso é que houve uma quebra das regras do jogo que vinham sendo respeitados até aquele momento.

⁷³ Sobre o comportamento da mídia, a revista *Veja* publicou na edição de 28/10/2014: “Dois dias após o segundo turno da eleição, a Câmara dos deputados derruba decreto bolivariano de Dilma”. Em 29/12/2014, na mesma revista, Reinaldo Azevedo disse: “Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. É golpe!”. Para Cristiane Jungblut, em *O Globo* de 29/5/2014, “a decisão da presidente Dilma de tentar criar um modelo de participação social via decreto foi vista como um exagero, passando por cima inclusive da Constituição”. Na mesma edição de *O Globo*, o jurista Carlos Velloso, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, afirma que “há risco de enfraquecimento do Poder Legislativo como fórum de representação da sociedade e de discussão de grandes temas, além do engessamento das decisões do governo” (BEZERRA, BARON, 2017, p. 9-10).

Municípios e Distrito Federal. No que se refere às LC 159/2017 e LC 178/2021, o objetivo é aprofundar o perverso modelo de financeirização das relações federativas inaugurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), assunto este que será explorado no próximo capítulo. Em resumo, o objetivo central de todas essas medidas é, por um lado, limitar constitucionalmente as despesas com serviços públicos à sociedade, sejam eles investimentos ou gastos em políticas públicas; e, por outro, garantir um fluxo contínuo e estável de pagamento dos juros da dívida pública. Trata-se, como foi elaborado por Streeck (2013) e apresentado na introdução desta tese, de somente mais um passo na consolidação de um Estado dual que possui estruturas e lógicas distintas para o mercado e a sociedade, mas que é cada vez mais comandado pelo “povo do mercado”⁷⁴.

O aprofundamento das medidas de austeridade fiscal que constitucionaliza um “Estado dual” no Brasil vai atingir o movimento recente de fortalecimento da área de Assuntos Públicos de três formas. Primeiramente, no próprio funcionamento administrativo das universidades públicas, que se estende para os novos cursos de graduação e manutenção dos novos campi que foram criados na esteira do Reuni. O segundo impacto das medidas se dá na morte lenta do próprio objeto de estudo da área, ou seja, atingem diretamente as políticas públicas nas mais variadas áreas: educação, saúde, assistência social, segurança pública, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente, direitos humanos, entre outras. A terceira consequência das medidas ultraliberais, apesar de não afetar diretamente, tem um impacto mais amplo e de médio e longo prazo, que é a perspectiva de atividade laboral no setor público, o que impactando diretamente o interesse dos cursos por novos estudantes.

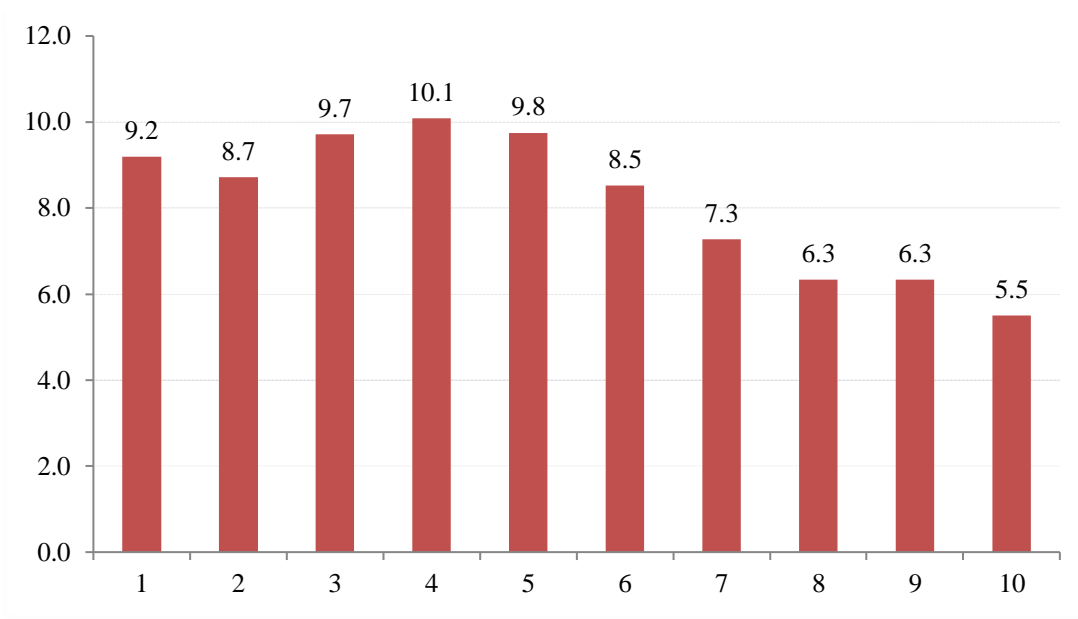
Em relação ao primeiro ponto, é importante primeiramente salientar que, se o Reuni proporcionou condições para o crescimento das universidades federais a partir dos anos 2000, isso ocorreu, como disseram Araújo e Pinheiro (2010) há mais de uma década, sob uma nova institucionalidade e trouxe novos mecanismos políticos de controle do MEC sobre as IFES. Utilizando da perspectiva agente-principal, as autoras indicam que o MEC, como o principal, procurou engajar as universidades (agentes) no “atingimento das metas [e] uma orientação para resultados” (p.662)⁷⁵. Entretanto, com o advento da EC nº 95/2016, mais do que mudanças de

⁷⁴ Conforme Dweck (2020), a constitucionalização deste Estado dual “irá impor um outro projeto de país. Trata-se de um novo pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social [...]. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias e agrava a brutal desigualdade da sociedade brasileira” (p. 95-96).

⁷⁵ Conforme Mello e Dias (2011), a reforma no ensino superior é um movimento internacional que se inicia com a declaração de Bolonha em 1999 e que posteriormente tomou forma em um acordo entre 47 países. Sob ritmos e alcances distintos, as transformações do sistema universitário internacional seguiram os seguintes focos de ação:

gestão ou atingimento de metas e resultados, o fato é que grande parte das universidades federais (agentes) estarão impedidas de sustentar o movimento iniciado pelo Reuni e que tem o MEC (principal) como o principal condutor do processo (OLIVEIRA, 2018). O Gráfico 04 abaixo indica a evolução de 2011 até 2020 dos recursos discricionários disponíveis para investimentos nas universidades federais.

Gráfico 04 – Recursos discricionários para investimentos nas universidades federais (R\$ bilhões).



Fonte: Siop (2021). Deflacionado pelo IPCA até 12/2020.

É possível perceber que entre 2011 e 2015 os valores destinados para investimentos, apesar de serem discricionários, sofreram pouca variação ao longo deste período e tiveram uma média anual igual a R\$ 9,5 bilhões. Entretanto, desde 2016, se observa uma redução mais acentuada destes recursos destinados às universidades federais, fato este que se torna bastante desafiador a qualquer tipo de “gestão universitária” quando se compara com a dimensão da expansão não somente dos cursos do Campo de Públicas, mas do Reuni com um todo, conforme se pode perceber nos dados e informações levantados anteriormente neste artigo:

(i) maior mercantilização e privatização da universidade pública; (ii) filtros para transferência de recursos direto de pesquisas e estipulação de metas para novos financiamentos; (iii) baixa participação democrática e pouca transparência no processo de reorganização do ensino e pesquisa; (iv) redução da autonomia e da qualidade do ensino e pesquisa; (v) empobrecimento da diversidade no universo acadêmico em função da adoção de padrões estandardizados, principalmente, ao modelo do Reino Unido, que historicamente inspirou o norteamericano.

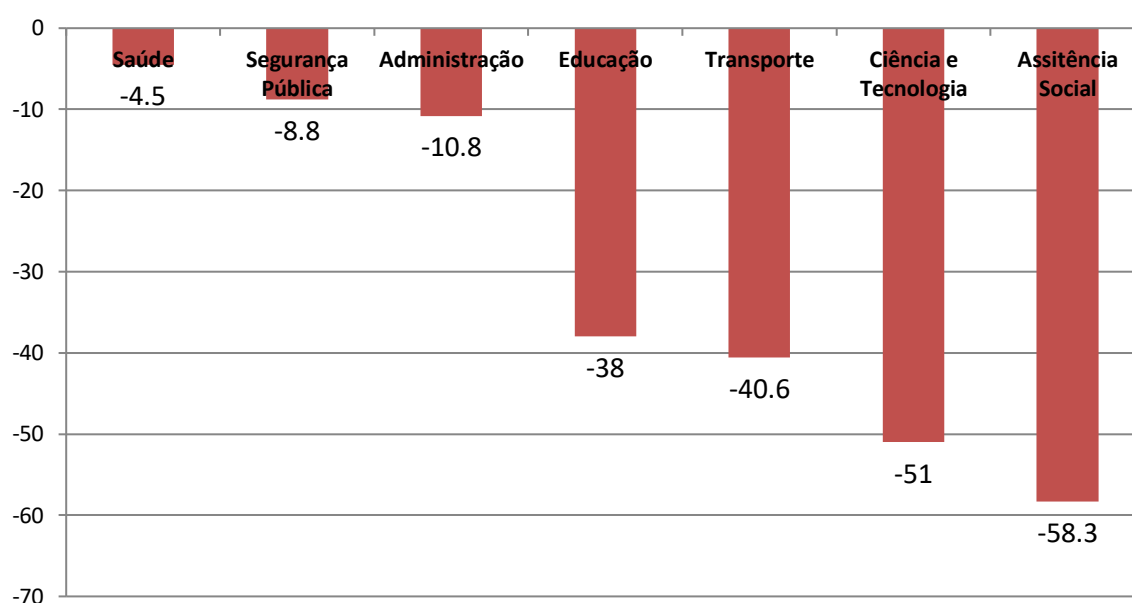
- (i) entre 2003 e 2017 o número de estudantes em cursos de graduação presencial nas universidades federais cresceu de 109.184 para 393.550, um aumento de 238% (Gráfico 01);
- (ii) entre 2002 e 2017 o número de campi nas universidades federais aumentou de 148 para 408, um crescimento de 175%, enquanto que a quantidade de cursos presenciais cresceu de 2.047 para 4.571, um aumento de 123% (Tabela 03);
- (iii) a maioria dos cursos do Campo de Públicas são ofertados em universidades federais (Quadro 04), e destes, grande parte, iniciaram suas atividades em novas universidades ou em campi descentralizados, o que necessita além de recursos humanos (professores e técnicos), recursos logísticos para fixação (Quadro 05);

No Gráfico 04, é possível perceber que os recursos destinados para investimentos sofreram uma forte retração desde 2016: o valor recebido em 2020 (R\$ 5,5 bilhões) correspondeu a menos de 60% daqueles destinados em 2011 (R\$ 9,2 bilhões). Temos, por um lado, a significativa redução de recursos para realizar obras, instalações, comprar equipamentos e material permanente, enquanto que por outro, houve um expressivo aumento no número de campi (175%), cursos (123%) e alunos (238%). Isso nos leva necessariamente a pensar que no médio prazo há duas possibilidades para realinhar estes dois movimentos contrários. A primeira, a imprescindibilidade de revogação do Teto de Gastos (DWECK, 2020). Ao consideramos que o fornecimento de recursos humanos (professores e técnicos) aos campi descentralizados não é, necessariamente, acompanhado na mesma velocidade pelo fornecimento e manutenção de infraestruturas físicas e de tecnologia de informação, o que se descortina caso não se revogue o Teto dos Gastos é a outra opção: a existência gradual de um processo de “(des)Reuni”, cujas consequências atingem diretamente o Campo de Públicas.

O segundo impacto das medidas de austeridade ocorre no desmonte do próprio objeto de estudo da área: as políticas públicas. Ao se utilizar da estratégia de desidratar (*drift*) as políticas públicas, que são a própria razão de existência do campo, esse processo atinge as mais variadas áreas de atuação governamental: educação, saúde, assistência social, segurança pública, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente, cidadania, etc. Trata-se, em grande medida, de inaugurar uma nova etapa de pesquisa na qual o objeto de estudo passa a ser o “desmantelamento das políticas públicas”, algo que já vem acontecendo com pesquisadores europeus ao analisarem os impactos da austeridade sobre as políticas públicas (BAUER *et al*, 2012). Análises mais contemporâneas indicam os efeitos da austeridade fiscal na composição

do orçamento público e deixam mais visíveis a constitucionalização de “dois Brasis”. Estamos, como demonstrou Pires (2021), presenciando a implementação de uma “austeridade seletiva”, pois além da redução transversal dos gastos e investimentos públicos, esse processo ocorre mais acentuadamente em umas áreas que outras, conforme se pode perceber no Gráfico 05 em relação às diferenças entre os graus de reduções dos gastos em saúde, segurança pública, administração, educação, transporte, ciência e tecnologia e assistência social.

Gráfico 05 – Redução de despesas sujeitas a programação financeira (discricionárias) por áreas selecionadas entre 2016 e 2021⁷⁶ (em %)



Fonte: adaptado de Pires (2021).

A área da saúde, mesmo fortemente afetada pela pandemia, reduziu em 4,5% os gastos em 2021 em relação a 2016, enquanto que os recursos para segurança pública diminuíram 8,8% e na área de administração (planejamento, orçamento, controle interno, receita, etc.) a redução foi de 10,8% no mesmo período. Já outras áreas, como o caso dos transportes, um importante setor que contribui para o crescimento econômico por se tratar de investimento em infraestrutura, teve em 2021 uma redução de 40,8% em relação a 2016. Entretanto, quando se trata de perspectivas quanto ao futuro do campo dos Assuntos Públicos no Brasil, são as drásticas diminuições dos valores nas áreas de educação (38%), ciência e tecnologia (51%) e assistência social (58,3%) que indicam grandes desafios no horizonte do campo disciplinar, o

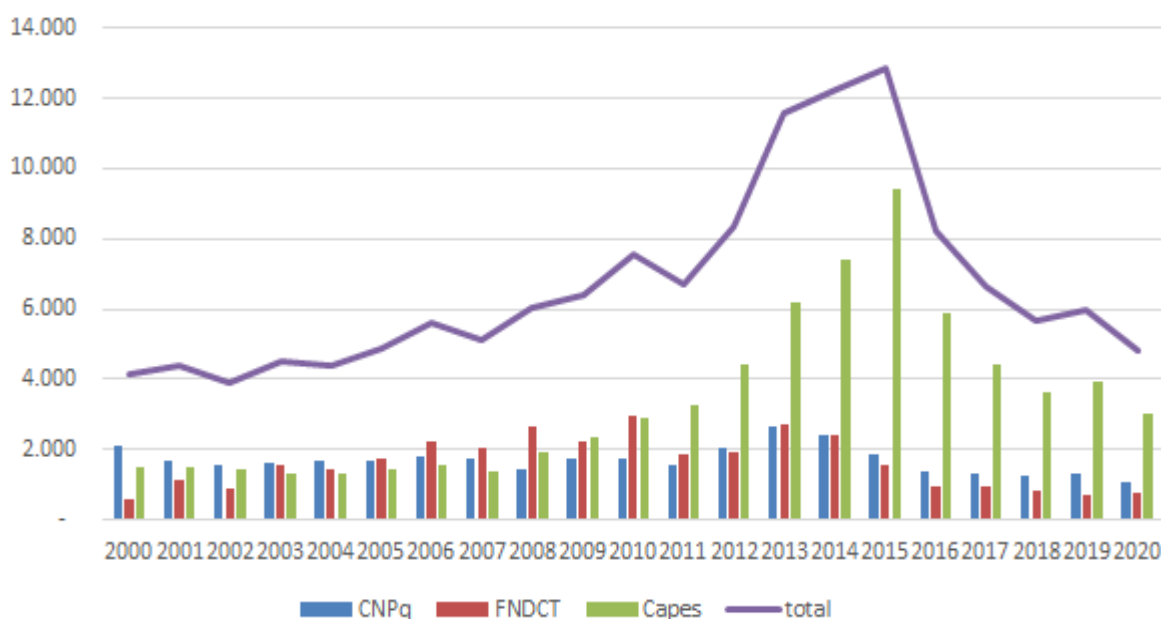
⁷⁶ Valores deflacionados pelo IPCA e excluem créditos extraordinários, apoio para estados e municípios e o programa Bolsa Família, rubricas que foram fortemente afetadas pela pandemia. O ano de 2021 se refere aos 12 meses acumulados até abril. Maiores detalhes do trabalho realizado por Pires (2021) estão no Apêndice C.

que leva a se pensar em mudar o objeto de análise e passem a considerar os efeitos do ajuste fiscal (BAUER *et al.*, 2012), algo que como vimos anteriormente não ocorreu mesmo durante o boom de pesquisa recente. Em suma, trata-se de transformações estruturais que foram constitucionalizadas e que estão além de corte de despesas para a realização do “ajuste fiscal” e que fogem aos desenhos institucionais de políticas públicas que se mostram pesados às mudanças. No mesmo sentido de Leite e Fonseca (2018), as transformações é:

[...] verdadeiro processo de desestabilização dos marcos da democracia política e social [...] e um efetivo desmonte do arcabouço legal e institucional das políticas sociais, que não passa somente por cortes orçamentários [...], mas pela desconfiguração das conquistas sociais [...] estabelecidas sob a forma de pacto constitucional (p. 120).

Outro efeito da austeridade fiscal que merece ser abordado de forma mais ampla no tempo, mas de forma mais específica quanto ao destino dos recursos, são aquelas fontes que estão intimamente associadas à pesquisa. Vimos no Gráfico 05 que os recursos discricionários para a área de ciência e tecnologia em 2021 são 51% menores que aqueles destinados em 2016, o que inclui nessa redução valores destinado, por exemplo, à Fiocruz, Indústrias Nucleares do Brasil (INB) e Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep). Entretanto, quando analisamos mais especificamente as principais fontes de apoio à pesquisa - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) -, os valores destinados 2020 praticamente correspondem àqueles destinados há 20 anos. Ou seja, conforme disposto no Gráfico 06, os valores disponíveis em 2020 das três principais fontes de recursos para pesquisa (FNDCT, CNPq e Capes) foi um pouco maior que aquela disponível no ano 2000, uma situação político-institucional completamente diferente, o que corresponde a uma geração (Gráfico 06).

Gráfico 06 – Investimento em ciência e tecnologia por fontes selecionadas – FNDCT, Cnpq e Capes (em R\$ milhões)



Fonte: De Negri (2021)

Importante salientar o comportamento dos recursos de financiamento de pesquisas promovidas pela Capes no período que coincide com o aumento do interesse no ensino e pesquisa na área dos Assuntos Públicos. Enquanto entre os anos 2000 e 2010 a Capes, o CNPq e o FNDCT disponibilizaram, na média, individualmente cerca R\$ 1,5 bilhão ao longo de 11 anos, a partir de 2011 se verifica um aumento gradativo dos recursos provenientes da Capes em relação ao CNPq e o FNDCT. No ano de 2015, por exemplo, a Capes ofertou quase três vezes mais recursos que os valores disponibilizados pelo CNPq e FNDCT juntos. Entretanto, esse aumento que se verifica entre 2011 e 2015 não se sustenta e já em 2016 começa a retroceder rapidamente, o que nos leva a supor que no curto e médio prazo pode ocorrer um aprofundamento da dependência do campo de Assuntos Públicos às diretrizes governamentais e suas agências como o Ipea e a Enap, algo que como vimos nunca deixou de existir e constitui um desafio estrutural à consolidação da área no Brasil.

Por fim, a terceira implicação das medidas de austeridade fiscal, mas também da facilidade de rompimento e naturalização de diretrizes pouco republicanas e antiéticas que se mostraram de fácil permeabilidade na Administração Pública no governo Bolsonaro, está relacionada à quebra da perspectiva laboral por parte dos alunos egressos dos cursos criados nos últimos 15 anos. Os efeitos desta junção ocorrem de duas maneiras. Assim como ocorre na

redução de recursos para as universidades e as políticas públicas, os dados mais atualizados e dispostos na Tabela 06 apontam que há uma mudança estrutural na política de contratação e reposição de pessoal no serviço público civil⁷⁷. O segundo efeito é a deterioração das condições laborais no setor público que, desde 1995, vinha em um lento processo de profissionalização e modernização no qual boa parte dos servidores se via como atores ativos do processo de democratização e fortalecimento das políticas públicas (CARDOSO JR., 2011).

Em relação ao primeiro, os dados referentes às despesas com pessoal civil e militar da União na Tabela 06, e que foram categorizados como recursos destinados a *ativo civil*, *aposentado civil*, *ativo militar* e *aposentado militar*, corroboram os efeitos e mudanças que vem ocorrendo na estrutura do serviço público desde 2016⁷⁸. O primeiro ponto importante a observamos nas quatro categorias é que não houve alteração nos valores destinados ao pagamento da folha de servidores ativos civis entre 2016 e 2021, fato este que não ocorreu com todas as outras três categorias. Tomando como pressuposto que entre 2016 e 2021 houve muitas promoções e progressões individuais dos diversos cargos que compõem as inúmeras carreiras do serviço público civil da União, e que isso eleva o valor total das despesas com pessoal, a resposta do não aumento dos valores entre 2016 e 2021 se encontra na linha abaixo, que indica o valor com aposentadorias civis ter aumentado em 10% no mesmo período. Ou seja, a não variação nos recursos destinados aos ativos se explica pela variação das aposentadorias e que leva a algo que já vem sendo pronunciado: que não há uma política de reposição de pessoal civil no governo federal, adotando-se assim uma lógica gerencial de disciplinar a arquitetura governamental desenvolvida por Roberts (2010)⁷⁹. Quanto aos governos estaduais, como veremos no próximo capítulo, esse ajuste gerencial tem efeitos mais devastadores, já que estes entes sofrem também o processo de financeirização das relações federativas que se recrudesciu por meio das LCs 159/2017 e 178/2021.

⁷⁷ Levantamento recente realizado por Ferreira (2022) indica que, de 2014 a 2020, houve queda de 97,5% no número de vagas no Poder Executivo Federal na administração direta: “em 2014, houve 279 concursos autorizados com 27.205 provimentos; já em 2020, foram três concursos para prover 659 vagas”.

⁷⁸ Em termos de orçamento público, estes quatro gastos encontram-se dentro do grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais” e a nomenclatura para as quatro categorias na Tabela 06 são, respectivamente, as seguintes: “Ativo civil”, “Aposentadorias e pensões civis”, “Ativo militar” e “Reformas e Pensões militares”.

⁷⁹ Dados do Fonacate indicam que nos últimos sete anos, o Ipea perdeu cerca de 30% dos funcionários, o Ibama 40% e o INSS 50%. Exceções quanto à reposição foram as polícias federal e rodoviária federal.

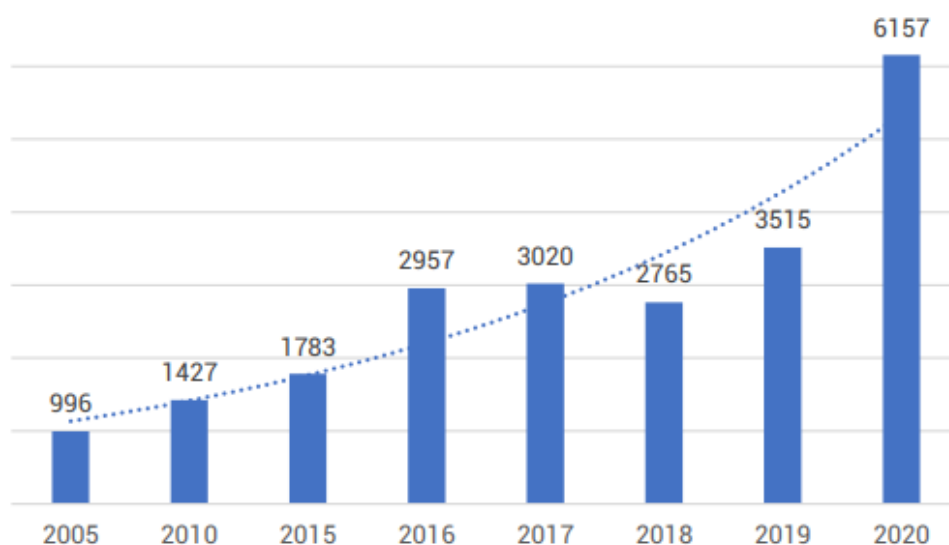
Tabela 06 - Despesa com servidores públicos da União (em R\$ milhões)

Categorias	2016		2021		ΔH (2016-2021)
<i>Ativo Civil</i>	140.951	(46,3%)	140.980	(43,1%)	0,0%
<i>Aposentadoria Civil</i>	85.866	(28,2%)	94.434	(28,9%)	10,0%
<i>Ativo Militar</i>	29.980	(9,8%)	34.853	(10,6%)	16,3%
<i>Aposentadoria Militar</i>	47.853	(15,7%)	57.026	(17,4%)	19,2%

Fonte: elaborado a partir de Pires (2021), ver Apêndice C. Valores deflacionados pelo IPCA até abril de 2021

Outro ponto importante a ser observado na Tabela 06 é o aumento dos valores destinados aos militares, seja ativo ou inativo, o que comprova a implementação de uma “austeridade seletiva”. Enquanto entre 2016 e 2021 os gastos com servidores civis ficaram estagnados, as despesas com militares da ativa aumentaram em 16,3% e aquelas com aposentados subiram 19,2%, quase o dobro do aumento da aposentadoria dos servidores civis (10%). Entretanto, outro fenômeno que se intensifica após o Golpe de 2016 e implica diretamente na consolidação da área de Assuntos Públicos é a forte ocupação de cargos civis por militares. Esse processo de militarização do serviço público, conforme se percebe no Gráfico 07, toma maior fôlego após 2015, ano qual existiam 1783 militares em cargos civis. Entretanto, em 2016 esse valor quase dobra e, em 2020, chega a 6157. Ou seja, em apenas cinco anos, de 2016 a 2020, o número de militares ocupando cargos civis aumentou em 245%.

Gráfico 07 – Militares cedidos para cargos civis no governo federal (2005 a 2020)



Fonte: Fonacate (2021, p. 10)

Não se trata apenas de cargos de alto e médio escalão, no ano de 2020, os titulares de 10 ministérios eram militares: cinco generais do Exército, dois capitães do Exército, um almirante da Marinha, um Tenente-Coronel da Aeronáutica e um oficial da Polícia Militar⁸⁰. Além disso, os militares também se fizeram mais presentes em postos de direção ou em conselhos de administração de algumas das maiores empresas estatais do país, tais como: Petrobras, Eletrobrás, Itaipu Binacional, Telebrás, Correios e EBSEH.

Apesar de terem sido apresentadas de forma separadas, o impacto das medidas de austeridade sobre o jovem percurso da área de Assuntos Públicos - que se traduz na soma do maior interesse, mais dos cursos, alunos e pesquisas, e uma incipiente relação entre academia e burocracia – ocorre de forma multivariada e cada uma não pode ser dissociada da outra: seja no próprio funcionamento administrativo das universidades públicas, na morte lenta das políticas públicas ou na mudança da Administração Pública como estrutura política.

1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM VOO DE GALINHA DA ÁREA DE ASSUNTOS PÚBLICOS RECENTE?

A valorização do papel do Estado e a expansão de políticas governamentais durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff propiciaram o aumento de universidades, professores e pesquisas que tinham no “Público” seu foco de interesse. Mas mais do que afirmar se esse movimento político-acadêmico é um voo de galinha, este artigo procurou apontar limites e obstáculos à institucionalização de uma área de “Assuntos Públicos” no Brasil. Ao trazer aspectos políticos e históricos da trajetória e tentativas de se institucionalizar esse campo no Brasil e compará-los com experiências de outros países nos quais as políticas públicas, além de área disciplinar, serviram de forma mais efetiva como instrumentos técnicos e políticos de mudanças da realidade nacional, este capítulo contribui ao debate de duas formas. Ao apontar questões deixadas por fora do “verniz institucional” e que são fundamentais para sustentação do campo, como é a questão da relação entre globalização financeira e os efeitos do ajuste fiscal nas políticas públicas. Ao fazer uma análise institucional menos ingênua e apaixonada quanto a sustentabilidade no médio e longo prazo do recente processo de expansão do campo.

O primeiro ponto abordado foi o de que nos países onde ocorreram experiências exitosas de consolidação do campo disciplinar dos Assuntos Públicos, as políticas públicas tiveram

⁸⁰ Os ministérios ou secretários com status de ministérios ocupados por militares em 2020 eram: Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Governo, Secretaria Geral da Presidência, Ciência, Tecnologia e Inovação, Defesa, Infraestrutura, Minas e Energia, Saúde e Transparência (FONACATE, 2021).

papel fundamental como instrumento político de consolidação da soberania nacional e da transformação da realidade social interna. Apesar das diferenças entre os arranjos institucionais resultantes nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, uma característica comum que legitimou a área de Assuntos Públicos nestes países foi que tanto a Administração Pública como estrutura do Estado, assim como as políticas públicas como instrumentos de mudanças da realidade social, não se desenvolveram dissociadas de uma leitura da realidade política, econômica e social nacional. Ou seja, nestes países, o campo científico foi se consolidando e reafirmando a sua importância tanto em formar quadros técnicos para administração que se modernizava durante o século XX, como em melhorar os estudos e pesquisas aplicadas às mudanças da realidade social e econômica, em um processo que reforçou a relação entre academia, campo científico, *policy makers* e o campo de atuação.

No Brasil, este ciclo virtuoso entre teoria, prática e transformação da realidade nunca se completou e iniciativas políticas que caminharam nesse sentido foram objeto de bruscas interrupções. Embora a experiência em torno do Dasp nos anos 1930 se assemelhasse ao dos países desenvolvidos ao legitimar espaços para os Assuntos Públicos ao mesmo tempo em que se modernizava a Administração Pública, o Golpe militar em abril de 1964, que após três dias fechou o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), demonstra como nossa trajetória de melhoria da área disciplinar e dos instrumentos de políticas públicas sofre interrupções. Em 2016, após um curto período no qual se percebe a expansão do interesse pelo “Público”, uma sucessão de acontecimentos de quebra das regras democráticas mais uma vez parece ter interrompido o uso das políticas públicas como instrumento de afirmação da soberania nacional e de mudança da realidade social. Separados por meio século, esses dois eventos indicam limitações estruturais que contribuem para a não consolidação da área e a baixa legitimidade do debate dos “Assuntos Públicos”, daí o grande entrave estrutural ainda hoje sobre os limites deste campo disciplinar no Brasil. As experiências de outros países ensinam: se a ideia de nação que englobe toda a população, a área disciplinar fica prejudicada.

Outra questão levantada é que apesar do aumento de universidades, pesquisadores e produção científica, o processo político-acadêmico recente de construção da “unidade na diversidade” sob a denominação “Campo de Públicos” ainda parece ser mais uma unidade de vontades que uma comunidade científica reconhecida socialmente com seus problemas, objetos e métodos. Ao invés de procurar definir padrões multidisciplinares mínimos para a “diversidade”, a estratégia adotada pelos atores ocorre mais no sentido de transformar a expressão “Campo de Públicas” em uma polissemia para abarcar toda “unidade” possível.

Outro ponto é a desigualdade entre as instituições participantes. Tomando as 38 graduações do “Campo de Públicas”, é clara essa disparidade e conseqüentemente o poder de algumas poucas instituições monopolizarem o debate. Com o aprofundamento de ajuste fiscal e atuação cada vez mais individualizada das universidades e pesquisadores, cursos descentralizados em instituições federais novas e que necessitam, ao mesmo tempo, se estabelecer fisicamente e manter seus alunos nestes locais (ex: UFCA, Unilab, UFOPA, UFSB), encontram-se em desvantagem em relação àqueles em centros urbanos (ex: UFABC, UFRGS, UFMG) ou que historicamente dominam o debate público na área (ex: FGV).

Em relação à forte expansão da área de políticas públicas alguns obstáculos foram levantados. Identificado como subcampo da Ciência Política, e por isso mesmo mais coeso que a área de administração pública que carece de uma “disciplina mãe” no Brasil, essa “terceira fase” dos estudos das políticas governamentais, apesar das afirmações ao contrário, se mostrou, principalmente após 2014, bastante dependente dos acenos governamentais. A hierarquização de temas, como burocracia e implementação de políticas públicas, e a difusão de conceitos, como capacidade estatal, ocorreu não pela academia e universidades, mas por agências como o Ipea e Enap. Como resultado desse arranjo político-acadêmico estabelecido nos últimos anos foi possível perceber a consolidação de uma comunidade epistêmica que, apoiada em incentivos governamentais, dominou o debate, pesquisas e revistas. Por outro lado, esse processo deixou pouco espaço para visões alternativas e questões que não se encaixasse na realidade institucional dos “desenhos das políticas públicas”. Por fim, essa fragilidade está diretamente associada a uma questão estrutural: a quase nula competição entre plataformas fora do governo. Como vimos, no caso do Brasil, não é excessivo afirmar que no campo das políticas públicas e da administração pública há quase um monopólio dos debates na figura da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Outro desafio tão proeminente, mas ao mesmo tempo pouco explorado pelos maiores entusiastas da área de administração pública e políticas públicas, são os impactos das medidas de austeridade sobre o jovem percurso da área de Assuntos Públicos. Como vimos, seus resultados ocorrem de três maneiras. No próprio funcionamento administrativo das universidades como organizações públicas federais, que se materializa na dificuldade de manutenção dos novos cursos de graduação e campi criados na esteira do Reuni. Na morte lenta do próprio objeto de estudo da área, ou seja, atingem diretamente as políticas públicas nas mais variadas áreas: educação, saúde, assistência social, segurança pública, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente, direitos humanos, entre outras. No ambiente e perspectiva laboral, que

se materializa ao mesmo tempo na redução de contratação e uma deterioração do ambiente de trabalho no setor público. A ruptura das regras do jogo democrático e a criação de maiores restrições, tanto nos já dificultosos canais de participação popular nas políticas públicas, como no acesso à informação pública, e, ainda, a volta de práticas não republicanas e patrimonialistas que se julgavam terem sido superadas, em um claro indicativo que as instituições não estão funcionando, também influenciam negativamente no curto e médio prazo a sustentabilidade do campo.

Ao trazer para a discussão deficiências históricas que contribuíram para a fragilidade institucional dos Assuntos Públicos no debate nacional e, ao mesmo tempo, se afastar de uma análise autocentrada e exageradamente otimista sobre o fenômeno recente, é possível perceber que apesar dessa expansão quantitativa, esse avanço não tratou de temas mais estruturais como é o impacto da financeirização e do ajuste fiscal nas políticas públicas (MARQUES, SOUZA, 2016; FARAH, 2018; AGUIAR, LIMA, 2019; BICHR, 2020; COELHO *et al.*, 2020; BATISTA, LIMA, VIEIRA, 2021). Pelos fatores levantados neste capítulo e utilizando-se da abordagem de Wagner (2007), podemos afirmar que, apesar do grande avanço nas pesquisas na área, em alguma medida houve um desacoplamento entre as políticas públicas como campo disciplinar-acadêmico e como instrumentos de mudança nacional e transformação social. Ao não abrir espaço para análises mais amplas que levem em consideração a influência da globalização financeira e o impacto da ideologia de austeridade fiscal na sustentabilidade das políticas públicas, pode-se perceber que houve, sim, um fortalecimento no curto prazo, mas cujo desenvolvimento do campo no longo prazo fica prejudicado devido às rupturas e golpes que ocorrem por fora da institucionalidade dos desenhos das políticas públicas (MIGUEL, 2019).

Em países como o Brasil, o processo de consolidação da administração pública e das políticas públicas sofre descontinuidade e são, mesmo que indiretamente, objetos de ajustes fiscais (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA, 2018), daí parecer ser prudente incorporarem às análises esta questão como fator originário de consolidação do campo do conhecimento para tratar de Assuntos Públicos. Como veremos nos dois próximos capítulos, o poder político e ideológico das instituições financeiras internacionais e a forma como estas se interagem, inclusive com o meio acadêmico, limitam o desenvolvimento das instituições nacionais, como é o desenvolvimento do próprio campo do saber dos Assuntos Públicos (BIERSTEKER, 1991; SASSEN, 1996, 2003; DATZ, 2008; REINSBERG, 2019; ROBERTS, 2010; SOEDERBERG, MENZ, CERNY, 2005; FROUD, LEAVER, WILLIAMS, 2007). Colocando de outro modo,

ao não levar em consideração os impactos da política de ajuste fiscal e sua lógica de disciplinar a arquitetura governamental, assim como desconsiderar o papel das ideias e da interação dos atores internacionais no processo de formulação e implementação das políticas públicas, estas análises possuem curto alcance e por isso mesmo se assemelham a um voo de galinha.

CAPÍTULO 2

GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: ELEMENTOS INDUTORES E CONDICIONANTES DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS

2.1. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas os governos se viram mergulhados em uma era de reformas e ajustes que tiveram como resultado significativas mudanças em suas arquiteturas institucionais (CASSESSE, 2003). O cientista político Roberts (2010) pontua as ideias, atores e instituições responsáveis por “colocar em marcha” (*forces at work*) esse “movimento silencioso” global de transformação e isomorfismo das estruturas governamentais. Conforme o autor, a combinação nas últimas décadas, de um crescente ceticismo nos canais democráticos e um otimismo exagerado nas reformas institucionais (*naive institutionalism*) comandadas por uma “oligarquia financeira global”, abriu caminho para que ocorressem significativas mudanças no comportamento dos governos. Ao identificar que esse processo é guiado pelo que chamou de “lógica da disciplina”, Roberts (2010) vai verificar que essas mudanças contribuíram para que houvesse, por um lado, uma redução e descrédito dos canais entre o Estado e a Sociedade. Por outro lado, salienta o autor, isso contribuiu para que se multiplicassem, em escala global, as instituições responsáveis por gerenciar os recursos públicos (*Treasure Power*), administrar as receitas estatais (*Tax Collectors*), controlar a inflação (*Central Banks*) e resguardar juridicamente o capital (*Independent Regulators*).

O Brasil, como parte integrante deste processo de globalização financeira não ficou incólume a essas transformações. Pelo contrário, diversos trabalhos indicam como a implementação das políticas neoliberais nas décadas de 80 e 90 foi responsável por: (i) desestruturar o setor financeiro-empresarial estatal, (ii) hierarquizar financeiramente as relações federativas e (iii) constituir uma “nova arquitetura governamental” de forma a moldar o Estado como *player* no mercado internacional (GOUVÊA, 1994; DINIZ, 1997, 2000; LOUREIRO, 1997; SOLA, GARMAN, MARQUES, 1998, LOUREIRO, ABRUCIO, 1999; OLIVIERE, 2007; OLIVEIRA, 2010). Diferentemente dos países desenvolvidos, que realizaram suas reformas em um ambiente de maior estabilidade política e econômica, no Brasil a implementação das políticas neoliberais foram: (i) adotadas sob sucessivas crises econômicas nos anos 80 e 90, (ii) acompanhadas por um processo inacabado de transição democrática e (iii)

estruturadas a partir de significativas mudanças nas relações federativas (ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 1998a, 2005; ARRETICHE, 2012).

Sobre o último ponto acima, o resultado foi que os municípios emergiram como importantes atores no âmbito político-federativo: “nos casos em que existia uma articulação direta entre a esfera superior e a inferior, [houve] uma ligação cada vez mais estreita, não apenas no campo financeiro, como também em torno da gestão administrativa e das relações políticas” (AFONSO, 2007, p. 07-08). Ao mesmo tempo, os estados ficaram em um quadro de maior indefinição de competências e de relacionamento com os outros níveis de governo, chegando a assumir, conforme alguns pesquisadores, a desconfortável posição de “elo perdido” no arranjo federativo (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2012). Entretanto, essa afirmação não pode ser interpretada como paralisia em adotar reformas por parte dos governos estaduais. Em relação às iniciativas de buscar modernizar as administrações públicas estaduais, nas últimas duas décadas os governadores embarcaram em um amplo e inconcluso projeto de reformas institucionais cujos atores, ideias e interesses que guiam este processo ainda são pouco conhecidos (ABRÚCIO, 2005a, 2010; ABRÚCIO, GAETANI, 2008; FIGUEIREDO, 2010).

Se, por um lado, essa constatação por si só merece atenção, já que, diferentemente do governo federal e dos municípios, os governos estaduais foram os entes da federação que sofreram os ajustes estruturais mais profundos em seus arranjos institucionais na década de 90. Por outro lado, o que se percebe é que, mesmo com a expansão recente das pesquisas na área de Assuntos Públicos, pouca atenção foi dada a esse longo e inacabado processo de modernização dos governos estaduais: “na literatura brasileira, poucos trabalhos focalizam o papel dos estados na produção e na implementação de políticas de ajuste fiscal” (SOUZA, 2007a, p. 32). Enquanto se viu a proliferação de estudos e pesquisas sobre o governo federal e, principalmente, sobre os municípios, ainda “sabemos muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual, [como], por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos estados” (SOUZA, 2003a, p. 18)⁸¹.

⁸¹ Como vimos no capítulo anterior, uma das características da área de políticas públicas no Brasil é a dependência da agenda de pesquisa das políticas governamentais e das instituições internacionais que resulta em uma hierarquização conceitual e temática. Após a Constituição de 1988, o ideal municipalista que associava diretamente descentralização à maior participação democrática e melhoria das políticas públicas proporcionou a proliferação de estudos sobre gestão de políticas sociais, conselhos de políticas públicas e orçamento participativo, todos, que guardavam proximidade com essa nova relação União e municípios (SOUZA, 2003). No cerne da ascensão dos municípios à esfera federativa está a consonância do retorno democrático, ratificado com a carta de 1988. Segundo Arretche (1996), a descentralização, via empoderamento municipal, era consenso entre grupos políticos opostos dentro da constituinte. Enquanto a esquerda via neste processo uma oportunidade de aprofundar mecanismos de participação direta da população nos assuntos públicos, a direita concebia-o como uma maneira de aumentar a

O presente artigo **se dedica a contribuir** para o melhor entendimento do “papel dos governos estaduais no federalismo” neste longo e inacabado processo de ajuste e reformas que se inicia nos anos 90 (SOUZA, 2007a; FIGUEIREDO, 2010). Ao considerarmos “a falta de modelos satisfatórios para se compreender a dinâmica de processos complexos de mudanças no terreno da gestão pública” (REZENDE, 2016, p. 376), e que a área de políticas públicas não tratou das relações entre financeirização, federalismo e governos estaduais, **o objetivo geral** do capítulo é identificar atores e ideias que sustentam o arranjo político responsável pelas Políticas de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) implementadas pelos governos estaduais nos últimos anos. Concebidas por instituições como o Banco Mundial, as PDIs, embora abstratas, se materializam sob denominações como “reformas administrativas” e “modernização da gestão” e são guiadas por um ideal cuja atração pelos reformadores se baseia nas ideias de eficiência econômica, integração e interligação e conhecimento especializado (MARGETTS, 2012). De forma **mais específica**, o artigo procura trazer elementos que ajudem a responder às seguintes questões: (i) qual o impacto do processo de globalização financeira nas estruturas dos governos nacionais e como se estabelecem as ligações entre os atores nos níveis internacional e nacional? (ii) quais transformações ocorreram no nível nacional que foram responsáveis por estabelecer um modelo de federalismo financeiramente hierarquizado que induz continuamente os ajustes gerenciais por parte dos governos estaduais?

A **hipótese** que se levanta no artigo é que, em um contexto de aprofundamento do processo de financeirização da economia e dado as características de nosso federalismo-legalista, é possível afirmar que as mudanças no nível estadual nos últimos 20 anos ocorram mais por um isomorfismo institucional entre os níveis internacional, nacional e estadual do que, necessariamente, por uma busca de melhoria da gestão (DIMAGGIO, POWELL, 1983; MELO, 2011). **Argumenta-se**, assim, que as reformas administrativas implementadas pelos governos estaduais não se guiam necessariamente por uma melhoria da gestão ou pela busca de novos modelos de governança mais participativos. Apresentam-se, muito mais, como um produto da globalização financeira, que é essencialmente um processo político de convergência cujo núcleo desse movimento é cada vez mais encontrado no discurso do neoliberalismo e na reestruturação das instituições e práticas políticas domésticas de preparar o Estado e sua

capacidade de iniciativa individual e, conseqüentemente, reduzir a dependência em relação ao estado. O argumento de ambos era de que quanto mais descentralizado, mais democrático. Almeida (2005) ratifica essa proposição. De acordo com ela, “[...]o apoio à descentralização era mais amplo e incluía as forças políticas mais importantes, tivessem ou não relação com interesses subnacionais. Democracia com descentralização era uma ideia-força e como tal tinha gravitação própria” (ALMEIDA, 2005, p. 32).

estrutura como plataforma das finanças mundiais (BABB, 2005, 2013; CERNY, 2014; VAN DER ZWAN, 2014; REINSBERG *et al.*, 2019; STREECK, 2010, 2013, 2014, 2018).

Entende-se que, embora os Estados nacionais tenham reduzido sua autonomia monetária e fiscal como forma de implementar políticas econômicas globais e práticas destinadas a aumentar a competitividade e atração de capital, setores do próprio Estado nacional lucraram com esse processo, pois foi a partir da criação ou fortalecimento de instituições burocráticas nacionais que estas medidas internacionais puderam ser implementadas no âmbito interno (BIERSTEKER, 1991; DATZ, 2008; SASSEN, 1996, 2003; ROBERTS, 2010). Neste sentido, ao levarmos em consideração o modelo de administração pública de Evans (2005), **argumenta-se** que as transformações nas relações federativas e as reformas nos governos estaduais ocorrem mais no sentido de dar sinais ao mercado (*responsiveness market signals*) que numa efetiva generalização do modelo weberiano de burocracia (*weberian bureaucratic capacity*) e, muito menos, de ampliar a participação de outros atores no processo decisório das políticas públicas (*bottom-up democratic control*)⁸².

O artigo se encontra estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira explora como o processo de globalização financeira vai “disciplinar a arquitetura dos governos nacionais”. Diferentemente da abordagem da Variedade de Capitalismo, que percebem as economias como arranjos complementares que se reúnem em modelos nacionais de capitalismo, os teóricos financeirização indicam que o processo de mudança institucional provocado pela globalização financeira ocorreu no sentido de convergir para somente um modelo de capitalismo “comandado pelas finanças”. Na segunda parte é apresentado como este processo de moldar os Estados nacionais que se inicia na década de 90 vai impactar as relações federativas e os governos estaduais ao estabelecer um tipo de federalismo hierarquicamente financeirizado cujo resultado é, por um lado, a perda da soberania nacional ao tratar das questões federativas; e, por outro, induzir os governos estaduais a procurarem constantemente a realizar ajustes gerenciais. Na terceira parte é desenhado o ambiente institucional estabelecido nos últimos 10 anos que vai dar suporte às PDIs implementadas pelos governos estaduais. Tratado tangencialmente por diferentes autores - daí

⁸² Conforme Peter Evans, “the effectiveness of public institutions depends on ‘hybrid’, and integrated balance among three different (sometimes contradictory) modes of guiding administrative action. These are: (1) bureaucratic capacity built on meritocratic recruitment, professional norms, predictable, rewarding careers, and coordinated organizational structures, which enable states to pursue collective goals; (2) ‘market signals’ that convey costs and benefits, facilitate the efficient allocation of resources, and provide ‘fiscal discipline’ to make sure that goals remain consistent with available means; and (3) ‘bottom-up’ democratic participation to ensure that the goals pursued by the state reflect the needs and desires of ordinary citizens” (EVANS, 2005, p. 30).

a dificuldade de compreender suas interconexões - identifica-se instituições atores e ideias que induzem e condicionam os ajustes gerenciais no âmbito estadual.

2.2. GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E A LÓGICA DE DISCIPLINAR A ARQUITETURA GOVERNAMENTAL

Diferentemente da literatura institucionalista de variedades de capitalismo (VdC), um grupo de cientistas sociais que enxerga o processo capitalista em sua vertente da financeirização pôde, principalmente após 2008, confirmar seu principal argumento: que ao invés de existir variedades de sistemas capitalistas, o processo de mudança institucional provocado pela globalização financeira ocorreu no sentido de convergir para somente um modelo de capitalismo comandado pelas finanças (*finance-led capitalism state*) (SOEDERBERG, MENZ, CERNY, 2005; FROUD, LEAVER, WILLIAMS, 2007; CERNY, 2014; VAN DER ZWAN, 2014). Essa diferença de abordagem ocorre porque, enquanto os estudos de VdC enxergam as economias políticas como arranjos institucionais complementares/harmônicos que se reúnem em modelos nacionais e regionais (HALL, SOSKICE, 2001; AMABLE, 2003; BOYER, 2005)⁸³, os estudiosos da globalização financeira criticam essa perspectiva por duas razões: (i) a primeira, porque esse olhar não comporta a existência de contradições no interior dos arranjos institucionais nacionais; (ii) a segunda, que os teóricos da VdC persistem na frágil leitura da realidade de que o capitalismo financeiro globalizado é subserviente à economia produtiva nacional (STREECK, 2013).

Em grande medida, esses autores compartilham do longo trabalho crítico elaborado por Wolfgang Streeck de que a economia política institucionalista prioriza a forma em relação ao conteúdo. Ao invés de questionar o contexto de cada país para apreender mais sobre o próprio processo de desenvolvimento capitalista, as pesquisas de VdC tratam as transformações dentro das economias políticas como estudos de caso com o objetivo de generalizar o processo de mudança institucional (STREECK, 2010). Conforme Streeck (2018), o contexto vai sempre relativizar as variedades “existentes entre sociedades do capitalismo, diferenças essas que a *varieties of capitalism* transformou em características categóricas de *diversos modelos*”, de

⁸³ A ideia de arranjos institucionais complementares e harmônicos da VdC pode ser assim resumida: (i) não existe um, mas vários arranjos institucionais que, associados, levam a uma boa performance; (ii) no campo das instituições, duas ou mais instituições são complementares quando a presença de uma melhora a eficiência da outra; (iii) complementaridade institucional é diferente de isomorfismo estrutural, a complementaridade pode existir sem a necessidade do isomorfismo estrutural; e, (iv) o ponto ótimo da complementaridade institucional é uma pergunta difícil de responder, pois a eficiência das instituições em um específico domínio não pode ser apreciado independentemente dos efeitos em outros domínios (AMABLE, 2003).

forma que se observarmos o processo mais amplo, é fácil perceber que os “paralelos entre os países capitalistas superam de longe as diferenças institucionais” (p. 43). Buscando resumir as diferenças entre as duas abordagens, Van der Zwan (2014) vai indicar que a crítica ao institucionalismo da VdC realizada pelos estudiosos da financeirização ocorre no sentido de oferecer uma “compreensão mais dinâmica do capitalismo contemporâneo”, pois “ao invés de dividir ordenadamente as economias políticas em variedades de capitalismo, **questionam a ordem política assumida dos sistemas econômicos nacionais**” (p. 120, grifo nosso).

Em um importante trabalho, *The Crises of Democratic Capitalism*, Wolfgang Streeck enxerga essa nova ordem política financeira internacional como o motor das mudanças nas estruturas nacionais e que, conseqüentemente, rompem os arranjos político-institucionais idealizados pela literatura de variedades de capitalismo. Streeck (2011), ao lembrar que após 2008 se procurou por mais uma vez achar uma “solução do capitalismo democrático ocidental”, afirma que a hegemonia atual da globalização financeira é o resultado de um longo processo do desenvolvimento capitalista constituído após a segunda guerra mundial. Estaríamos, conforme o sociólogo, presenciando mais especificamente a “quarta fase” de um projeto instaurado no pós-guerra e que inicialmente se baseou, no plano econômico, por políticas keynesianas de investimento público; e, no plano político, por uma expansão do Estado de bem-estar social e de ampliação dos direitos trabalhistas: “após a 2ª Guerra Mundial havia uma suposição amplamente compartilhada de que para o capitalismo seria compatível com a democracia ao ser submetido a amplo controle político [...] para proteger a própria democracia de ser capturada pelo livre mercado” (STREECK, 2011, p. 06)⁸⁴.

Conforme o entendimento de Wolfgang Streeck, essa suposição forjada no pós-guerra de que a compatibilidade entre capitalismo e democracia transcorreria por meio de amplo controle político e que isso reduziria os efeitos do livre mercado vai começar a mostrar sinais de esgotamento ainda no início dos anos 1970. O aumento inflacionário nos países em desenvolvimento, as grandes expectativas relativas ao bem-estar social, a quebra do sistema Bretton Woods e os sucessivos déficits orçamentários associados a uma resistência à adoção de medidas tributárias progressivas contribuíram, em conjunto, para que ocorresse uma virada no debate econômico mundial e o fortalecimento de uma ideologia neoliberal que via no arranjo

⁸⁴ “[...] after the Second World War there was a widely shared assumption that for capitalism to be compatible with democracy, it would have to be subjected to extensive political control [...] in order to protect democracy itself from being restrained in the name of free markets” (STREECK, 2011, p. 06).

político do pós-Guerra um obstáculo ao desenvolvimento das finanças⁸⁵. Durante esse período, como descreve Streeck (2011), o *mainstream* econômico “tornou-se obcecado pela ‘irresponsabilidade’ dos políticos oportunistas que atendem a um eleitorado economicamente pouco instruído e passaram a afirmar que “as crises econômicas, segundo as teorias correntes da ‘escolha pública’, decorriam essencialmente de distorções nos mercados em função de intervenções políticas que procuravam objetivos sociais” (p. 06-07)⁸⁶.

Como consequência dessa virada ideológica, os caminhos tomados na década de 70 para administrar os conflitos do modelo de capitalismo democrático até então pactuado foram: (i) no campo político, o abandono (principalmente por Estados Unidos e Inglaterra) da “pedra angular” estabelecida no pós-guerra: a ideia de que o desemprego arruinaria por completo o apoio aos partidos políticos⁸⁷; (ii) no plano econômico, a renúncia das políticas keynesianas e a maior desregulação do setor financeiro. Em termos estratégicos, houve um esforço político de esvaziar as organizações sindicais e os canais de reivindicação política que foram estabelecidos na década anterior⁸⁸. Entre as principais medidas políticas para moderar o desemprego e custear as políticas sociais o que se adotou foi uma forte elevação da dívida pública a partir da década de 70⁸⁹. Essas decisões político-ideológicas tiveram grande impacto nas finanças públicas nacionais nas décadas de 80 e 90, cujas soluções encontradas nos Estados Unidos e, depois, seguida pela maioria dos países foram: (i) a gradual transferência da dívida pública em dívida privada, (ii) um forte ajuste na arquitetura dos governos nacionais e (iii) o fortalecimento de instituições técnicas independentes responsáveis por administrar a internacionalização das finanças dentro da estrutura governamental dos Estados nacionais.

Como vai apontar Streeck (2011), essa contínua estratégia para contornar as crises do capitalismo democrático durante este período possuía uma característica basilar: a adoção de

⁸⁵ Enquanto entre 1960 e 1968 a inflação média anual em países como Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Alemanha, Suécia e Itália foi de 3%, nos anos 70 esses valores foram superiores a 12 % (STREECK, 2011).

⁸⁶ “[...] has become obsessed with the ‘irresponsibility’ of opportunistic politicians who cater to an economically uneducated electorate by interfering with otherwise efficient markets”; “economic crisis, according to standard theories of ‘public choice’, essentially stem from market-distorting political interventions for social objectives” (STREECK, 2011, p. 06-07).

⁸⁷ Enquanto nos Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Alemanha, Suécia e Itália a média do desemprego em 1970 girava em torno de 2%, em 2010 esse número aumentou para cerca de 10% (STREECK, 2011).

⁸⁸ Salvo alguns movimentos de trabalhadores na França e Suécia no final da década de 70, no período posterior, principalmente na década de 90, essas iniciativas praticamente desapareceram (STREECK, 2011).

⁸⁹ Em 1976, o conjunto de países formado por Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Reino Unido, Itália, Noruega, Holanda e Suécia possuía uma relação entre a dívida pública e o PIB igual a 45%. Duas décadas depois, em 1996, esse percentual quase dobrou, chegando a 80% do PIB (STREECK, 2018).

uma utopia liberal cuja retórica contribuía para distorcer a realidade ao impor uma falsa leitura de que o conhecimento econômico dominante fosse aceito como uma teoria social.

Nessa visão, a economia como “conhecimento científico” ensinava aos cidadãos e aos políticos que a verdadeira justiça é a justiça de mercado, segundo a qual todos são recompensados de acordo com sua contribuição, ao invés de suas necessidades redefinidas como direitos. Na medida em que a teoria econômica fosse aceita como uma teoria social, ela se “tornaria realidade” no sentido de ser performativa, revelando assim sua natureza essencialmente retórica como instrumento de construção social por persuasão (STREECK, 2011, p. 08)⁹⁰.

Entre os resultados que emergem das citadas transformações em nível internacional, na década de 90, Streeck (2011) vai apontar o aparecimento de uma oligarquia financeira global (*global oligarchy of investors*) bem posicionada e que tinha as seguintes funções: (i) desenhar economicamente a realidade social, (ii) achar soluções para os problemas dos governos e da democracia, mesmo que sejam temporárias e (iii) administrar as crises financeiras, que passaram a ser uma constante no mundo globalizado. Esse fenômeno que é fortalecido por uma “oligarquia financeira global” também recebeu atenção de Thomas Biersteker ao procurar entender como o *mainstream* econômico se torna dominante nos países em desenvolvimento como “meio garantidor de participar do mercado mundial”. Conforme o autor, o triunfo da economia neoclássica e a perspectiva de se estabelecer uma “governança global” foram estabelecidos a partir da ideia da adaptação no pós-guerra de duas ordens. Uma constituída pelos sistemas políticos e econômicos nacionais e outra que “nasce” com um propósito de ser governada por um regime político internacional, cujo aparecimento das instituições multilaterais, a sucessiva associação dos Estados nacionais às suas estruturas e as modificações dos sistemas administrativo-regulatórios internos são alguns dos sintomas dessa pretensão de construir uma nova ordem global economicamente calculada.

A questão central levantada por Biersteker (1991) é a influência da ordem externa que nasce naquele momento sobre a ordem interna estabelecida nacionalmente. Em outros termos, o autor procura entender até que ponto os sistemas político-econômicos nacionais são adaptados para edificar uma “regularidade estruturada” internacional. Para Biersteker, os contínuos

⁹⁰ “In this view, economics as ‘scientific knowledge’ teaches citizens and politicians that true justice is market justice, under which everybody is rewarded according to their contribution, rather than their needs redefined as rights. To the extent that economic theory became accepted as a social theory, it would ‘come true’ in the sense of being performative - thus revealing its essentially rhetorical nature as an instrument of social construction by persuasion (STREECK, 2011, p. 08).

ajustes necessários com o objetivo de se chegar a uma pretensa governança econômica global necessitaram que houvesse progressivamente uma adaptação das instituições internas à ordem internacional, e que o melhor instrumento utilizado para esses ajustes gerenciais foi o uso e disseminação do pensamento *mainstream* econômico em escala transnacional.

Um grau limitado de convergência transnacional das políticas econômicas internas e externas provavelmente facilitará a governança (ou levará a uma mudança na sua natureza) na política econômica internacional, [pois] é mais difícil formar regimes ou antecipar a governança no nível internacional se os princípios operacionais internos dos atores forem radicalmente distintos. Portanto, a convergência do pensamento e da política econômica em escala global podia ser vista como um possível pré-requisito (ou facilitador) da governança efetiva, formal ou informal, das relações da mesma escala (BIERSTEKER, 1991, p. 146-147).

Assim como elaborado por Wolfgang Streeck, o cientista político Thomas Biersteker vai lembrar que fatores conjunturais nos anos 1980 promoveram uma reavaliação do modelo de gestão do capitalismo democrático, pois “a direção da mudança dramática ocorrida na política econômica foi, pelo menos em parte, resultado de uma reação dialética contra a política econômica seguida no passado, [surgindo] assim, uma abertura crucial para novas ideias” (p. 170). Os efeitos dos choques sistêmicos na década de 70 foram fatores decisivos às mudanças em direção a uma “regularidade estruturada”, entretanto, alertou o autor, “as ideias tendem a ter mais influência quando são sustentadas pelo poder e pela disposição de usá-las” (p. 171). O processo não aconteceu em um vácuo institucional e o conteúdo e a profundidade das mudanças foram influenciados por um viés crítico do modelo anterior em um ambiente marcado pela ausência de alternativas: “o ‘novo’ pensamento econômico era formulado por uma comunidade epistêmica emergente muito bem situada dentro do Estado e apoiada vigorosamente pelo FMI e pelo Banco Mundial” (BIERSTEKER, 1991, p. 172)⁹¹.

De acordo com esse raciocínio, Sassen (1996) também questionou a visão dominante sobre globalização e soberania nacional na década de 90. Ao entender que esse processo configurou uma “nova geografia do poder”, a pesquisadora apontou que as novas funcionalidades da globalização baseadas nos mercados e acordos internacionais necessitavam

⁹¹ O conceito de comunidade epistêmica é, conforme Hass (1997), uma “network of professional with recognized expertise and competence in a particular domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and background, they have (1) a share set of normative and principled beliefs [...]; (2) shared causal beliefs [...]; (3) share notions of validity, that is, intersubjective [...]; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed (p. 03).

de novos tipos de soberania do Estado. Para a autora, a ideia de que o Estado perdia força frente à globalização na época não captava as nuances da constituição de um arranjo institucional responsável pela integração entre o global e o nacional. No lugar de entender a desregulamentação financeira como perda de poder do próprio Estado, isso deveria ser visto como um sinal de adaptação em sua estrutura, pois os espaços estratégicos necessários à implementação do processo de financeirização são, essencialmente, nacionais: “[...] os mecanismos por meio dos quais as novas formas jurídicas necessárias à globalização são implementadas costumam fazer parte das instituições do Estado; a infraestrutura que viabiliza a hiper mobilidade do capital em escala global está situada em diversos territórios nacionais” (SASSEN, 1996, p. 27)⁹². Estaríamos, conforme vai deixar claro Sassen (1996), presenciando não o enfraquecimento do Estado, mas um movimento de “descentralização da soberania nacional” e o nascimento de um Estado “parcialmente desnacionalizado” que, ao contrário de ser vítima do processo, é ator ativo que se transforma ao fortalecer agências governamentais estratégicas.

Em trabalho posterior, Sassen (2003) vai associar essas transformações decorrentes da globalização financeira à formação de “um tipo de autoridade e de prática estatal que implica uma desnacionalização parcial do que foi construído historicamente como nacional” (p. 242). Embora se trate de uma “autoridade parcial”, essas mudanças são estratégicas, pois para implementar o direito internacional, algumas partes dos Estados nacionais ganharam poder relativo como resultado dessa participação no desenvolvimento de uma economia global (p. 243). Essa desnacionalização de alguns setores dos Estados nacionais funciona como “lares institucionais” do movimento de globalização financeira global e “implica o desenvolvimento [...] por meio de atos legislativos, decisões judiciais, ordens executivas, políticas dos mecanismos necessários para a reconstituição de certos componentes do capital nacional em 'capital global'” (p. 243). Entretanto, alerta a autora, “ao contrário do que aconteceu com o capital corporativo global, os instrumentos e regimes jurídicos e administrativos necessários para que os cidadãos participem da governança global por meio de instituições estatais não foram desenvolvidos (SASSEN, 2003, p. 244)⁹³.

⁹² “[...] the mechanisms through which the new legal forms necessary for globalization are implemented are often part of state institutions; the infrastructure that makes possible the hypermobility of capital at the global scale is situated in various national territories” (SASSEN, 1996, p. 27).

⁹³ “[...] we are seeing the incipient formation of a type of authority and a state practice that entail a partial denationalizing of what had been constructed historically as national [...]” (p. 242); “[...] in the case of the global economy, this negotiation entails the development inside national states – through legislative acts, court rulings, executive orders, policy – of the mechanisms necessary for the reconstitution of certain components of national

Outro estudioso que pesquisa a relação entre globalização financeira e seus impactos em desnacionalizar e, ao mesmo tempo, organizar as estruturas governamentais é o cientista político Alasdair Roberts (2010). Partindo do princípio que o desenvolvimento capitalista em sua fase financeirização possui uma lógica própria, Roberts (2010) indica que essa “lógica de disciplinar” o processo de transformação nas estruturas do setor público se inicia ainda na década de 70 com reformas de mercado na China e a eleição de Thatcher e Reagan, mas somente vai ganhar impulso no início dos anos 80. Conforme o autor, essa “transformação silenciosa” vai se sustentar em dois argumentos. O primeiro vai esclarecer e convencer sobre a necessidade de mudanças e expressa grande ceticismo sobre os méritos democráticos e o oportunismo político diante dos eleitores economicamente pouco educados ao indicar que as políticas públicas deste modelo são “[...] míopes, instáveis ou destinadas a satisfazer desejos egoístas poderosos” (p. 04). O segundo, mais propositivo, afirma que a necessidade de reformas está associada a estratégias que busquem “[...] impor restrições aos eleitos e aos eleitores para que não possam tomar decisões totalmente aconselhadas” (p. 05)⁹⁴.

Para Roberts (2010), a combinação desse “[...] ceticismo em relação à capacidade das instituições democráticas de responder às demandas da sociedade, associado a um otimismo ingênuo de que reformas institucionais (*naive institutionalism*) produziria mudanças significativas no comportamento dos governos”, possibilitou a hegemonia de uma “lógica de disciplinar” o funcionamento das estruturas governamentais (p. 49)⁹⁵. Como resultado, explica o autor, foi possível perceber uma forte redução dos canais democráticos na condução das políticas econômicas nacionais, ao mesmo tempo em que se hegemonizou um otimismo exagerado nas ideais orientadoras das reformas (*naive institutionalism*) e o fortalecimento decisório de setores estratégicos governamentais responsáveis por cuidar das finanças. Conforme Roberts (2010), estas agências exerceram uma dupla função: regular o processo de globalização financeira e remover as “incertezas políticas” contornando a baixa capacidade dos eleitores que seriam considerados mal-educados politicamente.

capital into ‘global capital’ [...]” (p. 243); “[...] unlike what has happened with global corporate capital, the legal and administrative instruments and regimes that are necessary for citizens to participate in global governance through state institutions have not been developed [...]” (SASSEN, 2003, p. 244).

⁹⁴ “[...] short sighted, unstable, or designed to satisfy the selfish concerns of powerful” (p. 04); “[...] impose constraints on elected officials and voters so they cannot make all-advised decisions” (ROBERTS, 2010, p 05).

⁹⁵ “[...] skepticism about the capacity of democratic institutions to regulate themselves”; “[...] ‘naive institutionalist’s optimism’ that institutional reforms would produce significant change in the behavior of governmental systems” (ROBERTS, 2010, p. 49).

O arquétipo desta “revolução silenciosa” nas estruturas governamentais que se inicia mais fortemente na década de 90 é a figura do Banco Central independente, já que anteriormente “[...] a maioria dos bancos centrais eram estruturas que se encontravam subordinados aos ministros da economia dos países” (ROBERTS, 2010, p. 25)⁹⁶. O autor lembra que apesar de acadêmicos como Kenneth Galbraith afirmar ser “[...] evidente que os líderes políticos devem manter o controle sobre a política monetária, precisamente porque envolveu julgamentos difíceis sobre a distribuição de benefícios e custos pela sociedade”⁹⁷, o aumento inflacionário na década de 70 contribuiu para que uma agência governamental independente não fosse vista como uma excentricidade. Como resultado direto desse consenso, se em 1990 existiam cerca de 20 Bancos Centrais ao redor do mundo, no ano 2000, esse número foi superior a 100, o que representa um aumento mundial de 400% dessas agências em apenas 10 anos⁹⁸. Outra organização que também floresce nesse período são aquelas responsáveis por administrar as finanças do Estado. O aumento do déficit público na década de 80 e as “lentas e absurdas” respostas políticas dadas na época foram vistas como mais uma comprovação de que políticos e burocratas não perseguem os interesses da sociedade, o que levou a questão fiscal a ser “[...] comandada por elite de tomadores de decisão dentro do governo” (ROBERTS, 2010, p. 51)⁹⁹. Iniciado nos Estados Unidos em 1985, Canadá em 1991 e por 10 países da União Europeia em 1992, no final dos anos 90 mais de 40 países já possuíam regras fiscais e tinham criado seus *Treasure Powers* (p. 58)¹⁰⁰.

O setor responsável pela arrecadação tributária (*Autonomous Revenue Authority*) também passou por significativas mudanças institucionais. Responsáveis pela interação direta com o setor econômico e os cidadãos, as transformações destas agências ocorreram mais intensamente nos países em desenvolvimento. A ideia de criar uma ilha de excelência responsável pelas receitas foi bastante difundida principalmente na África e na América Latina: entre 1985 e 2005 mais de 23 países adotaram esse modelo. Decorrência dos processos de

⁹⁶ “[...] most central banks were agents of their national finance ministries” (ROBERTS, 2010, p. 25).

⁹⁷ “[...] self-evident that political leaders must retain control over monetary policy, precisely because it involved difficult judgments about the distribution of benefits and costs across society” (ROBERTS, 2010, p. 25)

⁹⁸ Em seu livro, Streeck (2018) demonstra como o poder global de instituições como o Banco Central na manutenção do processo de financeirização da economia se consolida mesmo após a crise de 2008. Dados levantados pelo autor indica que em 2007 o total de ativos de posse dos Bancos Centrais correspondia a US\$ 7 trilhões. Após a crise de 2008, estes valores já eram de US\$ 18 trilhões.

⁹⁹ “[...] an elite strata of decision-makers inside government” (ROBERTS, 2010, p. 51).

¹⁰⁰ Conforme Roberts (2010), apesar do “[...] political turmoil that often followed the consolidation of treasury power”, estas mudanças “[...] neglect of other societal characteristics that could influence spending” (p. 51). Roberts chama atenção que esta lógica de administração dos recursos (*budget discipline*), apesar de consenso em torno de seus benéficos efeitos, se mostrou ingênua a partir da crise de 2008 (*naive institutionalism*) quando “[...] the Treasuries themselves became the most activist of spending ministries” (p. 49).

privatização e terceirização dos serviços públicos, outro setor que emerge na década de 80 foi aquele responsável pela regulação (*Independent Regulators*) nas mais variadas áreas: telecomunicação, energia, mineração, eletricidade e serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc). Em sua pesquisa em nível mundial, Roberts (2010) revela que, entre 1980 e 2002, somente na Europa ocidental, o número das agências responsáveis por regular os serviços públicos e a prestação de assistência social saltaram de 15 para mais de 90. Levando em consideração uma amostra de 49 países da OCDE e América Latina, no mesmo período (1980-2002), os números das agências saltaram de 49 para 466 (p. 101-102).

Essa lógica global de disciplinar à arquitetura governamental, hegemônica nos anos 90 por meio do fortalecimento de uma oligarquia financeira global e baseada em um processo de descentralização da soberania nacional, teve como principal resultado a consolidação de um tipo de capitalismo dominado pelas finanças e a necessidade de desnacionalizar parcialmente instituições e agências do Estado (BIERSTEKER, 1991; SASSEN, 2003; ROBERTS, 2010; STREECK, 2011). A ideia dominante da *public choice*, ao buscar pretensiosamente valorar coletivamente as preferências dos indivíduos, serviu como base das experimentações institucionais (*naive institutionalism*) que fazem parte do longo processo de reforma e adaptação do Estado que se inicia na década de 80. O Brasil, país integrante da periferia capitalista mundial, fez parte dessa “lógica de disciplinar” a arquitetura governamental, cujos resultados e transformações foram responsáveis por: (i) desestruturar o setor financeiro-empresarial dos governos estaduais e (ii) hierarquizar financeiramente as relações federativas, com significativos impactos em termos de perda de poder político para os governos estaduais, como será apresentado na próxima seção (DINIZ, 2000; ABRÚCIO, 2005a; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2012).

2.3. GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS: OS GOVERNOS ESTADUAIS COMO OBJETO DOS AJUSTES GERENCIAIS

A decisão política de inserção da economia brasileira no mercado internacional nos anos 90 ocorreu via a “desnacionalização” de instituições nacionais e o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento político entre os entes federativos, cujos reflexos destas mudanças podem ser vistos sob dois aspectos. O primeiro se dá por meio das rápidas transformações dos aparatos administrativos responsáveis pela política de ajuste fiscal. Como ocorrera nos países desenvolvidos na década de 80 (POLLITT, 1993; SCHWARTZ, 1994; ROBERTS, 2010; STREECK, 2011), nos anos 90 foi possível perceber o crescimento diferenciado das

organizações públicas responsáveis pelo controle fiscal-financeiro no nível federal e, posteriormente, nos governos estaduais (ABRÚCIO, GAETANI, 2008; OLIVEIRA, 2010). O segundo está relacionado ao novo padrão de relacionamento político-federativo financeiramente hierarquizado entre os governos federal e estaduais em favor do primeiro. Mas quais eventos foram responsáveis por conformar esta nova “financeirização das relações federativas” considerando que, entre a década de 80 e meados dos anos 90, havia a configuração de um federalismo do tipo “estadualista e predatório” (ABRÚCIO, 2005a)¹⁰¹?

Um dos acontecimentos que desencadeou esse processo mudança está associado aos efeitos do Plano Real sobre a gestão administrativa, patrimonial e financeira no âmbito dos governos estaduais. As consequências decorrentes da implantação da nova moeda ajudaram a conformar novas bases político-econômicas entre a União e os estados, de forma que os governadores se viram obrigados a “sentarem à mesa” com o governo federal para negociarem suas dívidas a partir de 1997. Assim, um melhor entendimento dos fatores responsáveis por conformar este novo padrão federativo hierarquicamente financeirizado deve levar em consideração a crise da dívida pública nos anos 90, mas que é “[...] fortemente condicionada pela forma como se acumulou esse estoque de obrigações do setor público estadual, isto é, as condições sob as quais a esfera estadual pôde [se endividar] e rolar seu estoque de dívida” (ALMEIDA, 1996, p. 08). Em outras palavras, é somente a partir do acúmulo das dívidas públicas estaduais desde a década de 60 e, posteriormente, da solvência dos estados nos anos 1990 que o governo federal pôde utilizar politicamente das relações federativas para “enquadrar” os governos estaduais à “lógica de disciplinar” a arquitetura governamental mundial (LOPREATO, 2006; ROBERTS, 2010)¹⁰².

No Brasil, até meados da década de 60, o endividamento sistemático e voluntário pelo setor público era proibido devido à existência de tetos legais para as taxas de juros. Como vimos no capítulo anterior, durante a década de 70 houve um acentuado crescimento da dívida pública mundial e no caso do Brasil este processo está associado a dois fatores. O primeiro, às transformações financeiras internacionais, cujos superávits dos países exportadores de petróleo

¹⁰¹ Conforme vai indicar Abrúcio (2005a), a partir de 1982 houve um fortalecimento político dos governos estaduais no ambiente federativo, configurando neste período um federalismo do tipo “estadualista e predatório”. Entretanto, esta situação continuou “pelo menos até 1994, quando se implementou o Plano Real” (p. 47).

¹⁰² Os porquês (acumulação, negociação, refinanciamento, *defaults*) do endividamento estadual ao longo da história são, como colocado por Mora (2006, p. 237-238), a dimensão “mais obscura” do federalismo brasileiro. No mesmo sentido, Afonso (1992) lembra que a via do endividamento estadual no caso do Brasil pode ser considerada como um “novo tipo de transferência fiscal”, diferente das normalmente conhecidas, as transferências legais (ex: Fundos de Participação) e negociadas via convênios.

procuraram oportunidades mais rentáveis nos países em desenvolvimento. O segundo, de ordem interna, se relaciona à inequidade e à acentuada centralização tributária ocorrida a partir de 1965 pelos governos militares. Assim, a centralização fiscal no governo federal e a oferta de recursos externos delinearão as condições nas quais os estados puderam fazer uso do endividamento público como fonte complementar de recursos durante esse período¹⁰³. Lopreato (1997) lembra que durante as décadas de 60 e 70 as articulações financeiras entre a União, os estados e suas empresas e bancos forjaram um novo arranjo federalista:

As articulações com a União foram responsáveis por suprir parte importante dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação. As verbas obtidas através de negociações com o governo central e suas agências de crédito, do financiamento externo e do endividamento interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos dos próprios estados [...] desempenhou papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/estaduais, [que] passaram a compor o quadro das relações intergovernamentais (LOPREATO, 1997, p. 96-97).

Entretanto, este quadro não se mostrou sustentável. As sucessivas crises do petróleo na década de 70 e a moratória da dívida externa mexicana em 1982 foram responsáveis por reduzir o crédito externo e tornou precárias as condições de coordenação federativa estabelecidas no período anterior. A capacidade de reprodução das relações intergovernamentais estabelecidas entre a União, estados, bancos e empresas estatais começou a se esgotar. Como resultado, houve a piora das contas públicas estaduais que, além de não conseguirem ter acessos a novas fontes de crédito, não tinham como rolar a dívida acumulada devido à insuficiência de caixa. Almeida (1996) recorda que este problema não encontrou equacionamento definitivo nos anos 80 e as soluções apresentadas foram paliativas, fatores estes que constituem importante explicação da natureza da dívida dos estados nos anos 90¹⁰⁴. Lopreato (1997) também relata que as tentativas de conter o déficit público foram fracassadas e neste período houve um acirramento das relações entre as esferas de governos. Com o restabelecimento do processo democrático após 88, os governadores ganharam peso político e poder de resistência às medidas contrárias aos seus

¹⁰³ Na década de 70 há uma progressiva centralização de recursos no governo federal. Conforme Oliveira (2007), em 1965 cerca de 55% das receitas disponíveis pertenciam à União e 35% aos estados. Em 1970, estes números passam a ser, respectivamente, 61% e 29%, enquanto que em 1983, a União detinha 70% e os estados 21%.

¹⁰⁴ Para Vargas (2006), as “válvulas de escape” utilizadas pelos estados nos anos 80 para ampliação de crédito foram: “tomada de crédito junto às instituições federais; emissão de títulos estaduais, na maioria das vezes adquiridos pelos bancos estaduais [...]; rolagem de títulos estaduais pelo Banco Central, trocando-os por títulos federais; tomada de crédito de curto prazo junto aos bancos privados e instituições públicas; e, por fim, o crédito informal obtido com o atraso de pagamentos de despesas [...]. Tais meios, em conjunto, neutralizavam as sucessivas tentativas de controle desencadeadas pelo Governo Federal” (p. 123-124).

interesses, “utilizando a renegociação das dívidas [...] como meio para manter a governabilidade e exercer o poder” (p. 100).

Entretanto, após uma década de tentativas em conter o aumento da dívida pública dos governos estaduais, os anos 1990 foram palco para os estados se “enquadrarem” à política de ajuste fiscal do governo federal que estava, por sua vez, subordinada a uma lógica de “desnacionalização” das relações político-federativas até então existentes (SASSEN, 2003; STREECK, 2011) e o fortalecimento de “ilhas de excelências” no aparato governamental imunes aos controles políticos e sociais (ROBERTS, 2010). Como bem demonstrou Biersteker (1991), uma série de fatores, medidas e transformações ocorreram com objetivo de adaptar as estruturas internas à regularidade financeira global emergente. Abertura econômica, desregulação do mercado financeiro, privatização de empresas públicas e redução de direitos nas áreas de proteção social (principalmente previdência) foram características das reformas neoliberais da década de 90 que constituíam pré-requisitos para os Estados nacionais participarem como *players* do mercado globalizado. Inicialmente amparado em uma política de estabilização e, posteriormente, nas propriamente ditas ações liberalizantes, este consenso deixou pouco espaço para os Estados executarem uma política independente e desarticulada do plano internacional (AFFONSO, 2000; LOPREATO, 1997).

Após o relativo sucesso inicial de estabilização do Plano Real, a decisão de inserir a economia brasileira no mercado externo, que tinha ganhado espaço no Executivo federal, na burocracia e na comunidade acadêmica, tomou fôlego e passou a ser elemento de força política. Neste período há uma reação contrária no âmbito do Banco Mundial (Bird) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto ao processo de descentralização em países em desenvolvimento. Ao indicar os “desvios do mercado político” nestes países, economistas como Prud’homme (1995), Tanzi (1995) e Ter-Minassian, (1995), posicionados na órbita do que Streeck (2011) denominou de “oligarquia financeira global”, passaram a questionar a influência da descentralização na política macroeconômica, orientando que os entes subnacionais deveriam responder a um comando nacional. Vargas (2006) lembra que neste período, entre 1992 e 2002, os altos escalões da área econômica foram ocupados por dirigentes que comungavam e tiveram formação nas linhas de pensamento de instituições financeiras internacionais como o FMI, Bird e Bid. A significativa redução da inflação serviu como um dos elementos para garantir a vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994, cuja política de desenvolvimento se pautava no aprofundamento das reformas liberalizantes que redefiniria o novo papel do Estado no desenvolvimento nacional.

Arquitetado não só como uma política de estabilização de preços, o Plano Real foi um projeto de desenvolvimento neoliberal cujo objetivo era adaptar a estrutura produtiva nacional aos modelos das economias desenvolvidas e ao mercado financeiro globalizado. Belluzzo e Coutinho (1996) lembram que para ser eficiente em seus propósitos, o governo sustentou a valorização do câmbio, elevou as taxas de juros, ofertou ativos atraentes de curto prazo e realizou uma série de privatizações de bancos e empresas estatais bem estruturados, mas afetados pela política econômica até então adotada. Em seu livro, “A História do Plano Real”, o professor Luiz Filgueiras descreve como o Plano Real não se resumia apenas a uma política de estabilização de preços, mas uma medida política com impactos profundos na configuração da estrutura do Estado, nas relações federativas e na maneira de realizar políticas públicas:

[...] o Plano Real se constitui, antes de tudo, num produto econômico, político e ideológico da confluência, em escala mundial, de três fenômenos que marcaram o desenvolvimento do capitalismo nas duas últimas décadas desse século; quais sejam: a hegemonia da doutrina e das políticas liberais, a difusão do processo de reestruturação produtiva a partir dos países capitalistas centrais e a reafirmação do capitalismo – com uma nova configuração, isto é, enquanto um sistema de produção mundializado ou globalizado [...]. Portanto, a política de estabilização daí decorrente tem impactado, entre outras coisas, no redesenho da estrutura do Estado, na sua forma de atuação na economia e na formatação de suas políticas públicas e sociais (FILGUEIRAS, 2000, p. 30-31).

No caso do Brasil, o sucesso da estratégia neoliberal em curso dependeria, em grande medida, do cumprimento pelos governos estaduais de metas de estabilização e da adoção de programas de privatização e de reformas administrativas. A autoridade política dos governadores passou a ser vista pela oligarquia financeira mundial e o governo federal como um obstáculo ao processo de financeirização da economia que se desenhava, de forma que o desafio era tornar as diretrizes dos governos estaduais coincidentes com a nova lógica nacional-global de ajustar a arquitetura governamental (ROBERTS, 2010). Mas como isso aconteceu? O sucesso na implementação da política liberalizante do governo federal deve-se ao fato que o processo de estabilização da economia levou a uma rápida deterioração das finanças públicas estaduais. Vários autores levantam os fatores responsáveis pela insolvência dos estados: (i) a redução das altas taxas de inflação, apesar de provocar o aumento nas receitas, pois fim à manipulação das despesas por meio da inflação; (ii) os reajustes salariais concedidos ao funcionalismo no início de 1995 mostrou-se incompatível com o crescimento nominal dos tributos; e, (iii) a política de juros altos como forma de atrair investimentos trouxe impactos negativos aos bancos estaduais que se estenderam às empresas estatais e, posteriormente, ao

tesouro estadual (ABRUCIO, 2007; AFFONSO, 2000; LOPREATO, 2002; MORA, GIAMBIAGI, 2005; RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999; SOUZA, 2007a).

Fragilizados politicamente frente ao relativo sucesso da estabilização e prestes a observarem à bancarrota de seus estados, os governadores tornaram-se reféns do governo federal que ganhou força muito além do que se poderia esperar após uma década do fim do regime militar. “O projeto de controle de finanças estaduais ganhou corpo, e **o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de ‘enquadrar’ os estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real**” (LOPREATO, 2006, p.266, grifo nosso). Entre 1994 e 1995 foram lançados os pilares político-estratégicos do arcabouço institucional pautado na lógica de disciplinar a arquitetura governamental que, como indicou Sassen (2003), tinha o objetivo de “descentralizar parte da soberania nacional” como etapa de inserção do país a uma regularidade estruturada internacionalmente. A primeira das medidas foi estabelecida em 1995, através do Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados¹⁰⁵. Assistência financeira via Caixa Econômica Federal (CEF) para pagamento de folha de pessoal atrasado, financiamentos para Planos de Demissão Voluntária e recursos do BNDES para privatizar empresas estatais foram algumas das medidas tomadas pelo governo federal.

O primeiro setor definido pelo governo federal que deveria fazer parte da “lógica de disciplinar a arquitetura governamental” foi o setor bancário. Com problemas administrativos devido à competição acirrada e altos custos patrimoniais decorrentes das dívidas com os tesouros estaduais, o setor bancário nacional (público e privado) recebeu a primeira ajuda em 1995 por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Entretanto, devido os efeitos da crise macroeconômica em curso, o espaço para se encontrar soluções por parte dos bancos estaduais no curto prazo foi bastante reduzido¹⁰⁶. Em 1996 houve outra “ajuda” por meio do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), que tinha como objetivo exclusivo a retirada das atividades bancárias nos estados. Condicionado a um amplo processo de privatização e extinção dos bancos estaduais, o “modelo de Estado liberalizante, já em implantação no âmbito do Executivo Federal, encontrou nessa via sua mais eficiente esfera de realização” (VARGAS, 2006, p. 179).

¹⁰⁵ O Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, mais comumente conhecido como Programa de Ajuste Fiscal (PAF), foi instituído pelo voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) n° 162/95.

¹⁰⁶ O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) foi um socorro realizado em 1995 ao setor bancário devido os efeitos da política econômica implantada no período.

Os impactos patrimoniais e financeiros, mas também no próprio arranjo institucional das administrações públicas estaduais foram profundos, como será visto mais especificamente no caso do Rio de Janeiro no terceiro capítulo. Levantamento de Brandão (2013) indica que, em pouco mais de 10 anos, quase a totalidade do setor patrimonial e financeiro estadual foi extinta a partir de meados da década de 90. Entretanto, é a pesquisa mais recente realizada por Horn e Feil (2019) que demonstra de forma mais ampla o que “sobrou” das instituições financeiras estaduais após a implementação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Conforme se pode observar no Quadro 07, uma grande quantidade de instituições financeiras e bancos de desenvolvimento estaduais foram extintos (10) ou privatizadas (15), enquanto alguns foram transformados em agências de fomento (3) e outros continuaram em funcionamento por não aderiram ao Proes (4) ou porque foram saneados (4).

Quadro 07 – Instituições financeiras estaduais: criação, fechamento e transformação

Estado	Instituição Financeira	Ano de criação	Ano de fechamento	Motivo de fechamento ou transformação
AC	Banco do Estado do Acre S. A.	1964	1999	E
AL	Banco do Estado de Alagoas S. A.	1963	2002	E
AM	Banco do Estado do Amazonas S. A.	1958	2002	P
BA	Banco do Estado da Bahia S. A.	1937	1999	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia	1966	2000	AF
CE	Banco do Estado do Ceará S. A.	1964	2005	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado do Ceará	1970	1988	E
DF	Banco de Brasília S. A.	1966	em funcionamento	FP
ES	Banco Banestes S. A.	1935	em funcionamento	FP
	Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo	1969	em funcionamento	FP
GO	Banco do Estado do Goiás S. A.	1955	2001	P
MA	Banco do Estado do Maranhão S. A.	1939	2004	P
MT	Banco do Estado do Mato Grosso S. A.	1963	1997	E
MG	Banco do Estado de Minas Gerais S. A.	1967	1998	P
	Banco Real de Crédito de Minas Gerais S. A.	1889	1997	P
	Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	1896	1998	E
	Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais	1962	em funcionamento	S

PA	Banco do Estado do Pará S. A.	1961	em funcionamento	S
PB	Banco do Estado da Paraíba S. A.	1930	2001	P
PE	Banco do Estado de Pernambuco S. A.	1939	1998	P
PI	Banco do Estado do Piauí S. A.	1958	2008	P
PR	Banco do Estado do Paraná S. A.	1928	2000	P
RJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro S. A.	1945	1997	P
RO	Banco do Estado de Rondônia S. A.	1983	1998	E
	Rondônia Crédito Imobiliário S. A.	nd	1998	E
RN	Banco do Rio Grande do Norte S. A.	1906	2000	E
	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte	1970	2000	E
RR	Banco do Estado de Roraima S. A.	1991	1998	E
RS	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S. A.	1928	em funcionamento	S
	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul S. A.	1960	1998	AF
SC	Banco do Estado de Santa Catarina S. A.	1962	2008	P
	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	1997	1998	AF
SE	Banco do Estado de Sergipe S. A.	1963	em funcionamento	S
SP	Banco do Estado de São Paulo S. A.	1909	2000	P
	Nossa Caixa Nosso Banco	1916	2009	P
RS, SC e PR	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	1962	em funcionamento	FP

Nota: Extinção (E); Privatização (P); Saneamento (S); Fora do Proes (FP); Agência de Fomento (AF).
Fonte: adaptado de Horn e Feil (2019)

Embora, em um primeiro momento, esse processo de ajuste sobre os governos estaduais passe a impressão de fraqueza do Estado nacional frente ao processo de globalização financeira, esse movimento foi protagonizado justamente por agências nacionais que, como identificou Sassen (2003), agem no sentido de “descentralizar parte da soberania nacional”. No caso da desnacionalização do setor bancário estadual, Erber (2011) é bastante claro ao indicar que “[...] a atual estrutura do sistema financeiro brasileiro foi muito influenciada pela crise bancária de 1995 e pela privatização dos bancos estaduais, processos em que o Banco Central teve um papel decisivo, participando da gênese dos grandes grupos privados que dominam o sistema” (p. 44). Mora (2016), lembra que as “[...] alterações na legislação aumentaram o poder discricionário [da Secretaria do Tesouro Nacional], que passou a desempenhar um papel fundamental na

articulação federativa [em] relação às operações de crédito subnacionais [...]” (p. 52-53). No mesmo sentido, Gama Neto (2011) demonstra como o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em bloquear repasses constitucionais para Minas Gerais a partir de 1997 fortaleceu, por um lado, a lógica do ajuste fiscal; e, por outro, influenciou a elite e as classes políticas estaduais no sentido de que não fizessem defesas mais enfáticas em relação aos bancos públicos estaduais. Crises de governabilidade como a que ocorreu no estado de Alagoas em junho 1997, na qual mais de 10 mil servidores civis e militares com salários atrasados há nove meses entraram em confronto armado com o Exército na porta da Assembleia Legislativa, tiveram forte impacto nos incentivos políticos de curto prazo da reeleição em 1998.

Além das instituições financeiras estaduais, as dívidas mobiliárias se tornaram mais um problema de ordem patrimonial que de caixa. Seus valores cresciam pelo simples efeito de rolagem e dobraram entre 1994 e 1996. Devido à desconfiança cada vez maior dos créditos estaduais, intensificaram-se as trocas destes por títulos federais, fato este que contribuiu para o crescente envolvimento do governo federal no endividamento do setor público. Assim, diante do quadro iminente de bancarrota, o executivo Federal, através da Lei 9.496/97, pôde colocar em prática a sua visão de reforma do Estado pela via do controle e ajuste gerencial criando o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF). No escopo do PAF foram estabelecidos critérios individuais para a renegociação e refinanciamento pela União da dívida pública mobiliária dos estados¹⁰⁷. Diferentemente das negociações anteriores, as receitas próprias e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) foram dadas como garantias e os “acordos” realizados individualmente foram vinculados a um amplo processo de privatização e à necessidade de realizar reformas administrativas. Dessa forma, as relações entre os tesouros estaduais, seus bancos e a empresas estatais foram cessadas, obrigando os estados a se “enquadrarem” ao Plano Nacional de Desestatização (PND).

Conforme lembra Lopreato (2002), o objetivo não foi só ajustar as contas públicas, mas introduzir mecanismos de controle e ajustes nas estruturas estaduais. Após a anuência das assembleias legislativas e do Senado Federal, os acordos foram negociados caso a caso. Entre

¹⁰⁷ A Lei 9.496/97 causou forte assimetria federativa. A primeira está relacionada aos juros incidentes. Apesar de serem estipulados no mínimo de 6% a.a., foi permitido ao gestor do contrato tratar de modo diferente os estados, como são os casos de Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Pará que pagam 7,5%. A segunda é o indexador, o IGP-DI, da FGV, fortemente influenciado pelo câmbio e é calculado pela média aritmética ponderada do Índice de Preços no Atacado (IPA 60%), Índice de Preços ao Consumidor (IPC 30%) e Índice Nacional da Construção Civil (INCC 10%). Ao invés de utilizar o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, mais consentâneo com a arrecadação, o estadual, e que é o índice oficial do governo federal para medição de metas inflacionárias e contratadas com o FMI, adotou-se o IBRE, da FGV, claramente visando o setor privado.

as restrições impostas aos estados, ficou estabelecido que enquanto não reduzissem a relação da dívida financeira total, os estados estariam proibidos de contratar novas dívidas, inclusive com organismos internacionais. Em termos de controle fiscal, o “acordo” e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxeram metas e proibições referente ao resultado primário, despesas com pessoal e esforço de arrecadação, inserindo nas agendas estaduais a necessidade de diminuir os custos e dar performance à administração através das reformas de gestão baseadas no gerencialismo público. Diferentemente das décadas anteriores, no qual havia socorro automático, agora, condicionado aos repasses e ajuda, havia a necessidade do ajuste fiscal e patrimonial dos estados, caracterizando como colocado por Melo (2005, p.857), uma estratégia por parte do governo federal baseada no “jogo de cenoura e porrete”.

Embora a lógica da disciplina fiscal e da desestruturação patrimonial tenha sido o indutor das mudanças nas relações federativas nos anos 90, seus efeitos perpassam esta questão, pois o “enquadramento” financeiro e gerencial dos estados foi acompanhado de uma forte desestruturação nos arranjos institucionais estaduais em diversas áreas. Ao analisar as mudanças na política habitacional e os impactos em suas empresas públicas, Arretche (2002) indica que “na história das políticas públicas no Brasil, este deve estar entre os programas com maior velocidade de implantação: em apenas quatro meses, todos os estados brasileiros haviam aderido” (p. 33). Dados mais gerais indicam a profundidade dessas mudanças nos arranjos administrativos estaduais: enquanto entre 1987 e 2006 o número de servidores municipais passou de 25% para 50% do total nacional, os servidores estaduais, no mesmo período, foram reduzidos de 50% para 35% (FIGUEIREDO, 2010 *apud* GRAEF, 2009).

No único livro dedicado à questão dos governos estaduais organizado pelo Ipea (MONTEIRO NETO, 2014), o técnico em pesquisa Monteiro Neto (2014a) dá pistas da situação dos governos estaduais após a década de 90 nesse novo arranjo federativo financeirizado. Conforme o autor, “[...] além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, [os estados] ficaram com autonomia reduzida para elaboração de políticas públicas”. Ao mesmo tempo em que “[...] passaram a se ver pressionados por cima, pela União, para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos”, por baixo, pelos governos municipais, sofreram pressão “[...] para ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos” (MONTEIRO NETO, 2014a, p. 298). Em suma, os governos estaduais se viram nos anos 2000: (i) sob severo ajuste em suas finanças públicas e forte regulação por parte do governo federal para acessar novas fontes de financiamento; (ii) obrigados a administrar os espólios patrimoniais e o desarranjo provocados em suas estruturas organizacionais; (iii) responsáveis

por atuar como agente promotor de políticas públicas estruturantes em seus territórios; e, por fim, como veremos na próxima seção, (iv) induzidos a modernizar sua Administração Pública de forma a superar os três desafios anteriores.

2.4. O AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ESTADUAIS: ELEMENTOS INDUTORES E CONDICIONANTES

As afirmações de que as reformas administrativas no Brasil nos anos 90 ocorreram concomitantemente às reformas econômicas (privatização, estabilização e liberalização) não pode ser generalizada para todas as esferas de governo (HEREDIA, SCHNEIDER, 1998; MELO, 2005), pois no nível estadual este processo se desenvolve em um período posterior ao processo que ocorreu no governo federal. Como vimos na seção anterior, esta diferença entre os “tempos” e “amplitudes” nos quais ocorrem os ajustes gerenciais nas esferas federal e estaduais se apoia no argumento de que foi a política de ajuste fiscal implementada pelo governo federal na década de 90 o principal componente indutor das reformas dos arranjos institucionais estaduais nos anos 2000 (ABRÚCIO, GAETANI, 2008; LOPREATO, 2006; SOUZA, 2007a). Entretanto, apesar da centralização das finanças públicas por parte do governo federal ser considerado o principal elemento que desencadeasse um amplo processo de reformas administrativas nos governos estaduais nos anos 2000, um olhar mais amplo e contemporâneo de como se articulam os interesses em torno das políticas de modernização estaduais revela a atuação de outros atores e instituições que induzem essas medidas.

Em seu artigo, Abrúcio e Gaetani (2008) indicam outros dois fatores que favoreceram as coalizões a favor das reformas gerenciais nos governos estaduais. O primeiro foi o fortalecimento na década 90 e, posteriormente, a atuação mais ativa nos anos 2000 dos “empreendedores de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*). Melhor definido por Babb (2012) como “interlocutores simpáticos” (*sympathetic interlocutors*), este grupo é formado por um híbrido de acadêmicos e consultores com passagem pelo governo federal, trânsito em organismos financeiros internacionais e pela FGV, daí possuem valores compartilhados e posições comuns quanto aos problemas a serem enfrentados e os mecanismos a serem usados nas reformas (ABRÚCIO, GAETANI, 2008). Ao descreverem por meio de entrevistas como se realizou o processo de reforma administrativa no estado de Pernambuco, as respostas dadas pelos altos escalões do governo no artigo de Siqueira e Mattos (2008) deixam claro o papel destes “interlocutores simpáticos” em aproximar as ideias internacionais ao nacional e o uso da

imagem da FGV como consultoria externa (*GVconsult*) para costurar, legitimar e “vender pra fora tecnicamente” as decisões políticas tomadas pelo governador:

As políticas internacionais [...] influenciaram a agenda sobre reforma do estado instaurada em Pernambuco [...]. Além disso, visitas de técnicos renomados do contexto nacional, que compunham a equipe do então ministro Bresser Pereira [...] com o intuito de difundir o conhecimento sobre reforma do estado [...], segundo relato do secretário de Administração e Reforma do Estado do período [...]: **“outro passo que nós demos foi trazer a equipe do Bresser. Basicamente, trouxemos todos eles aqui, Caio Marini, Humberto Martins, Cláudia Costin. A reputação de competência técnica da consultoria GVconsult em processos de desestatização e de reforma administrativa, foi fator decisivo para sua contratação [...]. Além disso, a marca FGV poderia facilitar a realização e a aceitação das ideias de reestruturação pelas pessoas que compunham a máquina pública estatal, conforme relatado pelo secretário-executivo da Comissão de Reforma do período [...]: “nós utilizamos a experiência deles, a experiência de penetração, o nome, porque se a gente não coloca a ‘bandeirinha’ da Fundação, como é que a gente ia vender isso para fora” (SIQUEIRA, MATTOS, 2008, p. 46-47, grifos nosso)**¹⁰⁸.

Outro fator importante na indução das reformas estaduais foi o apoio dos governadores eleitos em 1998 à continuidade das reformas. Apesar da agenda reformista da gestão iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) se mostrar descontinuada principalmente em seu segundo mandato (REZENDE, 2004), governadores de importantes estados mantiveram e aprofundaram as reformas gerenciais e desempenharam papéis centrais no processo reformista estadual, abrindo uma “janela de oportunidades” ao conquistarem “uma aceitação ampla e difusa, baseada não só na demanda da sociedade, mas também em práticas administrativas já testadas” (ABRÚCIO, GAETANI, 2008, p. 30). Destaca-se, neste sentido, as reformas iniciadas pelo governo de Aécio Neves entre 2003 e 2010 que, conforme Corrêa (2007), tomou “[...] por base a reforma administrativa levada a cabo no Brasil em 1995, [na qual] a lógica de intervenção do setor público em Minas Gerais foi revertida para uma lógica de planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados” (p. 492).

Em seu artigo, Abrúcio e Gaetani (2008) indicam outros dois fatores que favoreceram as coalizões a favor das reformas gerenciais nos governos estaduais. O primeiro foi o fortalecimento na década 90 e, posteriormente, a atuação mais ativa nos anos 2000 dos “empreendedores de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*). Melhor definido por Babb

¹⁰⁸ Como analisado no primeiro capítulo, uma característica e fragilidade da área de Assuntos Públicos no Brasil é, por um lado, a baixa competição de plataformas fora do governo (*think tanks*), como ocorre nos Estados Unidos, e, por outro, o quase monopólio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) neste mercado político.

(2012) como “interlocutores simpáticos” (*sympathetic interlocutors*), este grupo é formado por um híbrido de acadêmicos e consultores com passagem pelo governo federal, trânsito em organismos financeiros internacionais e pela FGV, daí possuem valores compartilhados e posições comuns quanto aos problemas a serem enfrentados e os mecanismos a serem usados nas reformas (ABRÚCIO, GAETANI, 2008). Ao descreverem por meio de entrevistas como se realizou o processo de reforma administrativa no estado de Pernambuco, as respostas dadas por altos escalões do governo no artigo de Siqueira e Mattos (2008) deixam claro o papel destes “interlocutores simpáticos” em aproximar as ideias internacionais ao nacional e o uso da imagem da FGV como consultoria externa (*GVconsult*) para costurar

Ao lado destes fatores – centralização fiscal-financeira, atuação de consultorias e dos “interlocutores simpáticos” e o apoio político dos governadores -, outro componente que praticamente não é mencionado na literatura, mas que constitui um dos principais elementos indutores das reformas estaduais é o papel desempenhado pelos organismos financeiros internacionais nos últimos 15 anos. Importante ressaltar que, após patrocinarem medidas de ajustes na década de 90, instituições como o Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deslocaram suas agendas das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para, sob rótulo mais leves como “Políticas de Desenvolvimento Institucional (PDIs)”, passarem a ter como objeto de atuação política a necessidade de impor eficiência à gestão pública nos governos estaduais (BORGES, 2003; BABB, 2012; ANDREWS, 2013). Se, na década de 90, estas organizações financeiras internacionais entendiam que o governo federal deveria “impor restrições orçamentárias rígida sobre os estados, limitando transferências negociadas e aplicando e implementando normas rigorosas de acesso ao crédito e ao pagamento da dívida” (BIRD, 1994, p. 40), desde os anos 2000 estas mesmas instituições passaram a ser um dos principais atores no processo de modernização dos governos estaduais ao patrocinar e financiar estas reformas via endividamento público por meio do que se denominou de Políticas de Desenvolvimento Institucional - PDIs (*Development Policy Loan*).

Diferentemente dos países desenvolvidos e, mesmo do governo federal, que possuem maior capacidade político-administrativa de regular os processos decorrentes dos ajustes gerenciais, atuando, assim, de forma mais independente nas fases de formulação e implementação das PDIs (REZENDE, 2005), no âmbito dos governos estaduais este processo foi monopolizado pela atuação de organismos financeiros internacionais como o Bird e o Bid. Ao realizar uma longa pesquisa sobre a atuação do Bird nestas Políticas de Desenvolvimento Institucional, Babb (2012) confirma que, principalmente após 2008, a atuação dessa

organização se tornou mais marcante em países em desenvolvimento e vai demonstrar que “[...] embora o termo 'ajuste estrutural' tenha sido banido para o passado, os 'Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento' - o novo termo do Bird para empréstimos baseados em políticas de desenvolvimento - saltou para mais de 50% após às recentes crises financeiras ”(p. 288). Conforme a autora, embora se tenha buscado “humanizar” o termo “ajuste estrutural” substituindo-o para “políticas de desenvolvimento institucional”, o Bird passou a ter maior influência na difusão e sustentação de reformas institucionais que, apesar de serem implementadas nos anos 2000 e procurarem mostrar mudanças, em sua essência “[...] mantiveram a prática nuclear do Consenso de Washington dos anos 90” (p. 288)¹⁰⁹.

No caso mais específicos dos estados, ao realizarmos uma pesquisa por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública e Operações de Crédito (SADIPEM) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi possível acessar dados primários que confirmam essa mudança de foco e a forte atuação do Bird e Bid a partir dos anos 2000 ao realizar empréstimos de PDIs para os governos estaduais. Apesar de possuírem finalidades genéricas como “fortalecimento institucional”, “desenvolvimento sustentável” e “multissetorial”, o fato mais importante é que esses empréstimos devem ser observados não somente à luz dos valores destinados aos estados, mas, principalmente, sob a influência do Bird e Bid no processo de escolha, contratação e implementação das PDIs, dado que a maior parte destes recursos são gastos em consultorias de gestão e sistema de tecnologia da informação. Sob este aspecto, vale o alerta de Donadone (2010) ao chamar atenção como nos anos 90 ocorreu uma expansão do mercado de consultoria de gestão em nível mundial (o faturamento aumentou de US\$ 40 bilhões em 1995 para 100 bilhões em 2000) e que “no caso brasileiro, pela privatização, abriu um grande espaço de atuação” destas instituições internacionais (p. 117).

No Quadro 08 abaixo, é possível perceber como, a partir de 2002, tanto o Bid como o Bird passaram a se relacionar em maior intensidade e amplitude com os governos estaduais por meio de empréstimos destinados às Políticas de Desenvolvimento Institucional. Por exemplo, enquanto em 2003 foram realizados apenas dois contratos com dois estados brasileiros (BA e PE), totalizando um valor de R\$ 577,5 milhões, no ano de 2013, o Bid e Bird fecharam 21 contratos de empréstimos com 13 governos estaduais, cujo valor total somente neste ano foi de R\$ 18,8 bilhões. Tomando o período compreendido entre 2002 e 2017, pode-se identificar que

¹⁰⁹ “[...] although the term, ‘structural adjustment’, has been banished to the past, ‘Development Policy Loans’ – the Bank’s new term for policy-based lending [...] jumped to more than 50 per cent in response to the recent financial crises ”; “[...] maintenance of the core practice of the Washington Consensus” (BABB, 2012, p. 288).

durante 15 anos foram realizados 134 contratos de empréstimos pelo Bid e Bird aos governos estaduais para a contratação e implementação de Políticas de Desenvolvimento Institucional cujos valores foram superiores a R\$ 95 bilhões. Trata-se, em grande medida, de vultosos, já que estes recursos não são destinados à execução de obras e investimentos em infraestrutura, mas principalmente à planos e projetos que visem a melhoria da gestão estadual.

Quadro 08 - Empréstimos financiados pelo Bird e Bid para PDIs nos estados (ano)¹¹⁰

Ano	n° de empréstimos	Estados	Valor (R\$ mil)
2002	4 (3BID; 1 BIRD)	AC; PE; RN; SC	2.678.044
2003	2 (BIRD)	BA; PE	577.500
2004	4 (3BID; 1BIRD)	MG; SP(2); TO	928.320
2005	5 (1BID; 4BIRD)	AM; BA; CE; MA; PE	2.479.250
2006	10 (3BID; 7BIRD)	AP; BA(3); CE; DF; MG; PA; PE; SP	2.177.195
2007	3 (1BID; 2BIRD)	DF; RN(2)	1.178.015
2008	11 (4BID; 7BIRD)	AC; AM; CE(4); MG; PA; RS; SP; SE	14.259.000
2009	17 (8BID; 9BIRD)	AL; AM; BA; CE(2); DF; ES; MA; MG(2); PB; PE(2); PI; RJ(3); SP	9.331.300
2010	13 (9BID; 4BIRD)	BA; CE; ES; MS; MG; PE; RJ; RN; RS; SC(2); SP(2)	5.865.595
2011	7 (6BID; 1BIRD)	BA; PB; RJ(3); RO; SP	5.941.950
2012	13 (6BID; 7BIRD)	AM; BA; CE; MT; PE(2); PI; RJ; RS(2); SE; TO(2)	15.676.690
2013	21 (13BID; 8BIRD)	AC; AL(2); AM; BA(2); CE(2); GO; PA; PR; PE(3); RJ(2); RN; SP; SE(3)	18.808.840
2014	12 (8BID; 4BIRD)	AC; AM(2); BA(2); DF; PR(2); RS(3); SP	9.428.400

¹¹⁰ NOTA: As informações foram extraídas por meio do SADIPEM da STN em setembro de 2017. Trata-se de um banco de dados no formato de Excel contendo 6.451 propostas de contratação de empréstimo entre instituições financeiras internacionais e nacionais com mais de 2 mil entes subnacionais (estados e municípios). Um mesmo ente pode realizar diversas contratações. Ao todo são 215.226 células contendo informações sobre estas propostas. Para se chegar ao Quadro 06 foram aplicados cinco filtros. 1° Filtro: Entes → Estados; 2° Filtro: Tipo de Operação de Crédito → Externa; 3° Filtro: Tipo de Credor → Instituição Financeira Internacional → Bird e Bid; 4° Filtro: Status → Deferido; 5° Filtro: Finalidade → Fortalecimento Institucional; Profisco; Multissetorial; Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento e Inclusão Sócio-Econômica; Educação; Saúde; Segurança Pública. Para maiores detalhes sobre os empréstimos, ver Apêndice B.

2015	2 (1BID; 1BIRD)	ES; RJ	1.425.000
2016	5 (3BID; 2BIRD)	CE; DF; PR; PI(2)	2.345.985
2017	5 (4BID; 1BIRD)	CE; DF; ES; PB; SE	2.145.000

Fonte: Elaboração Própria via acesso ao SADIPEM. Nota: 1,00 US\$ = R\$ 5,00

Se, por um lado, é possível ter maior clareza dos fatores que **induziram** as políticas de desenvolvimento institucional no âmbito estadual, aprofundando e ampliando a ideia de que o processo de ajuste fiscal e sua lógica de disciplinar a arquitetura governamental não é o único fator indutor destas iniciativas; por outro, é possível desvelar outros atores e ideias que **condicionaram** a formulação e implementação destas políticas de modernização nos governos estaduais. Um pouco distinto dos elementos indutores, que são abordados de forma dispersa pela literatura – pouco no caso dos organismos financeiros internacionais-, os trabalhos que buscam explorar os fatores condicionantes das reformas administrativas estaduais no Brasil são escassos e, quando realizados, ficam em sua maioria restritos a diagnósticos pontuais e análises retóricas e descritivas sobre o tema, não realizando uma leitura crítica das teorias e conceitos aplicados à gestão pública (ABRUCIO, 2005a; AFONSO, 2007; BRESSER PEREIRA, 2010). Nestes termos, apontamos três caminhos pouco explorados, mas que influenciaram e ainda hoje exercem impactos nas políticas de desenvolvimento institucional que buscam modernizar a gestão dos governos estaduais.

O primeiro fator que condiciona as reformas administrativas no âmbito estadual está associado à assunção acrítica da Nova Gestão Pública (NGP) como meio delineador das propostas de modernização da gestão. No artigo *A Public Management For All Season?* publicado em 1991, Christopher Hood lembra que a NGP, ao pegar carona no processo de globalização financeira, emergiu na década de 80 como a mais impressionante tendência internacional no campo da administração pública nas últimas décadas. Pioneiro no debate, Hood (1991) procurou na época dar o mínimo de contorno às origens do que se apresentava como uma “revolução na gestão pública” (KETTTL, 2001) e afirmou que o melhor esforço construtivo de enxergar esse movimento ficaria mais bem definido se o interpretasse a partir do casamento entre duas correntes ideológicas distintas: a primeira, baseada em sucessivas ondas de incorporar as ideias do mundo dos negócios (gestão) ao setor público; a segunda, o Novo

Institucionalismo Econômico (NIE), que se desenvolve no pós 2ª guerra por meio das teorias da escolha pública, custo de transação e agente-principal (HOOD, 1991)¹¹¹.

Sobre os efeitos da “ideologia da gestão” dos mundos dos negócios, é importante trazer a abordagem a partir da experiência francesa realizada por Vincent de Gaulejac (2007). Em seu livro, “Gestão como Doença Social”, o autor faz uma leitura crítica sobre “o mundo gestor” e demonstra como a iniciativa inovadora das “ciências das organizações” na academia francesa a partir da economia, matemática e psicologia social na década 70 vai perder “[...] influência [para] um projeto de formação de ‘managers’ operacionais” (GAULEJAC, 2007, p. 29-31). Tomando o cuidado em reconhecer que a melhoria da gestão não é um mal em si, o autor parte do princípio que “[...] é totalmente legítimo organizar o mundo, racionalizar a produção, preocupar-se com a rentabilidade, com a condição de que tais preocupações melhorem as relações humanas e a vida social” (p. 29). Entretanto, após uma série de análises das condições psicológicas, sociais e de transformação no mercado de trabalho nos anos 90, Gaulejac (2007) vai chegar à conclusão que “[...] a gestão é, definitivamente, um sistema de organização de poder”, e que apesar da sua aparente neutralidade devido um distanciamento “[...] crescente [entre] os sistemas de organizações complexos, transnacionais, virtuais e [...] os indivíduos em pô-los em prática [...], o gerenciamento se pôs maciçamente a serviço do capital” (p. 36).

Para o autor, na década de 70 houve o triunfo da “gestão” sobre a “organização” e, posteriormente, nos anos 1980, é o período do monopólio do “selo de excelência” entre as organizações. Durante os anos 90, a “gestão por qualidade” aparece como uma “utopia mobilizadora” e se difunde mundialmente em organizações privadas e públicas, já que seria um contrassenso em um mundo pós-queda do muro de Berlim se colocar “[...] contra o ideal de qualidade” emanado, principalmente, dos Estados Unidos. Para Gaulejac, esse “ideal consensual da qualidade” e os meios utilizados para alcançá-lo se apoiou na criação de uma “[...] equação mágica: Qualidade = Excelência = Sucesso = Progresso = Desempenho = Comprometimento = Satisfação = Responsabilização = Reconhecimento = Qualidade, [no qual cada] termo fosse definido em referência aos outros reciprocamente” (GAULEJAC, 2007, p. 82). Entretanto, longe de ajudar a compreender a realidade social e laboral das organizações, a gestão por qualidade vai ser responsável por construir um “terreno de insignificância” no qual o “discurso insignificante” se fecha continuamente sobre si mesmo, de forma que cada palavra

¹¹¹ A ideia por trás do NIE aplicado à gestão pública é a de introduzir a competição administrada no seio do setor público e, assim, levar a legitimidade do Estado, em termos comutáveis, ao do livre mercado e a formulação das políticas públicas em bases de racionalidade econômica (LEITE, ANDRADE, FONSECA, 2021).

pode “[...] ser substituída por outra em um permanente sistema circular” (p. 89). Para demonstrar essa estratégia, Gaujelac (2007) *apud* Noyé (1998) exemplifica como esquematizado no Quadro 09 essa prática de “falar vazio sem esforço” cujo princípio pode ser assim resumido: cada palavra da primeira coluna pode ser combinada com não importa qual das outras quatro colunas seguintes “formando uma frase insignificante”.

Quadro 09 – Gestão da qualidade, discurso da insignificância e o “falar no vazio sem esforço”

A excelência	reforça	os fatores	institucionais	do desempenho
A intervenção	mobiliza	os processos	organizacionais	do dispositivo
O objetivo	revela	os parâmetros	qualitativos	da empresa
O diagnóstico	estimula	as mudanças	analíticos	do grupo
A experimentação	modifica	os conceitos	característicos	do projeto
A formação	esclarece	os <i>know-hows</i>	motivacionais	dos beneficiários
A expressão	aperfeiçoa	os resultados	participativos	do programa
O método	dinamiza	os bloqueios	estratégicos	da problemática
A vivência	programa	as necessidades	neurolinguísticas	das estruturas
O reenquadramento	precisa	os paradoxos	sistêmicos	do metacontexto

Fonte: adaptado de Gaulejac (2007, p. 90).

Algo importante para os propósitos na construção de nosso raciocínio e que foi bastante explorado por Vicente de Gaujelac é que, primeiro, a “linguagem da insignificância” deve ser observada como um instrumento do poder do “mundo gestor”; e, segundo, que o uso desse instrumento como poder decorre do fato de sonegar a complexidade pela evidência factual, neutralizar as contradições pelo positivismo e extinguir os conflitos de interesse por meio de afirmações de valores que se pretendem ser universais. “Fazendo isso, ela desestrutura as significações e o senso comum. Ela evita confrontar-se com a prova real, assim como evita qualquer contestação. **Quando dizemos tudo e também seu contrário, a discussão não é mais possível**” (GAUJELAC, 2007, p. 91, grifo nosso).

Esse “falar no vazio” que “diz tudo e nada ao mesmo tempo” é parte indissociável da construção ideológica da Nova Gestão Pública. Retornando a Christopher Hood, que em 1991 foi pioneiro em buscar dar os primeiros contornos do que seria o fenômeno da NGP, o mesmo

pesquisador coordenou em 2011 um evento com os principais especialistas internacionais para debater os avanços conceituais em torno da Nova Gestão Pública. Ao escrever a introdução dos artigos produzidos durante o encontro em uma edição especial da revista *Governance*, Hood (2011) pergunta: “O que exatamente foi descoberto sobre o muito debatido fenômeno da ‘Nova Gestão Pública’ (NGP) após quase 20 anos de pesquisa?” (p. 737)¹¹². A conclusão do estudioso foi que, assim como em 1991, ainda hoje (2011) há uma falta de definição sobre as questões básicas entre o *mainstream* da NGP. Ao realizar a leitura dos trabalhos produzidos para o evento, Hood (2011) aponta que demarcações que já poderiam ser consensuais no gerencialismo público ainda não evoluíram, ou pior, algumas questões básicas, ainda continuam sendo vistas por alguns autores de forma completamente opostas. Para exemplificar, Hood (2011) toma os artigos de dois importantes especialistas que participaram do encontro como demonstração sobre a falta de consenso sobre algo relativamente simples: se a NGP fortalece, ou não, o controle da burocracia pelos políticos:

Por exemplo, Steven Van de Walle afirma que a NGP "permitiu que os políticos fortalecessem seu controle sobre a burocracia", enquanto alguns artigos adiante, Guy Peters afirma que o NGP "tendia a afastar o poder e o controle dos eleitos políticos"- ambas as afirmações podem ser verdadeiras? (HOOD, 2011, p. 737)¹¹³.

No Brasil, devido a fragilidade das áreas de Administração Pública e Políticas Públicas, mas principalmente devido à falta de competição de ideias de *think tanks*, ainda há uma pouca compreensão de que a NGP assim como outros rótulos administrativos é um termo vago (*loose term*), e que a adoção de seus pressupostos pode não levar aos resultados esperados (HOOD, JACKSON, 1991). Os trabalhos críticos são poucos, e quando realizados, ocorrem por pesquisadores de fora do *mainstream* nacional. Por exemplo, para Costa (2010), no Brasil há uma escassez de criatividade ao se sustentar a ideia de que não existem alternativas ao gerencialismo, de forma que a “*new public management* apresenta-se como o fim da história da administração pública” (p. 241). Já Enrique Saravia (2006) lembra que a ideologia gerencialista preconiza “a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência [...]”; trata-se, na verdade, de afirmação que não resiste à análise dos estudiosos da administração” (p. 23). Enquanto Rezende (2007) é mais enfático e afirma: “que a gestão

¹¹² “What exactly has been discovered about the much debated phenomenon of ‘New Public Management’ (NPM), after nearly 20 years of research?” (HOOD, 2011, p. 737).

¹¹³ “For instance, Steven Van de Walle (311) asserts that NPM ‘allowed politicians to strengthen their grip on the bureaucracy’, while a few chapters further on, Guy Peters (373) claims that NPM ‘tended to drive power and control away from elected politicians’ - can both of these statements be true?” (HOOD, 2011, p. 737).

pública brasileira precisa de um choque é indiscutível. O problema está em saber exatamente o que está compreendido nessa expressão. Como imagem [...] tem grande apelo. Como forma de definir objeto [...] carece de precisão” (p. 73).

Entretanto, apesar do aparecimento recente de trabalhos críticos à preponderância da NGP dentro dos campos da Administração Pública e das Políticas Públicas (CARNEIRO, MENICUCCI, 2011; CARDOSO Jr., 2011), uma questão liga-se ao fato de que as Políticas de Desenvolvimento Institucional (PDIs) que guiam as reformas administrativas estaduais ainda se pautarem excessivamente na Nova Gestão Pública (NGP). Dois pontos podem ser explorados para ajudar a melhor compreender essa dominação da NGP no Brasil.

O primeiro, como vimos no Quadro 08, está relacionado ao fato que as PDIs modernizadoras da administração pública são financiadas majoritariamente pelo BID e Bird, cujas visões sobre os meios a serem empregados estão fortemente pautadas pelo Novo Institucionalismo Econômico (NIE). Sobre essa relação entre o Novo Institucionalismo Econômico e as instituições financeiras internacionais, Schneider e Donner (2000) lembram que até a década de 80 economistas fundadores do NIE trabalhavam em relativo isolamento e não faziam parte do ambiente das agências internacionais, fato este que começa a mudar nos anos 1990. Conforme os autores, o recebimento do prêmio Nobel de economia em 1991 e 1993 por Coase e North, assim como a atuação direta de instituições como a USAID em países em desenvolvimento foram, em conjunto, fatores que contribuíram para a criação de centros de pesquisas propagadoras das políticas desenvolvimento dentro de instituições como o Bird e que tinham entre seus dirigentes estes economistas. O segundo, como demonstrado no primeiro capítulo, está associado a uma deficiência disciplinar, mas, também, política de uma área de “Assuntos Públicos” no Brasil que influencie no debate público - o que não pode ser tomado como sinônimo da expansão quantitativa de pesquisas e publicações recentes.

Diferentemente dos Estados Unidos que possui forte tradição de avaliação das políticas públicas por plataformas fora do governo (*think tanks*), e da Europa, na qual a transformação do Estado e a prestação dos serviços públicos se encontram no centro das análises políticas (NELSON, 1998; WAGNER, 2007), na América Latina a discussão ainda é pouco desenvolvida e centrada na falsa dicotomia: Nova Gestão Pública *versus* Velha Administração Pública. Conforme Laguna (2009), essa abordagem que é hegemônica na América Latina é limitada em discutir as reformas administrativas por: (i) desconsiderar o cenário político e o contexto histórico de partida das reformas (*path dependence*); (ii) assumir que os modelos

ofertados internacionalmente são destituídos de interesses políticos; (iii) ter dificuldade em observar que a oferta de soluções é decorrente de um conjunto pouco delineado de reformas que surgem internacionalmente como reação de soluções anteriores.

Ausentes tanto no debate acadêmico nacional, assim como nos prognósticos do Bird e Bid que se baseiam excessivamente em uma ideia de mudanças abruptas das instituições burocráticas¹¹⁴, os pontos levantados por Laguna (2009) vem recebendo maior atenção em pesquisas comparativas na academia europeia devido a hegemonia do gerencialismo público, mas, principalmente, em razão dos desafios e obstáculos de implementar reformas de gestão nos diferentes tipos de Administração Pública dos países que compõem o bloco europeu. Utilizando-se do institucionalismo histórico e reconhecendo a importância das especificidades culturais e políticas constitutivas dos países, estes estudos verificaram como a estrutura do Estado (federal ou unitário), a composição do Executivo (majoritário ou coalizção), a cultura administrativa (*Rechtsstaat* ou interesse público) e o grau de desenvolvimento social e econômico de cada país são, em conjunto, fatores fundamentais e, por vezes, impeditivos às mudanças desejadas pelos governos e vendidas pelas consultorias que atuam nas reformas de gestão (POLLIT, BOUCKAERT, 2009, 2017).

Em seu relato sobre sua experiência na implementação de reformas nas administrações públicas da “Europa do Sul”, o professor holandês Walter Kickert (2011) questiona o quanto questões como o formalismo e legalismo dos atos administrativos, que são constitutivos da própria formação do Estado nacional em países como a Grécia, Itália, Portugal e Espanha irão impactar a adoção de reformas de gestão impostas pela União Europeia. Para o autor, a adoção e implementação de reformas gerenciais concebidas e idealizadas a partir da realidade de países anglo-saxões (interesse público), quando aplicadas a outras culturas administrativas (*Rechtsstaat*), ao invés de trazer eficácia e eficiência, podem se mostrar muito custosas e, por isso mesmo, ineficiente nos termos da *public choice*, dado que as etapas das reformas de gestão nestes países chegam ao ponto da necessidade de serem escritas em formato de regulamentos e legais, precisando, em alguns casos, que ocorram mudanças constitucionais:

¹¹⁴ A ideia de que mudanças institucionais podem ocorrer por colapso e imediata substituição é aquela comumente adotada pelos Organismos Financeiros Internacionais e as consultorias especializadas em gestão (ANDREWS, 2013). Estas transformações (colapso e substituição) são consideradas como “mudanças reais” pelos teóricos do modelo de equilíbrio pontuado (MEP) que, apesar de reconhecerem o processo incremental de mudanças, as consideram apenas como reações adaptativas para preservar a continuidade das instituições (STREECK, THELEN, 2009; MAHONEY, THELEN, 2009).

As reformas de gestão baseiam-se em um referencial econômico (em termos de eficácia e eficiência), o que é contraditório ao referencial jurídico em termos de responsabilização legal. Como as reformas gerenciais precisam ser formuladas em linguagem jurídica para se tornarem legislação, o monopólio legalista permaneceu intacto. A formulação de políticas governamentais ocorre na forma de leis, regulamentos e disposições. O mesmo também se aplica à política de reforma do governo. Assim, as novas reformas da gestão pública tiveram que ser reformuladas em termos legais (KICKERT, 2011, p. 808)¹¹⁵.

Questões constitutivas da formação do próprio Estado nacional, que é o caso do legalismo como instrumento meio de responsabilização pública, cria em países como o Brasil uma hiperatividade de mudanças regulatórias como meio de se adaptar à hiper-realidade e justificar os ajustes decorrentes das reformas administrativas (DINIZ, 2000; VIANNA, 2008). Neste sentido, o ponto de partida das reformas de gestão, longe de expressar a realidade histórica, cultural, social e econômica, é constantemente mudado pelas leis como meio de responsabilização, uma prática reformista diferente da concepção anglo-saxã que se guia pela ideia de eficiência econômica e tendo o interesse público como parâmetro de responsabilidade (KICKERT, 2011; POLLIT, BOUCKAERT, 2017). Esse legalismo nos leva a outro fator que vai condicionar as reformas estaduais, os efeitos do processo de ajustes gerenciais da década de 90 (*path dependence*), já que os espólios administrativos das estruturas que se propunha serem “extintas” continuam a condicionar as reformas administrativas (FIGUEIREDO, 2010).

No Brasil há pouco debate sobre os efeitos dos ajustes nos anos 90 na desmobilização e desvalorização dos servidores públicos estaduais. Como veremos no próximo capítulo especificamente para o caso do estado do Rio de Janeiro, essas medidas levaram “[...] a um progressivo enfraquecimento das organizações encarregadas de implementar as ações de governo, com a consequente perda de qualidade da gestão” (REZENDE, 2007, p. 73). Sobre essa questão, Borges (2004) vai lembrar que como resultado do ajuste gerencial nos anos 90, houve um enfraquecimento, desvalorização e, no caso dos ocupantes de cargos em extinção, uma marginalização destes servidores públicos. Ao serem alocados temporariamente e, na maioria das vezes, sem função definida e em distintas agências governamentais às quais não se

¹¹⁵ “Management reforms are based on an economical frame of reference (in terms of effectiveness and efficiency), which is contradictory to the legal frame of reference in terms of legal accountability. As management reforms have to be formulated in juridical language in order to become legislation, the legalistic monopoly remained unbroken. Government policy-making takes place in the form of laws, regulations and provisions. The same also holds true for government reform policy. Thus new public management reforms had to be reframed in legal terms” (KICKERT, 2011, p. 808).

identificavam, estes atores (*institutional losers*) possuem incentivos a não cooperarem (*veto players*) com o Governo e suas políticas de gestão posteriores (ABRUCIO, 2005a)¹¹⁶.

Se, por um lado, durante os anos 1990 foi possível verificar ao mesmo tempo uma hierarquização do federalismo fiscal e a desestruturação institucional de setores estaduais; por outro, no início dos anos 2000 foi possível perceber o aparecimento de “ilhas de excelência” (*institutional winners*) na arquitetura governamental estadual que, como vimos anteriormente, trata-se de uma adaptação das estruturas internas a uma ordem financeira global (BIERSTEKER, 1991; SASSEN, 2003; ROBERTS, 2010). Enquanto essas “instituições vencedoras” foram objeto de amplos estudos no governo federal (GOUVÊA, 1994; LOUREIRO, ABRUCIO, 1999, 2004; LOUREIRO, 1997, 2001; LOUREIRO, SANTOS, GOMIDE, 2011; OLIVIERE, 2007), pouco se conhece sobre as transformações e papel destas instituições vencedoras no âmbito estadual (ABRUCIO, 2005a; SOUZA, 2005).

Seguindo a lógica financeira global de estruturar a arquitetura governamental em nichos que revivem e sobressaem, e outros que sobrevivem e agonizam (MAHONEY, THELEN, 2009; ROBERTS, 2010), o que se pode constatar é que a política neoliberal nos anos 1990 teve como resultado o fortalecimento do setor responsável pela implementação e acompanhamento do ajuste fiscal nos estados. Em seu livro, Lopreato (2002) lembra que as mudanças contribuíram “[...] para repor o Tesouro como *locus* fundamental de atuação estadual [e] como núcleo central das decisões e responsável direto pela realização dos gastos” (p. 235). No mesmo sentido, Fabrício Oliveira (2010) vai constatar esse movimento de crescimento diferenciado de setores na estrutura estadual ao afirmar que as “[Secretarias de Fazenda], especialmente a partir de meados da década de 1990, uma estrutura acanhada, limitada e de poucos recursos para a tarefa de administração e fiscalização tributária passou a ser substituída por um sistema eficiente” (p. 52). Analisando os impasses nas reformas de gestão nos governos estaduais, Abrúcio e Gaetani (2008) também verificam esse fato ao afirmarem que os setores ligados às Secretarias de Fazenda se tornaram “[os] essenciais protagonistas no cenário político-administrativo estadual” (p. 31).

Por fim, e apesar da constatação dos condicionantes até aqui apontados que, em sua grande maioria, indicam existir diversos fatores impeditivos de mudanças na gestão pública no Brasil, uma última questão pode ser assim formulada: porque os governadores estaduais adotam políticas públicas complexas como são as reformas de modernização da gestão quando se sabe

¹¹⁶ Inserir a metáfora do “Peru Excêntrico” do artigo da ministra da Administração Pública de Portugal.

que há grandes possibilidades destas políticas serem interrompidas, esquecidas e descontinuadas? Um argumento para melhor compreender esse apoio dos governadores às reformas na gestão pública é que os resultados políticos de anúncios nos quais serão dados um “choque de gestão” ou se implementará “gestão por resultados”, não são nada desprezíveis no curto prazo, pois a ideia de melhorar a eficiência, mesmo que pautado no “discurso da insignificância”, é sempre bem recebida pela opinião pública.

Esse ponto é explorado por Christopher Hood em seu livro *Blame Game*. Conforme o autor, embora a “modernização da gestão” apresente claramente resultados questionáveis, o apoio por parte dos políticos eleitos às reformas de gestão é hoje parte do discurso e dos planos de governos pelo mundo. Para Hood (2011a), ao utilizar expressões como choque de gestão, indicadores de desempenho, gestão por resultado e propor inovação e ampliação do uso das tecnologias de informação no governo, os políticos eleitos passam a impressão de possuírem, de pronta-entrega, as soluções ao mau funcionamento da administração pública e dos serviços públicos. Questão pouco explorada no Brasil devido a deficiência da área, o autor vai demonstrar como o uso estratégico da retórica gerencialista se consolidou nas últimas décadas ao proporcionar o distanciamento dos políticos de suas responsabilidades (*self-preservation in government*) por meio de um ambiente de jogo de empurra-empurra (*blame-game*) entre agências governamentais. Em termos de mais concreto nas estruturas dos governos, Hood (2011a) vai verificar como este movimento induziu exponencialmente o crescimento do setor de comunicação e o aparecimento de especialistas (*spin doctors*) e de corpos burocráticos (*battle troops*) responsáveis por reduzir a responsabilidade governamental mediante a dissimulação da culpa (*blame avoidance*).

Ao longo dessa seção foram indicados atores, instituições e ideias que vem dando suporte ao contínuo processo de reformas administrativas dos governos estaduais nos últimos 10 anos e que podem ser sistematizados conforme indicado no Quadro 10.

Quadro 10 – Elementos indutores e condicionantes das reformas administrativas estaduais

Indutores (I)	Condicionantes (II)
<p>a. Globalização financeira e ajuste fiscal associado à lógica de disciplinar a arquitetura governamental mundial; Descentralização da soberania nacional, desnacionalização da política e financeirização das relações federativas</p>	<p>a. Assunção e implementação acrítica das ideias do gerencialismo públicos (discurso da insignificância); Fraca <i>policy community</i> sobre o tema (reforma da Administração Pública); Agências financiadoras das políticas de reformas (ex: Bird e Bid)</p>
<p>b. Atuação da oligarquia financeira internacional, dos interlocutores simpáticos e dos empreendedores de políticas públicas associados a instituições nacionais (ex: FGV); Apoio político dos governadores</p>	<p>b. Aspectos como a estrutura do Estado e sua cultura administrativa (<i>Rechtsstaat</i> ou interesse público); Caráter descritivo-normativo <i>versus</i> contexto político-cultural e econômico-social das reformas administrativas.</p>
<p>c. Agências financiadoras das políticas de reformas (ex: BIRD e BID); Ampliação da oferta de recursos para realização das políticas de gestão; Empresas e instituições fornecedoras de serviços de assessoria e consultoria</p>	<p>c. Decisões políticas anteriores (<i>path dependence</i>); corporativismo e sabotagem burocrática (<i>veto players</i> e <i>institutional losers</i>); ilhas de excelência (<i>institutional winners</i>); Ganho político no curto prazo e jogo de “empurra-empurra” (<i>blame-game</i>);</p>

Fonte: Elaboração própria por meio da literatura pertinente.

Os elementos que são responsáveis por estabelecer o arranjo no qual ocorrem as reformas administrativas acima é uma tentativa ou esforço em juntar peças que, apesar de serem apresentados separadamente, encontram-se intimamente associadas. Quando vistas em seu conjunto, estas peças ajudam a indicar o ambiente político-institucional do contínuo processo de ajuste gerencial no âmbito estadual. É fácil perceber a interconexão destes fatores. Por exemplo, o elemento indutor decorrente da globalização financeira e ajuste fiscal (I.a) está associado à assunção acrítica das ideias do gerencialismo públicos que se liga à deficiência do campo no Brasil (I.a), assim como a atuação de agências financiadoras das políticas de reformas como o Bird e Bid são, ao mesmo tempo fatores indutores e condicionantes. Trata-se, somente, de uma organização do encadeamento paralelo da atuação de diferentes atores, instituições e ideias para melhor compreender o ambiente político-institucional que dá suporte às reformas administrativas estaduais e que como veremos no próximo capítulo, será amplamente utilizado para analisar o processo recente de modernização institucional do estado do Rio de Janeiro.

2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou contribuir para a melhor compreensão das transformações nas quais os governos estaduais estiveram imersos nos últimos 30 anos ao levar em consideração aspectos mais amplos como a globalização, ajuste fiscal e seus impactos nas estruturas nacionais. Ao adotar essa perspectiva, entende-se que o contínuo processo de financeirização das relações federativas e de ajustes na administração pública estadual é resultante de uma lógica financeira global que busca disciplinar as estruturas governamentais nacionais. Arquetizado a partir de uma fé ingênua nos mecanismos de mercado (*naive institutionalism*), a estratégia utilizada desde a década de 80 para implementar progressivamente essa lógica de ajuste gerencial vai ser operada por um gradual processo de descentralização da soberania nacional e o aparecimento e multiplicação em escala internacional de estruturas responsáveis por gerenciar os recursos públicos (*Treasure Power*), administrar as receitas estatais (*Tax Collectors*) e controlar a inflação (*Central Banks*). Neste sentido, longe de presenciarmos uma multiplicidade de sistemas capitalistas e diferenças entre as estruturas administrativas governamentais como advogam os teóricos da Variedade de Capitalismo, o que se percebeu foi, conforme teóricos da financeirização, a confluência para um capitalismo comandado das finanças (*finance-led capitalism state*) que deixa, cada vez menos, espaço para que os Estados conduzam suas reformas e estructurem sua administração pública.

O Brasil, como parte integrante deste processo de reestruturação financeira mundial não ficou incólume a essas transformações. A decisão política de inserção da economia brasileira no mercado internacional nos anos 90 foi inicialmente condicionada à desnacionalização de instituições governamentais nacionais e, na sequência, à construção de um novo padrão de relacionamento entre os entes federativos cujos reflexos destas mudanças podem ser vistos sob dois aspectos que estão intimamente associados. O primeiro se deu pela rápida transformação dos aparatos administrativos responsáveis pela política econômica e o monitoramento permanente do ajuste fiscal. Como ocorrera nos países desenvolvidos na década de 80, a partir de meados dos anos 1990 no Brasil foi possível perceber a atuação e o crescimento diferenciado das organizações públicas responsáveis pelos ajustes estruturais e o controle fiscal-financeiro no nível nacional, sendo os mais notáveis o Banco Central e a Secretaria do Tesouro Nacional. O segundo, decorrência do primeiro, foram as sucessivas mudanças legais e institucionais que levaram a um novo padrão de relacionamento político-federativo financeiramente hierarquizado no qual o governo federal pode “enquadrar” os governos estaduais a realizarem

fortes ajustes em suas estruturas administrativas e patrimoniais de forma a se adaptar, constantemente, às novas exigências de uma lógica internacional de organizar a arquitetura governamental.

Para os governos estaduais, os resultados político-administrativos desse novo arranjo federativo hierarquicamente financeirizado que se estabeleceu no final da década de 90 foi que, além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, os estados ficaram com autonomia reduzida para elaboração de políticas públicas e conduziram reformas em suas estruturas administrativas. Ao mesmo tempo em que passaram a se ver pressionados por cima, pela União, para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos; e, por baixo, pelos governos municipais, em termos de ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos, no final dos anos 2000 a situação político-federativa deixou os estados na seguinte situação: (i) sob severo ajuste em suas finanças públicas e forte regulação por parte do governo federal para acessar novas fontes de financiamento; (ii) obrigados a administrar os espólios patrimoniais e o desarranjo em suas estruturas decorrentes da década de 90; (iii) responsáveis por atuar como agente promotor de políticas públicas estruturantes em seus territórios; e, por fim, (iv) induzidos a modernizar e dar eficiência ao conjunto de sua Administração Pública.

Entretanto, como demonstrado na seção 3.4, esse processo de modernização da gestão pública por parte dos governos estaduais que se acentua, principalmente, nos anos 2010 não é isento de interesses e ideologias e vem sendo operado por diversos atores e instituições nacionais e internacionais. Por um lado, aspectos como a globalização e sua lógica de disciplinar a arquitetura governamental, a financeirização das relações federativas, o papel do Bid e ao ofertar recursos e a atuação dos empreendedores de políticas públicas e das empresas de gestão foram, em conjunto, elementos que induziram as reformas administrativas estaduais. Ao mesmo tempo, este processo é condicionado por uma assunção e utilização acrítica das ideias do gerencialismo públicos que desconsideram fatores como a própria cultura administrativa (*Rechtsstaat* ou interesse público) e decisões políticas anteriores (*path dependence*) que atuam, na maioria das vezes, como fatores impeditivos às reformas adotadas pelos governos, daí a necessidade de se usar reiteradamente a expressão “choque de gestão”. Em termos mais específico, foi possível identificar as instituições, atores e ideias que sustentam o arranjo político responsável pela modernização dos governos estaduais nas últimas décadas associando-os ao processo de globalização financeira e como se estabelecem as ligações entre os atores nos níveis internacional e nacional.

Levantada inicialmente como hipótese, foi possível perceber que, em um contexto de aprofundamento da financeirização da economia e devido às transformações nas relações político-federativas, as reformas no nível estadual nos últimos 10 anos ocorreram mais por um isomorfismo institucional entre os níveis internacional, nacional e estadual do que, necessariamente, por uma busca de melhoria da gestão e eficiência da administração pública. Embora os Estados nacionais tenham reduzido sua autonomia como forma de implementar políticas destinadas a aumentar a competitividade e atração de capital, isso ocorre devido ao crescimento diferenciado de setores do próprio Estado. Neste sentido, como veremos no próximo capítulo ao analisarmos o estado do Rio de Janeiro a partir dos elementos indutores e condicionantes desenhados no Quadro 10, o processo de reformas administrativas implementados pelos governos estaduais não se guiam necessariamente por uma melhoria da eficiência ou uma busca por novos modelos governança mais transparentes e participativos. Na verdade, o que se percebe é que as reformas administrativas estaduais são muito mais um produto da globalização financeira que, em sua essência, trata-se de um processo político de convergência cujo núcleo desse movimento é, cada vez mais, encontrado na prática do neoliberalismo e na reestruturação das instituições domésticas de forma a adaptar o Estado como plataforma das finanças mundiais.

CAPÍTULO 3

RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSIDERAÇÕES PARA SEUS REFORMADORES

3.1. INTRODUÇÃO

O Cristo Redentor em movimento ascendente como um foguete na capa da revista da *The Economist* no final de 2009 simbolizava a posição central do Rio de Janeiro no projeto novo-desenvolvimentismo brasileiro. Pouco tempo depois, em 2010 e 2011, um marco inédito: devido sua “sólida gestão fiscal”, o estado do Rio de Janeiro recebe o *investment grade* das agências internacionais de risco *Standard & Poor’s* e *Fitch*. Representando novas lideranças públicas, Sérgio Cabral, após ser reeleito no primeiro turno em 2010, inicia o ano de 2011 em viagens para Cambridge, Nova Iorque e Washington. Nestas cidades, o governador falou sobre oportunidades de investimentos e inovação no setor público em instituições como a Câmara de Comércio Americana (*U.S. Chamber of Commerce*), Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Bid, Citigroup e Microsoft. Aproveitando a oportunidade da viagem, Cabral também participou de reuniões e almoços com políticos e empresários de destaques internacionais como Michael Bloomberg e Donald Trump. Visando se posicionar estrategicamente como mercadoria global e explorar as oportunidades de investimentos e o fato de sediar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, o governo estadual e o setor empresarial transnacional registram em 2013 o Rio de Janeiro como marca de um Brasil “novo-desenvolvimentista”, passando ao mundo a imagem de uma “potência mundial emergente que procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global” (FLEURY *et al.*, 2013).

Durante este período, as impressões, julgamentos e afirmações de que o Rio de Janeiro e o Brasil haviam “decolado” se estendiam à propaganda governamental, à mídia corporativa e organizações como Firjan, Bird e Bid. Paralelamente, e seguindo a forte expansão dos estudos na área dos Assuntos Públicos como vimos no primeiro capítulo, foi possível perceber a profusão de trabalhos acadêmicos como livros e artigos científicos que indicavam que o Rio de Janeiro, em particular, e o Brasil, como um todo, tinham embarcado em um novo ciclo de desenvolvimento. Composto por um mix de economistas e cientistas políticos com laços com a FGV, empresas de consultoria e com atuação em instituições como o Bid e o Bird, algumas dessas análises indicavam que: (i) o fim da primeira década dos anos 2000 representava “a hora

e vez do Rio de Janeiro” (VELLOSO, 2007); (ii) o Rio se encontrava em um estágio de “transição” para um desenvolvimento superior (PINHEIRO, VELOSO, 2012); (iii) o atraso fluminense era uma “página virada” (URANI, GIAMBIAGI, 2011).

De forma mais específica, estes estudos apontavam que desde a redemocratização tinha-se institucionalizado uma política de segurança consistente no estado do Rio de Janeiro, e que seu sucesso decorreu da soma entre “uma visão gerencial do problema” e a “inovação da liderança pública” na figura do secretário Mariano Beltrame (CARNEIRO, 2012). Afirmavam, também, que a modernização da gestão e a maior “entrega de serviços públicos” à população era resultado da institucionalidade dos mecanismos de ajuste fiscal iniciado em 2007 na gestão de Joaquim Levy (VILLELA, TAFNER, 2011). Indicavam que, na “esteira do choque de gestão de Minas Gerais”, houve uma melhoria relacional entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas, o que incentivou “a adoção de novas práticas de gestão pública de incremento à governança” no âmbito estadual (PEREIRA, RIBEIRO, 2012, p. 307-308). Asseguraram, inclusive, que o estado do Rio de Janeiro foi pioneiro na construção de um “novo federalismo social” no Brasil, e que essa nova institucionalidade propiciou criar inovações na área de políticas sociais de forma complementar àquelas ofertadas pelo governo federal (NERI, 2012). Ou, ainda, que a eficiência da gestão e das políticas públicas percebidas neste período quando comparado a outros governos estaduais era resultado da “evolução institucional do nosso presidencialismo de coalização” ao se expressar de maneira inédita no alinhamento político entre as esferas municipal, estadual e federal (AMORIM NETO, SANTOS, 2013).

Passado menos de uma década da euforia inicial, um olhar sobre a realidade institucional, política, administrativa e socioeconômica do estado do Rio de Janeiro indica que, se no início dos anos 2010 se vislumbrava uma “virada de página”, o transcorrer do tempo mostrou o inverso. A imagem internacional do Cristo decolando em 2009 na capa *The Economist* se contrastava com a chamada “Rio é a nossa Grécia” na revista “Isto É” em 2016¹¹⁷. A robustez da gestão fiscal iniciada em 2007 por Joaquin Levy e os inéditos “graus de investimentos” conquistados em 2010 e 2011 não “blindaram” o governo da crise, levando-o a tomar duas iniciativas governamentais também inéditas. A primeira, decretar de forma inusual em junho de 2016 que o estado do Rio de Janeiro se encontrava em estado de “Calamidade Pública Financeira”¹¹⁸. A segunda, aderir antes de qualquer outro estado em 2017, ao novo

¹¹⁷ Isto É, 23/11/2016, p. 37.

¹¹⁸ As justificativas para a decretação do “Estado de de Calamidade Financeira” foram: (i) “honrar compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos”; (ii) “dificuldades na prestação dos serviços públicos [ocasionando] o total

“Regime de Recuperação Fiscal”. A política de segurança pública, premiada por ser o “laboratório do choque de gestão” em 2010, não se sustentou, pois em fevereiro de 2018, para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, toda a área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro cai sob intervenção federal na figura do general Walter Braga Netto.

Procurando pôr fim à crise que se aproximava, Pezão apostou em uma série de normativas como fuga da realidade. Entre 2015 e 2016 foram expedidos mais de duas dezenas de decretos buscando “reorganizar a Administração Pública, reduzir custos e incrementar a eficiência estatal”. De efeito inócuo, estas medidas se mostraram desacreditadas o que levou a uma forte crise de governabilidade cujas principais lembranças deste período foram: (i) as cenas de batalhas campais em frente à Alerj e (ii) o atraso por mais de três meses do salário do funcionalismo no final de 2016. Instituída pela primeira vez em 2007 desde a criação do estado do Rio de Janeiro em 1975, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), agência estadual responsável pelo planejamento governamental, coordenação das políticas públicas, gestão de pessoal e patrimônio, sofreu um lento processo de desidratação institucional de suas funções a partir de 2015, sendo desmembrada e, por fim, incorporada em 2017 pela lógica de ajuste fiscal comandada pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Políticas sociais, como o Programa Rio Sem Miséria criado em 2011, reconhecidamente bem desenhado e gerenciado, e que beneficiava mais de 1 milhão de pessoas em todos os municípios fluminenses, foram abruptamente extintos em 2016. O virtuoso *check & balance* institucional entre os Poderes Estaduais iniciado em 2010, e que fora responsável pela eficiência na gestão das políticas públicas, tinha, ao final de 2018, excetuando-se o Judiciário, todos seus chefes afastados judicialmente de suas funções.

O que aconteceu?

Por que a solidez institucional das finanças estaduais e a gestão das políticas públicas propugnadas pelos estudos e pesquisas se mostraram tão limitados em suas análises? É prudente se satisfazer com a explicação de que o estado Rio de Janeiro “pegou uma tempestade perfeita” ou um melhor entendimento desse processo deve levar em consideração o contexto histórico da formação das instituições fluminenses e de sua Administração Pública? Quais foram as instituições, interesses e ideias e as dinâmicas interativas entre os atores nacionais e internacionais responsáveis por sustentar a retórica de que a má gestão estadual era página virada? Houve, de fato, transformações profundas nos mecanismos de planejamento e gestão

colapso na segurança pública, na saúde, na educação”; (iii) “repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação” (Decreto nº 45.692 de 2016).

governamental ou, como vimos no capítulo anterior, parte da modernização recente se apropriou do “discurso da insignificância” do gerencialismo de “falar no vazio”? Por que, ao contrário das iniciativas gerenciais ineficientes, políticas sociais bem desenhadas e gerenciadas foram abruptamente interrompidas e extintas no contexto de ajuste governamental?

Embora não se tenha a pretensão de dar respostas definitivas a questões tão complexas, este capítulo se situa no meio destas interrogações. Partindo de quatro conclusões dos dois capítulos anteriores: (i) que a área dos Assuntos Públicos no Brasil é dependente das políticas governamentais; (ii) que o debate acadêmico nessa área sofre de uma hierarquização, o que fragiliza a competição de ideias; (iii) que a financeirização das relações federativas é resultado da política fiscal do governo federal, que por sua vez se liga a uma lógica financeira global desnacionalizante da autonomia nacional; (iv) que as políticas de modernização administrativa estaduais não são isentas de interesses e suas ideias se pautam por uma retórica gerencialista que sonega a complexidade e desconsidera aspectos históricos e políticos.

E, ainda, considerando que pouco se sabe sobre como os estados vêm implementado suas políticas sob um regime de ajuste fiscal (ABRUCIO, 2005a; ALMEIDA 2005; SOUZA, 2007a), este artigo tem como **objetivo geral** contribuir para o melhor entendimento das reformas administrativas estaduais ao estudar o projeto de modernização institucional do estado do Rio de Janeiro. Em termos mais **específicos**, os objetivos deste capítulo são: (i) realizar uma análise histórica e político-institucional da Administração Pública fluminense; (ii) buscar compreender os motivos políticos e econômicos que levaram o estado do Rio de Janeiro a possuir uma baixa capacidade de planejamento governamental e coordenação de políticas públicas; (iii) indicar que, longe de reparar disfunções estruturais na Administração Pública, o processo de modernização da gestão nos anos 2010 não se guiou por uma eficiência administrativa dado a multiplicidade de interesses envolvidos e o uso excessivo do componente retórico gerencialista como fator solucionador de problemas; e, (iv) demonstrar que, muito mais que uma questão técnica, o determinante para que uma política pública seja, ou não, descontinuada, está associado à hegemonia da lógica do ajuste fiscal.

Neste sentido, a **hipótese** levantada é que, diferentemente de um “choque” nas estruturas da Administração Pública estadual, o processo fluminense de modernização da gestão representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto que internamente serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais, como a tecnocracia nacional,

empresas de consultoria, instituições financeiras internacionais e o setor empresarial. Assim, ao considerarmos a deficiência da área de Assuntos Públicos (Capítulo 1), que se pautou em uma ingenuidade institucional e não incorporou aspectos históricos e o papel das ideias no processo de financeirização (Capítulo 2), **argumenta-se** que as políticas de modernização da gestão na última década refletiram mais uma imagem de internacionalização do território fluminense que necessariamente a busca pela eficiência administrativa. Ou seja, utilizando-se das palavras de Sobral (2017a), entende-se que o processo de reforma na Administração Pública recente não foi capaz de realizar mudanças “mais amplas no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro [tivessem sido] resgatados em seu papel mais estratégico para lidar com sua debilidade produtiva” (p. 32).

A análise a ser realizada é operacionalizada por meio de uma abordagem qualitativa documental e bibliográfica. Em relação às fontes primárias, utiliza-se de uma “etnografia das práticas documentais no Estado” que, conforme Hoyler e Campos (2019), ocorre devido o contato privilegiado do burocrata com despachos, relatórios e atos normativos e que isso o leva a identificar e a guardar memórias que se presume serem importantes em pesquisas futuras. Neste sentido, o estudo sobre o processo de fusão e transformação da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro em suas primeiras três décadas (1975-2005) se mostrou viável devido a existência de documentos mantidos pela Procuradoria Geral do Estado. Já em relação ao período recente, o fato de ser participante e guardar material do período foram fundamentais à construção do artigo. Em relação às fontes secundárias, foram utilizadas bibliografias que, direta, ou indiretamente, trataram de aspectos políticos e econômicos do estado do Rio de Janeiro. Por fim, vale ressaltar o uso do importante conjunto de depoimentos ainda pouco utilizados de atores-chaves que participaram do processo de fusão em 1975 e que ocorreu dentro do projeto de construção Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense da Alerj (MOTTA, 2001; MOTTA, SARMENTO, 2001; FREIRE, SARMENTO, MOTTA, 2001)¹¹⁹.

O artigo possui cinco partes além desta introdução e das considerações finais. Na primeira são analisados aspectos históricos e políticos que levaram à formação do atual estado do Rio de Janeiro após a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Na segunda são exploradas as decisões político-administrativas durante o “governo da fusão” do Almirante Faria Lima (1975 a 1979), assim como suas contradições e vicissitudes em construir

¹¹⁹ O Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense foi uma parceria entre o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e teve como resultado uma grande quantidade de material – entrevistas, livros e artigos – que tinha como foco discutir os 25 anos da fusão.

o que denominamos *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento Estadual*. Na terceira, que compreende o período dos governos Chagas Freitas, Brizola e Moreira Franco (1980 a 1994), procura-se identificar como as mudanças no cenário político-econômico nacional e internacional impactaram na descontinuidade do arranjo institucional da Administração Pública estabelecido no período anterior. Na quarta é estudado o processo de implementação de ajuste estrutural durante o governo Marcello Alencar (1995 a 1998) e o período posterior de Anthony e Rosinha Garotinho (1999 a 2006), que se caracterizou por levar a Administração Pública fluminense a possuir os piores indicadores entre os governos estaduais. Na quinta é analisado o período dos governos Sérgio Cabral (2007 a 2014) e de Luiz Fernando “Pezão” (2014 a 2018) que, como vimos no início desta introdução, se caracteriza pela atuação de diferentes atores e ideias no âmbito da Administração Pública.

3.2. ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DA FORMAÇÃO DO ATUAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A formação da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro é uma história recente de um processo mal acabado. Comparativamente a outras experiências, o que hoje corresponde ao estado do Rio de Janeiro foi o território que mais sofreu transformações político-institucionais em decorrência de mudanças no cenário político e econômico nacional. Da sua fundação em 1565 até 1834, a capital e o interior formaram politicamente um único espaço, voltando a ter esse status somente em 1975. Decretado município neutro em 1834, o Rio, que desempenhava o papel de principal pólo político-econômico se consolidou como centro nacional. Após a proclamação da República, se configura como Distrito Federal com limitados poderes políticos. A partir de 1960, com a criação de Brasília, perde importância como centro político e, em 1975, experimenta um abrupto e inacabado processo de fusão entre o estado da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, cuja capital era a cidade de Niterói. Nos anos 1980, vê o processo de fusão perder protagonismo na agenda governamental e, na década seguinte (1990), foi entre os estados aquele que implementou o mais profundo programa de ajuste estrutural. Nos anos 2010 serve como plataforma do processo de financeirização nacional e oscila, em pouco tempo, entre exemplo e contraexemplo de modelo de modernização institucional (LESSA, 2000; MOTTA, 2001, 2001a; OSÓRIO, 2005; OSÓRIO, VERSIANI, 2013).

Embora o resumido parágrafo acima perpassasse um longo período, foi a criação do “município neutro” em 1834 que se constituiu como marco fundamental no deslocamento entre

a cidade do Rio e o restante do seu território, fato este que vai caracterizar até hoje a frágil concepção de pertencimento político-administrativo do espaço-social fluminense. Logo após a independência em 1822, a Corte, com objetivo de insular a capital das demandas regionais, impôs à cidade do Rio o *locus* da política nacional e da própria construção da identidade nacional. Como resultado desta medida, se verificou o fortalecimento de uma identidade carioca na Capital ao mesmo tempo em que se estabelecia uma cultura política interiorana fragmentada por todo território fluminense (MOTTA, 2001). Apesar de influenciada economicamente pela proximidade geográfica com o Centro, as restrições legais impostas ao município neutro contribuíram para que não houvesse a construção de uma identidade política fluminense comandada pelo Centro e que conversasse com seu interior. A respeito desse deslocamento político entre a cidade do Rio e o território estadual, Lessa (2000) lembra como essa “asepsia política” na Capital durante o Império contribuiu para que a mudança de status de “município neutro” para Distrito Federal em 1891 ocorresse sem maiores resistências, servindo, nas palavras do autor, para que o “novo Distrito Federal” fosse o lugar depositário do pacto oligárquico federativo estabelecido na nova na República.

Para a federação sonhada pela República, o Rio como município neutro era perfeito para a transmutação em Distrito Federal. Desde 1834, a cidade estava separada da província fluminense. A Capital para a República deveria manter-se politicamente neutralizada. O prefeito, escolhido pelo presidente e submetido à aprovação pelo Senado, não é o chefe do poder executivo, independente de aprovação local. É um alto funcionário de confiança do presidente que pode demiti-lo *ad nutum*. Em 1902 foi possível, inclusive, cancelar durante 18 meses a participação de intendentes (vereadores). Esse processo conferiu a Pereira Passos poderes quase que absolutos, pois lhe foi dada autorização para demolir prédios, negociar desapropriações e vender e trocar terrenos do Distrito Federal. O Rio seria o “fórum asséptico”, guardião e depositário do pacto oligárquico, o lugar de construção do marco zero da República e a moldura para dignificar a Presidência (p. 187-188).

Osório e Versiani (2013) indicam que este modelo pouco republicano de organizar a Capital Federal na Constituição de 1891 atendia, em termos político-federativos, aos interesses das oligarquias regionais comandadas, principalmente, pelos estados de São Paulo e Minas Gerais. Embora tivessem ocorrido significativas mudanças políticas a partir dos anos 1930 no sentido de reduzir o poder dos grupos políticos regionais frente ao projeto de desenvolvimento nacional da era Vargas, a Constituição de 1946 e a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) de 1948 não mudou essa condição de “asepsia política” local do Rio na figura do Distrito Federal. Como lembra Sarmento (2008), a LODF manteve a “estrutura de poder tripartida

interventiva” no Rio de Janeiro e, diferentemente, de outras localidades, o prefeito continuava sendo nomeado pelo presidente da República e o Senado Federal mantinha o poder de examinar os vetos do prefeito. Ou seja, toda lei proposta pela Câmara de Vereadores que fosse vetada pelo Executivo municipal não retornava ao plenário do Legislativo, mas sim à apreciação dos senadores. Neste sentido, fica claro como a “[...] dinâmica do campo político carioca era assim contaminada pelos fóruns do poder federal localizados na cidade-capital” (p. 13).

Essa dissociação entre a cidade do Rio de Janeiro e o interior do estado vai ser responsável pela criação de duas lógicas políticas territoriais: uma nacional, com baixa representatividade de políticos do próprio Distrito Federal, e outra local, caracterizada pela ausência de eleições diretas para prefeito e restrito poder por parte dos vereadores. Como resultado deste arranjo institucional iniciado em 1889, o Distrito Federal vai se desenvolver como ente político de forma bastante dissociada do estado do Rio de Janeiro. Motta (2001) lembra que nas eleições de 1958, os candidatos ao Senado pelo Distrito Federal foram Afonso Arinos, deputado federal por Minas Gerais, e Lutero Vargas, gaúcho e filho de Getúlio Vargas. Em 1960, com a inauguração de Brasília, o antigo Distrito Federal muda seu status político-administrativo para estado da Guanabara e, apesar da transformação, na eleição seguinte para o Senado, em 1962, os representantes do estado da Guanabara foram: Juracy Magalhães, que tinha sido Senador (1955-1959) e governador da Bahia (1959-1963), e Aurélio Viana, que fora deputado estadual (1947-1955) e federal (1955-1963) de Alagoas.

Esse deslocamento político entre a Capital e o território fluminense também vai se refletir na baixa formação de uma economia regional e em instituições que buscassem o seu desenvolvimento regional. Durante a maior parte da história do Brasil, o Rio de Janeiro foi o principal porto e centro de articulação da economia nacional, posição esta que vai se consolidar, principalmente, ao longo do século XIX. Conforme Lessa (2000), a base produtiva do Rio e seu entorno espelhou ao longo desse período as políticas nacionais e foi o reflexo das diversas regiões do Brasil. Como centro cultural, político e econômico, o Rio foi sede de grandes empresas públicas e privadas, além de principal centro financeiro nacional. Apesar de esse processo contribuir para a existência de uma economia metropolitana diversificada, Osório e Versiani (2013) indicam que uma articulação política e econômica mais ampla com o território fluminense permaneceu frágil, e que embora o Distrito Federal tenha perdido sua hegemonia industrial para o estado de São Paulo nos anos 1920, o dinamismo econômico da região

acompanhou a média nacional até os anos 1960, quando então passa a ter um forte declínio e atinge seu ápice na década de 80¹²⁰.

No mesmo sentido, Sobral (2013) vai apontar que essa frágil integração entre a região metropolitana e o interior do estado que se expressa em termos de barreiras logísticas, tecnológicas e de pessoal contribuiu, sobremaneira, para que houvesse uma rápida desintegração do tecido produtivo após a criação de Brasília, gerando, em suas palavras, uma “estrutura produtiva oca” na economia fluminense. Ao estudar o papel das instituições no desenvolvimento do Rio de Janeiro, Osório e Versiani (2013) lembram que estes acontecimentos – município neutro (1834-1890), Distrito Federal (1891-1960) e Guanabara (1960-1975) – contribuíram para a não constituição de uma *intelligentsia* política e econômica tipicamente estadual capitaneada a partir da Capital como ocorrera em outros estados, e que isso se refletiu nas “[...] reflexões e proposições sobre os rumos e estratégias para a cidade do Rio de Janeiro, após transferência da capital, ocorrerem de forma bastante pobre, e com pouca sensibilização social a partir de 1960, sem que se atentasse imediatamente para os impactos e consequências desse processo para o Rio de Janeiro” (p. 195)¹²¹.

Somado aos impactos das sucessivas mudanças político-administrativas aos quais esteve sujeito ao longo do século XIX até a transferência da Capital para Brasília em 1960, será outro acontecimento que marcará de forma significativa a formação e o baixo desenvolvimento das instituições que compõem a Administração Pública fluminense: o processo de fusão entre os estados da Guanabara e do antigo Rio de Janeiro. Iniciado em 1974 e formalmente consolidada em 1979, seus efeitos se estende até os dias atuais, fato este que explica como áreas estruturantes da Administração Pública fluminense – planejamento e coordenação governamental, tecnologia de informação, patrimônio, gestão de pessoal e desenvolvimento

¹²⁰ Em 1985 o Rio de Janeiro detinha a segunda posição em empregos na indústria de transformação, em 2011, passa para a sexta posição, sendo ultrapassado por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

¹²¹ Sobre esse assunto, Lessa (2013) lembra que o “Rio de Janeiro não tinha uma oligarquia local estruturada em torno de interesses regionais. A cidade estava acostumada a ser administrada por elites recrutadas em todo o país. O Rio viu seus interesses locais serem atendidos sempre subordinados e em nome da função política maior da nação. Não se sentia discriminado, pois, pelo contrário, estava acostumado a ser pioneiro nas atenções. Essa displicência, explicável pelo seu longo passado como capital, lhe custou caro quando perdeu a função” (p. 355). Nesse mesmo sentido é importante entender que, diferentemente de Minas Gerais, onde se construiu uma “ideologia de mineridade” a partir da República e que integrou as elites e suas demandas no âmbito nacional, no caso do Rio de Janeiro, isso não ocorreu. Essa mineridade, conforme Dulci (1999), se caracterizou por uma “elevada coesão interna das elites [que] ampliou a possibilidade de levar adiante um esforço de recuperação econômica conduzido sob a égide do Estado” (p. 238), o que contribuiu para, a partir dos anos 1950, se constituir instituições de fomento econômico, pesquisa, estatística e profissionalização da administração pública, como: a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (1957), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (1962), o Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais (1968) e a Fundação João Pinheiro (1969).

regional – são bastante atrasadas quando comparadas a de outros estados da federação (BRASIL, 2003, 2011; ABRUCIO, 2010; GAETANI, 2010). Essa limitada compreensão sobre as implicações da “fusão” na constituição da Administração Pública fluminense decorre, como bem descreveu Silveira (2008), que esse evento “inédito na história brasileira” não se pode resumir a uma simples expressão que o defina:

A palavra “fusão”, nem sempre consegue abarcar com precisão a riqueza dos eventos relacionados a “re-união” dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro antigo em uma nova entidade federativa. Parece não ter alcance para dar conta da enorme quantidade de leis e atos administrativos, de esforço humano e institucional mobilizados para fundir, pela primeira vez na história brasileira, dois estados autônomos politicamente; embora, geográfica e historicamente, ligados (SILVEIRA, 2008, p. 19)

Mas como foi possível e quais os instrumentos políticos e administrativos disponíveis para a realização de um empreendimento dessa magnitude? Um ponto fundamental para o melhor entendimento do que foi a “fusão” da Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro é que esse processo transcorreu durante a ditadura militar e sem que houvesse consultas populares ou mesmo participação dos senadores e governadores dos dois estados (FREIRE, 2001). Como indicaram diversos atores que participaram do processo na época, o “pano de fundo” autoritário do regime militar foi parte indispensável para a elaboração e a implementação da “fusão” entre os dois estados (MOTTA, 2001a; MOTTA, SARMENTO, 2001).

A rapidez na qual transcorreu todo processo político-legislativo nos primeiros momentos da fusão corrobora essa afirmação. O general Ernesto Geisel, eleito Presidente indiretamente em 15 de janeiro de 1974, tomou posse no dia 15 de março e, pouco mais de dois meses depois, no dia 03 de junho, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar da Fusão. Apesar de vozes contrárias, como do presidente do MDB, Ulysses Guimarães¹²², em menos de um mês, no dia 27 de junho de 1974, o Projeto de Lei foi aprovado por ampla maioria pelo Congresso Nacional: 202 votos a favor e 67 contra na Câmara, e 48 a favor e sete contra no Senado. Assim, no dia 01 de julho de 1974 foi publicada a Lei Complementar Federal nº 20 que autorizava a criação do atual estado do Rio de Janeiro

¹²² No dia 05 de junho de 1974, Ulysses Guimarães, líder do MDB na Câmara dos Deputados, escreve no Jornal do Brasil: “Acabou. Não obstante os apelos e a débil esperança manifestada, o projeto de lei complementar sobre a fusão chega ao Congresso como um ato de império. Não houve plebiscito, as Assembléias Legislativas dos estados em causa não foram consultadas, a Oposição, apesar de reiteradas promessas, foi ignorada, a Nação não conheceu nem debateu, a *priori*, estudos, estatísticas, repercussões econômicas, financeiras, sociais, administrativas, eleitorais e políticas [...]” (GUIMARÃES, 1974 *apud* SILVEIRA, 2008, p. 42).

(MOTTA, SARMENTO, 2001)¹²³. Pouco depois, em 10 de setembro de 1974, o Almirante Faria Lima era indicado por Geisel para assumir o cargo de governador do “novo estado”.

Roberto Paraíso Rocha, Procurador-Geral do estado do Rio durante o governo Faria Lima (1975-1979), lembra como o regime militar não foi apenas o “pano de fundo” no processo de fusão. Em depoimento, relata os pormenores de como o Projeto de Lei da Fusão foi apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo em menos de um mês: “[...] o relator rejeitou uma série de emendas, fazendo prevalecer de fato a vontade do presidente da República, que queria e impôs a forma de realizar a fusão” (p. 157). Rememora ainda que o presidente do Instituto dos Advogados do Brasil, o jurista João de Moreira Filho, demonstrou que quase todos os artigos do Projeto de Lei continham inconstitucionalidades, e que ao enviar seu trabalho ao Procurador-Geral da República, este “[...] engavetou a petição, porque não queria dificultar, ou mesmo inviabilizar, o processo de fusão, já que a lei complementar reproduzia quase integralmente o projeto enviado pelo presidente da República” (ROCHA, 2001, p. 157).

No mesmo sentido, Ronaldo Costa Couto, primeiro Secretário de Planejamento do Rio de Janeiro (1975-1979) e considerado o “arquiteto da fusão”, é enfático quanto à indissociabilidade do regime militar e o processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio: “Lembre-se: estávamos em pleno regime militar, e o presidente Geisel mandava e desmandava” (COUTO, 2001, p. 119). Apesar da contiguidade geográfica, a junção de duas porções territoriais e suas respectivas estruturas político-administrativas que se desenvolveram de forma bastante desconectadas somente poderia ocorrer em um ambiente no qual (i) os debates sobre proposições alternativas fossem cerceados e (ii) os direitos constitucionais estivessem suspensos. Reforçando as palavras do “arquiteto da fusão”, o Secretário Ronaldo Couto, essa “cirurgia administrativa sem precedentes” na história do Brasil não poderia ter sido “concluída” se não existisse um regime no qual o governador “mandava e desmandava” (COUTO, 2001)¹²⁴.

¹²³ Além da fusão entre o estado da Guanabara e do antigo estado do Rio de Janeiro, cuja capital era a cidade de Niterói, a Lei Complementar nº 20 de 1974 também determinou: (i) a criação do novo município do Rio de Janeiro, (ii) a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e (iii) que as direções nacionais da Arena e do MDB formassem diretórios partidários únicos, refletindo a representação do novo estado do Rio de Janeiro.

¹²⁴ Em seu livro, Motta e Sarmento (2001) colhem extensos e ricos depoimentos dos principais atores políticos que atuaram durante o processo de fusão, entre eles, o próprio governador Faria Lima. Nesse sentido, destacam-se as figuras Roberto Paraíso Rocha, que era inicialmente procurador do estado da Guanabara e professor da UERJ, e assumiu o cargo de Procurador Geral durante o governo Faria Lima; assim como de Ronaldo Costa Couto, com passagens pela Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, UFMG e Companhia Vale do Rio Doce, que assumiu o cargo de Secretário de Planejamento. Para Motta e Sarmento (2001), os dois personificavam um “[...] tipo de ator político que ganharia maior projeção, e espaço de atuação, nas décadas de 60 e 70: o tecnocrata” (p. 20).

Dados e informações corroboram essa afirmação. Embora os estados da Guanabara e do antigo estado do Rio de Janeiro possuíssem, em 1970, populações e participações na produção industrial nacional próximas, a extensão territorial da Guanabara correspondia a apenas 3% do estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, como se pode observar na Tabela 07, dados do período que antecedeu o início do processo de fusão revelam como os valores dispendidos na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento das estruturas administrativas, jurídica e econômica do estado da Guanabara eram mais robustas que a do estado do Rio de Janeiro¹²⁵. Em termos de capacidade de execução orçamentária e arrecadação tributária pela Administração Pública, as despesas com pessoal e custeio administrativos do estado da Guanabara em 1974 eram mais de três vezes superiores (319%) ao do antigo estado do Rio de Janeiro, enquanto que a receita arrecadada pelo estado da Guanabara, no mesmo ano, superava em mais de seis vezes o valor arrecadado no antigo estado do Rio de Janeiro (Tabela 07).

Tabela 07 – Extensão Territorial, População, Despesas e Receitas dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro – em 1970.

	Guanabara (GB)	Rio de Janeiro (RJ)	Relação GB/RJ
<i>Território (mil em Km²)</i>	1.200	42.550	3%
<i>População (habitantes)</i>	4.315.746	4.794.578	90%
<i>Participação na Produção Industrial do Brasil (%)</i>	9,3	7,4	126%
<i>Despesas Correntes (mil em US\$)</i>	549.643	172.173	319%
<i>Receita Arrecadada (mil em US\$)</i>	2.249.156	372.317	604%

Fonte: elaboração própria partir de Motta e Sarmiento (2001), Motta (2001a) e IBGE (2021).

¹²⁵ Segundo dados e informações do Relatório da Comissão Executiva de Relotação dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro de 1951 e publicado por Freitas (1952) na Revista do Serviço Público, a Administração Pública (Executivo) fluminense apresentava naquele ano somente 10.428 servidores e, excetuando-se as Secretarias de Governo e de Viação e Obras, todos os outros órgãos (Serviço Público, Finanças, Saúde, Educação, Agricultura e Indústria, Segurança Pública, Interior e Justiça) apresentavam “estrutura defeituosa e tumultuada pela ausência de regimentos”, “número de servidores insuficientes” ou, em outros casos, “excesso de servidores”.

De fato, o regime militar serviu como terreno político e instrumento técnico autoritário para seguir no processo de fusão e a Lei Complementar nº 20 de 1974 vai ratificar essa situação ao conceder amplos poderes ao governador Faria Lima para baixar decretos-leis sobre todas as matérias de competência estadual - fato este que se confirmou após sua posse em 15 de março de 1975. Entre os poderes outorgados ao Almirante Faria Lima encontravam-se: (i) dispor sobre todos os bens e rendas dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro; (ii) extinguir, fundir e criar órgão e entidades da administração direta e indireta; (iii) remanejar livremente o orçamento dos dois estados; e, (iv) extinguir funções, colocar pessoal em disponibilidade e criar plano de cargos e salários, inclusive, de outros Poderes, como ocorreu no caso do Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Procuradoria Geral do Estado¹²⁶.

Embora a Lei Complementar nº20 de 1974 tenha concedido amplos poderes ao governador, a sequência das ações exigiu uma alta capacidade de editar atos regulamentadores, o que foi feito através da expedição de diversos decretos-leis. A respeito dos artifícios legais necessários ao aprofundamento da fusão, o Procurador-Geral Roberto Rocha é bastante claro ao afirmar que, “[...] do ponto de vista da organização do novo estado, não vou esconder: foi nossa a ideia de **elaborar um decreto-lei que fosse quase uma Constituição** – nós o chamamos Decreto-Lei nº 1, o “Decretão”, a ser baixado pelo governador (ROCHA, 2001, p. 161, grifo nosso). De fato, no dia da posse de Faria Lima (15/03/1975) foi publicado o “Decretão” que, entre outras características, funcionou como uma Constituição provisória e que tinha como objetivo ratificar e detalhar os amplos poderes conferidos ao governador. Em pesquisa realizada aos arquivos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE/RJ) é possível verificar essa intensa atividade normativa. No mesmo dia em que foi publicado o “Decretão” (Decreto-Lei nº 01) também foram publicados mais outros 36 decreto-leis que estruturavam em termos político, jurídico, administrativo e financeiro o novo estado do Rio de Janeiro, cujas principais mudanças, extinções e criações encontram-se no Quadro 11 abaixo:

¹²⁶ Diferentemente do que ocorreu com o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, no caso da fusão dos Poderes Legislativos dos dois estados foram mantidas as eleições de 15/11/1974 para a Assembléia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado. Os cariocas elegeram 46 deputados estaduais, 22 federais e um senador, enquanto os fluminenses escolheram 45 deputados estaduais, 21 federais e um senador. Apesar de formarem dois colégios eleitorais, os 91 deputados estaduais formaram a Assembléia Constituinte em 15/03/1975, aprovaram a Constituição estadual em 23/07/1975 e mantiveram seus mandatos político até 1978.

Quadro 11 – Atos normativos selecionados editados no primeiro dia de governo Faria Lima

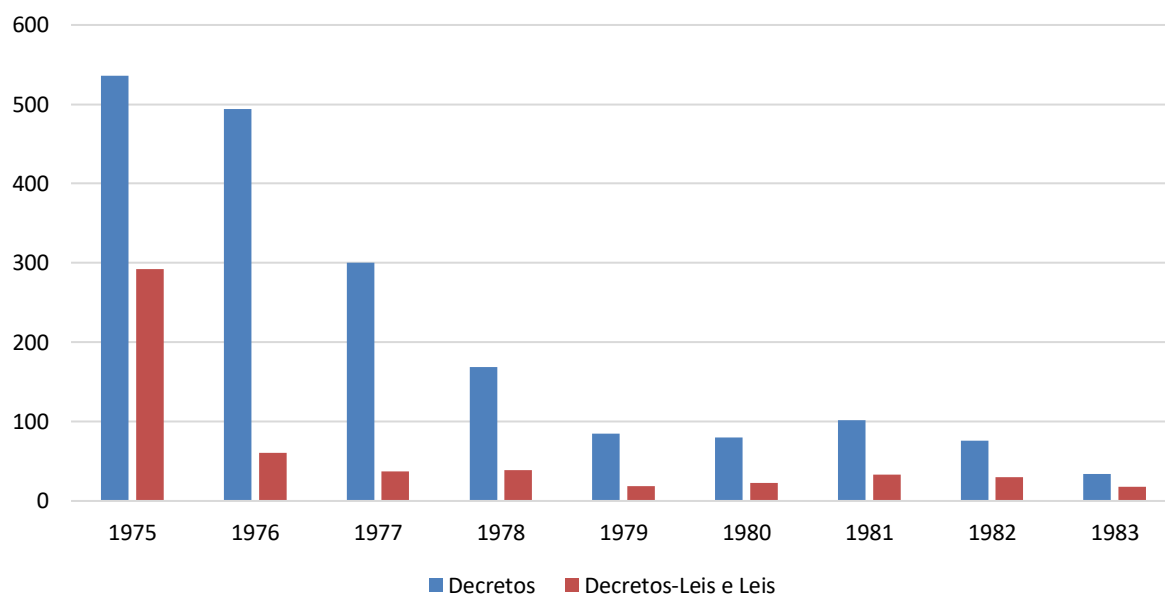
Atos Normativos	Funções
Decreto-Lei 02	Criou o ordenamento jurídico do Município do Rio de Janeiro, sua estrutura administrativa e a definição das atribuições do Prefeito Municipal
Decretos-Leis 03, 04, 11 e 12	Regulamentou e estruturou o Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Procuradoria Geral
Decreto-Lei 29	Regulamentou a fusão do Instituto de Previdência do Estado da Guanabara (IPEG) e o do Instituto de Previdência Social (IPS-RJ)
Decretos-Leis 05 e 06	Instituiu os códigos tributários do estado e do município do Rio de Janeiro
Decretos-Leis 08 e 10	Criou a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Finanças
Decretos-Leis 08, 09 e 10	Criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), o Sistema Estadual de Planejamento e o Sistema Estadual de Administração Financeira e Contabilidade
Decretos-Leis 14 e 15	Criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM) e da Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ)
Decretos-Leis 17 e 18	Criou o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social e o Fundo para o Desenvolvimento da Região Metropolitana

Fonte: elaboração própria a partir de PGE/RJ (2021)

Dado a necessidade de institucionalizar a estrutura administrativa do novo estado, em um primeiro poderíamos pensar que essa hipernormatividade tivesse sido restrita aos momentos iniciais da fusão. Entretanto, ao observarmos o período que se estende da publicação da Lei Complementar nº 20 (01/07/1974) até o final do governo Faria Lima (15/03/1979) é possível verificar uma intensa produção de leis e decretos. Em um primeiro momento, que compreende a promulgação da Lei da Fusão em 01/07/1974 até a instalação do “novo estado” no dia 15/03/1975, foram publicados 37 decretos-leis e 29 decretos. O segundo, entre o dia posterior à instalação do novo estado (15/03/1975) até a promulgação da Constituição estadual (23/07/1975), foram publicados nada mais que 241 decretos-leis, 242 decretos, 104 decretos de exoneração e 204 de nomeação de pessoal, todos referentes ao primeiro e segundo escalões da nova Administração Pública. Por fim, de 23/07/1975 até o final do governo Faria Lima em 15/03/1979, foram sancionadas mais 11 leis complementares, 233 leis, 178 decretos-leis, 177 decretos e 119 decretos legislativos. Uma melhor compreensão dessa hipernormatividade que,

necessariamente, não foi acompanhada por processos de gestão responsáveis para implementá-los, pode ser verificada no Gráfico 08 ao indicar, comparativamente, a produção de decretos e decretos-leis entre 1975 e 1983, período que engloba o governo da fusão de Faria Lima (03/1975 a 03/1979), e o seu sucessor, o governo de Chagas Freitas (03/1979 a 03/1983).

Gráfico 08 – Número de decretos e decretos-leis/leis editados pelo Executivo entre 1975 e 1983



Fonte: elaboração própria a partir de PGE/RJ (2021).

Como veremos na próxima seção, essa hipercapacidade normativa não resultou, em grande medida, na institucionalização de uma Administração Pública que atuasse de forma homogênea e harmônica em todo território fluminense. Pelo contrário, a necessidade e existência de um *esprit de corps* na burocracia, aqui entendido como cooperação, respeito, entusiasmo ou mesmo devoção entre membros de uma mesma organização não recebeu a devida atenção dos arquitetos da fusão, o que reflete a histórica dissociação entre a Capital (cariocas) e interior (fluminenses). Elementos essenciais ao funcionamento de uma burocracia weberiana foram prejudicados pelo processo mal acabado de fusão. Ainda que se almejasse pela via normativa abarcar a complexidade de “fundir” dois estados e, ao mesmo tempo, (i) integrar estruturas e culturas organizacionais distintas, (ii) conciliar pessoas e interesses por vezes contrários e (iii) promover o desenvolvimento regional, o fato é que essa “cirurgia administrativa sem precedente” não foi capaz de: (i) dotar o novo estado do Rio de Janeiro de uma burocracia profissional coesa e (ii) consolidar uma Administração Pública como

instrumento de planejamento e desenvolvimento do seu território como ocorrera em outros estados (DULCI, 1999; BRASIL, 2003, 2011; ABRUCIO, 2010; GAETANI, 2010).

3.3. FORMAÇÃO DA BUROCRACIA E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO NOVO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CAMINHOS, CONTRADIÇÕES E VICISSITUDES

Apesar de ter se consolidado durante o governo Faria Lima (1975-1979), a fusão ficou longe de ser concluída e os resultados dessa incompletude podem ser percebidos ainda hoje no funcionamento da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro de três formas: (i) na insuficiente, fragmentada e descontinuada gestão de recursos humanos; (ii) na baixa capacidade de planejamento governamental e coordenação de políticas públicas; e, conseqüentemente, (iii) na dificuldade de implementar políticas de desenvolvimento regional. Essa perspectiva, que procura identificar os efeitos de decisões políticas anteriores sobre o desempenho da Administração Pública no presente não é explorada por outros autores que estudam a fusão em termos políticos, culturais e econômicos (LESSA, 2000; OSÓRIO, 2005; MOTTA, 2001a; SARMENTO, 2008; OSÓRIO, VERSIANI, 2013). Ao tomar essa direção, o que se suscita é o quanto a grandiosidade de esforços e tarefas durante a fusão foi capaz de: (i) integrar dois grandes sistemas organizacionais e de pessoal que necessitava responder como estrutura única de servidores; e, ao mesmo tempo, (ii) constituir instituições permanentes de planejamento e coordenação de políticas públicas e implementar um projeto de desenvolvimento regional.

Assim, antes de aprofundarmos quanto as especificidades sobre o grau de diferenciação de desenvolvimento das Administrações Públicas da Guanabara e do antigo estado do Rio de Janeiro, um ponto importante a salientar é que, “[...] salvo raras exceções, como algumas medidas de modernização administrativa realizadas no Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, os governos estaduais foram pouco atingidos pelo ideal de burocracia weberiana durante boa parte do século XX” (ABRÚCIO, 2010, p. 141). Embora seja correta a afirmação de que estados como o Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais tenham tido um melhor desenvolvimento de suas Administrações Públicas quando comparado a de outros estados, também é válido considerar que dentro do grupo “pouco atingido pelo ideal de burocracia weberiano” há uma gradação na profissionalização de suas burocracias. Neste sentido, por sua condição histórica de centro urbano e capital nacional, assim como decorrente de iniciativas realizadas por Carlos Lacerda (1960-1965), diversos dados, informações e depoimentos

indicam que esse ideário weberiano possuiu maior aderência às práticas administrativas da Guanabara que do antigo estado do Rio de Janeiro (MOTTA, 2001; ROCHA, 2001)¹²⁷.

Como se pode perceber pelos valores constantes na Tabela 07, a diferença entre as despesas correntes, que inclui os gastos com pessoal nos anos 1970, assim como a capacidade de fiscalizar e arrecadar tributos nos dois estados, demonstram a diferença entre uma administração urbana concentrada com maior necessidade de prestar serviços públicos (Guanabara) e outra predominantemente rural e dispersa em um vasto território, como era o antigo estado do Rio de Janeiro. Essa peculiaridade em relação à Guanabara deve-se à posição central da cidade do Rio como capital do Império e, mais recentemente, como cidade-Estado, o que lhe conferiu dupla arrecadação: uma originária de sua condição de Estado e outro por ser município único. Ao possuir essa condição peculiar, à cidade do Rio foi permitida financiar grandes projetos de infraestrutura que necessitou uma melhor estruturação da Administração Pública do estado da Guanabara. Em relação a esse ponto, Santos (1992, p. 72) lembra como o *status* de estado e município proporcionou uma larga intervenção urbana na cidade do Rio:

Durante os 15 anos (1960/1975) em que o Rio teve o status político-administrativo de Estado da Guanabara, o poder público estadual realizou inúmeros investimentos que implicaram numa grande intervenção no espaço urbano carioca. A verdadeira reforma urbana daí decorrente resultou de obras tais como a construção do Túnel Rebouças, Trevo dos Marinheiros, Avenida Radial Oeste, via expressa do Aterro do Flamengo, Elevado e Túnel do Joá e Túnel Dois Irmãos. Esses investimentos no transporte urbano permitiram uma significativa expansão da cidade, tendo sido incorporados à malha urbana a pouco habitada Zona Oeste e a Baixada de Jacarepaguá, localidades que, desde então, correspondem aos principais vetores de expansão do município¹²⁸.

Seguindo essa argumentação, os depoimentos de Roberto Rocha e Ronaldo Couto trazem valiosas informações ao indicar que, por um lado, era conhecida essa diferenciação entre os níveis de profissionalização das administrações públicas dos dois estados; e, por outro, que os meios políticos e de “gestão técnica” utilizados para reparar esta distinção marcante em relação ao quadro de pessoal dos dois estados ocorreu de forma autoritária, pouco equânime e,

¹²⁷ Em depoimento, Roberto Rocha, ex-procurador do antigo estado da Guanabara e Procurador-Geral do novo estado do Rio de Janeiro, ratifica essa diferença na profissionalização da Administração Pública entre o antigo estado do Rio e a Guanabara e que “[...] isso depõe muito a favor do governador Carlos Lacerda, que teve como princípio obedecer ao sistema de mérito, promovendo concursos públicos” (ROCHA, 2001, p. 172).

¹²⁸ Apesar da amplitude das transformações, Santos (1992) lembra que “[...] esta reforma urbana não foi objeto de um planejamento global, mas resultou praticamente de um plano de obras viárias [...]. O planejamento era, então, considerado enquanto técnica e, portanto, neutro do ponto de vista social” (p. 74).

por isso, ineficiente (COUTO, 2001; ROCHA, 2001). Em outros termos, o “governo técnico militar” ao invés de aproveitar o processo da fusão e reduzir as iniquidades que existiam na origem entre as duas burocracias estaduais, optou “politicamente” pela institucionalização dessa diferença por canais duplamente seletivos. Primeiro, em relação a determinadas carreiras que iriam, ou não, receber atenção especial do corpo tecnocrático do novo estado, destacando-se neste sentido o tratamento dado aos juízes e procuradores dos dois estados que, por se encontrarem em posição privilegiada na estrutura estatal, tiveram tratamento diferenciado pelo governador Faria Lima. Segundo, em relação ao peso político e econômico da Guanabara e ao maior grau de profissionalização da sua administração pública, já que foram as leis e as estruturas físicas e logísticas deste estado que, em última instância, serviram como ponto de apoio e aconselhamento ao novo governo e seus novos secretários¹²⁹.

Considerado o “arquiteto da fusão”, o Secretário de Planejamento Ronaldo Couto relata que, ao procurar fazer um diagnóstico da administração pública dos dois estados, não se baseou nos dados e informações enviados pelas administrações de Chagas Freitas, governador da Guanabara (1971-1975), e Raimundo Padilha, governador do antigo estado do Rio de Janeiro (1971-1975): “[...] não pudemos confiar apenas nessas fontes porque, francamente, não havia muitos dados atualizados [...], grande parte das informações de que precisávamos simplesmente não existia, não por má vontade [...], mas é que o modelo e o estilo de governar eram outros” (p. 109). Entretanto, ao ser indagado sobre as condições institucionais e administrativas dos dois estados, Couto (2011) é claro: “[...] o [antigo] estado do Rio era realmente menos equipado e tinha níveis de remuneração inferiores aos da Guanabara” (p. 115). No mesmo sentido, o depoimento do Procurador-Geral Roberto Rocha ao relatar sua conversa com o governador Faria Lima sobre o futuro dos servidores dos dois estados indica como a unificação foi, ao mesmo tempo, seletiva e inequânime, e por isso mesmo considerada inacabada em termos de se constituir uma administração pública harmônica que servisse como instrumento de racionalidade e desenvolvimento ao novo estado:

Sob o ponto de vista de remuneração e de carreira, a fusão foi um presente excepcional para a Justiça do estado do Rio, [o que não ocorreu para]

¹²⁹ A maior participação de tecnocratas do Governo Federal e da Guanabara em contraposição à baixa atuação de servidores do antigo estado do Rio de Janeiro fica evidente no relato de Silveira (2008) ao descrever que, “[...] logo que se instalou no Palácio Laranjeiras, em sete de outubro de 1974, Faria Lima constituiu um grupo de trabalho formado por dezesseis técnicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do Ministério da Justiça, do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e do Instituto de Desenvolvimento Econômico da Guanabara (IDEG)” (p. 42).

professores, policiais, fiscais fazendários. Em geral, a remuneração da Guanabara era muito maior, mas a equiparação salarial só ocorreu realmente para a magistratura [...]. A orientação do governador Faria Lima para os grupos de trabalho foi a seguinte: “Não se prejudicará ninguém, mas também não vamos transformar a fusão em presente de Natal, para aumentos de remuneração. Sempre que possível, vamos manter as coisas como estão: não vamos diminuir vencimentos nem demitir, mas também não vamos promover nem equiparar remunerações que sejam diferentes nos dois estados” (ROCHA, 1991, p. 165).

Buscando passar a imagem de governo “técnico e apolítico” e se legitimar a partir dos pressupostos de racionalidade econômica, e que as séries de medidas tomadas se guiavam por uma ideia de modernização administrativa eficiente, a “missão” da fusão dos dois estados era um projeto de Ernesto Geisel, o quarto presidente militar. Em grande medida, o processo da fusão refletia a ideia de “Brasil Grande Potência” e que fora bem detalhado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (MOTTA, 2001a; BARCELLOS, 2020)¹³⁰. Entretanto, como se pode perceber na citação acima, longe de racional, foi uma “decisão política” do governador Faria Lima que criou um “problema técnico” ao tratar de forma diferenciada os servidores dos dois estados. Ao tomar a decisão política de criar “um Estado e duas Administrações Públicas” no novo estado do Rio de Janeiro, Faria Lima estabeleceu de forma permanente uma situação dual que irá impactar fortemente, tanto na constituição, como no próprio funcionamento da Administração Pública como vetor do desenvolvimento estadual (EVANS, 2005).

A leitura do Quadro 11 abaixo, construído após pesquisa e seleção específica de atos normativos publicados entre 1975 e 1989 confirmam que: (i) o novo estado do Rio de Janeiro nasce e vai coexistir com três grupos de servidores - os da Guanabara, os do antigo estado do Rio de Janeiro e os do novo estado; (ii) houve uma clara imposição de desvantagem aos servidores do antigo estado do Rio de Janeiro ao declarar nulo seus atos de pessoal desde o dia 01/07/1974; (iii) apesar do governo Faria Lima indicar diretrizes para a criação de um plano de cargos e vencimentos no início do seu governo, isso vai ocorrer de forma incompleta somente após quatro anos, no dia 02 de fevereiro de 1979 - um mês do fim do término do seu mandato; (iv) inicia-se a institucionalização de uma prática político-administrativa de complementação e abonação salarial provisória (permanente) aos servidores; e, por último, (v) no governo Chagas Freitas (1979-1983), ou mesmo no governo Moreira Franco (1987-1991), ainda se percebia uma

¹³⁰ Essa ideia de que a “missão” da fusão necessitaria de um “governo técnico e apolítico” é percebida no relato do próprio governador Faria Lima quando, em conversa com o presidente, o mesmo deixa claro o porquê da sua escolha para ser o governador do novo estado: “Ele [Ernesto Geisel] disse que precisava de uma pessoa de prestígio e que cumprisse a legislação [...], precisava de um governador que não fosse político” (LIMA, 2001, p. 30).

clara dificuldade de conhecimento e enquadramento de servidores do antigo estado da Guanabara, do novo estado do Rio de Janeiro, ou mesmo daqueles que faziam parte do novo município do Rio de Janeiro. Em outras palavras, o governo “apolítico” criou “esqueletos técnicos” que impactam até hoje o funcionamento da Administração Pública fluminense¹³¹.

Quadro 12 – Instrumentos normativos selecionados e ação dos Governos entre 1975 e 1989 relativos à gestão de pessoal

Instrumento normativo	Efeitos e ações dos Governos entre 1975 e 1989
Decreto-Lei nº 01, de 15 de março de 1975	O governo Faria Lima cria três categorias de funcionários: os que seriam admitidos pelo novo estado Estado do Rio de Janeiro, aqueles transferidos do antigo Estado da Guanabara e os do antigo Estado do Rio de Janeiro
Decreto-Lei nº 27, de 15 de março de 1975	O governo dá as diretrizes para se criar o plano de classificação de cargos dos servidores do novo estado do Rio de Janeiro
Decreto-Lei nº 36, de 15 de março de 1975	Declarou sem efeitos as leis que tratavam de pessoal do antigo Estado do Rio de Janeiro desde 01/07/1974. Ou seja, as leis relativas a pessoal do antigo Estado do Rio de Janeiro publicada entre 01/07/1974 e 15/03/1975 pelo governador Padilha não tiveram efeito
Decreto-Lei nº 115, de 23 de maio de 1975	Concede complementação salarial aos servidores do antigo Estado do Rio de Janeiro devido os valores recebidos por estes serem inferiores ao salário mínimo
Decreto-Lei nº 116, de 23 de maio de 1975	Concedeu abono provisório salarial de natureza compensatória aos servidores do antigo estado do Rio de Janeiro “devido efeitos não desejados no campo social das medidas do atual Governo”
Resolução Conjunta nº 2, de 10 de novembro de 1975	Procurou organizar a apresentação dos servidores que não se apresentaram ou se enquadraram como servidor do Estado da Guanabara o antigo estado do Rio de Janeiro.
Decreto-Lei nº 408, de 02 de fevereiro de 1979	Faltando cerca de um mês para o término de seu mandato, o governador Faria Lima decreta o plano geral de cargos do pessoal ativo
Decreto-Lei nº 415, de 02 de fevereiro de 1979	Faltando cerca de um mês para o término de seu mandato, o governador Faria Lima decreta o plano geral de vencimentos do pessoal ativo
Decreto nº 2.775, de 28 de outubro de 1979	Complementação de lista de servidores do antigo Estado da Guanabara que se tornaram municipais ou permaneceram estaduais

¹³¹ Apesar de tratarmos especificamente da questão de pessoal, o mesmo “esqueleto administrativo” ocorre na área de patrimônio imóvel. Para se ter uma ideia da dimensão desse problema mal resolvido, levantamento recente realizado indica que, em 2021, na cidade do Rio, ainda existem 1.123 imóveis públicos registrados em nome do extinto estado da Guanabara e da antiga prefeitura do Distrito Federal (O GLOBO, 2021).

Decreto nº 2.777, de 28 de outubro de 1979.	Reenquadramento, mediante transposição provisória, de cargos de provimento efetivo cuja inclusão foi omitida anteriormente
Decreto nº 13579, de 22 de setembro de 1989	Reenquadramento provisório e definitivo de cargos de provimento efetivo

Fonte: elaboração própria a partir de PGE/RJ (2021)

Ainda que tenha um verniz “técnico”, a decisão política do governo Faria Lima em legalizar a diferenciação entre os servidores dos dois estados nos faz suscitar que essa iniciativa possui fatores mais profundos associados a “[...] identidades políticas de duas regiões forjadas pela memória que cada uma delas construiu de seu próprio passado [e de] como a Capital vê o interior”. Como vimos anteriormente, esse movimento de aproximação e desconfiança no qual, por um lado, encontra-se a cidade do Rio de Janeiro, centro político e econômico do país por mais de 100 anos, e que luta “[...] para conservar o seu tradicional papel de ‘caixa de ressonância’ do país; e, de outro, o antigo Estado do Rio, a ‘Velha Província’, dividido entre a atração pela cidade maravilhosa e o medo da suburbanização, nos faz refletir sobre os limites e as possibilidades de um projeto como a fusão” (MOTTA, 2001a, p. 40)¹³². Essa sensação de perda de prestígio por parte dos servidores da “Capital” ao se associar à “Velha Província”, assim como o estigma que acompanhava os servidores do antigo estado do Rio de Janeiro, são relatados pelo Procurador-Geral Roberto Rocha, ele mesmo um egresso da extinta Procuradoria do Estado da Guanabara, ao narrar que durante o processo de fusão:

[...] os cariocas ainda experimentaram por algum tempo um sentimento de diminuição, porque o total de integrantes da carreira aumentou, e a maioria era do estado do Rio de Janeiro. De outro lado, com as devidas exceções em ambos os lados da baía, devo reconhecer que, em geral, o nível de pessoal do estado do Rio era mais baixo, resultado do processo de livre nomeação dos governadores, enquanto na Guanabara a maioria já tinha sido recrutada através de concurso público [...]. A verdade é que, não só na procuradoria, mas na Justiça, no magistério, em quase todo o funcionalismo, os oriundos do estado do Rio sempre carregavam o estigma, nem sempre justo, de menos qualificados que os da Guanabara (ROCHA, 2001, p. 171-172).

¹³² Sobre essa dissociação da elite política Carioca em relação ao antigo estado do Rio de Janeiro e o imaginário de que ainda hoje são dois estados, Motta (2001a) rememora como César Maia, ao ser empossado pela segunda vez na prefeitura do Rio em 2002, foi questionado se nas próximas eleições iria concorrer ao governo estadual, o que de pronto o político carioca respondeu: “[...] na prática, o prefeito do Rio é o governador do estado da Guanabara. Não quero ser governador do Estado do Rio, porque já governo a Guanabara, e não se anda pra trás”.

Os resultados desse receio mútuo associado à baixa participação dos servidores fluminenses no processo de fusão são bem reforçados no estudo de Santo-Sé (2001) ao colher diversos depoimentos da cúpula da segurança pública dos dois estados. Embora em meados da década de 70 já fosse reconhecida a problemática da violência na Baixada Fluminense, foi a cidade do Rio com seus problemas e deficiências que pautou a opinião pública, de forma que “[...] todo o processo [na área de segurança pública] teve prevalência de atores ligados ao antigo estado da Guanabara” (p. 177). Enquanto que para os policiais militares da Guanabara (azulões) a integração ocorreu de “forma tranquila”, seguindo caminhos “mais previsíveis”, os policiais do antigo estado do Rio de Janeiro (treme-terra) recordam as diferenças de tratamento dado ao seu corpo de pessoal e que, em grande medida, refletiam as imagens negativas que nutriam mutuamente os policiais da Capital e da “Velha Província”.

Para os policiais militares da Guanabara, seus vizinhos eram provincianos, caipiras, primitivos. Daí se referirem a eles como “treme-terra”, em alusão à alcunha dada à Força Pública do Rio de Janeiro que, designada como 12º Batalhão de Voluntários da Pátria, lutou na Guerra do Paraguai. Tal alcunha, ostentada com um certo orgulho patriótico pelos antigos fluminenses, ganhava, no uso dos policiais da Guanabara, um significado pejorativo. Estes, por sua vez, eram vistos como desonestos, ladrões e espertalhões. Vale dizer, como maus militares. Em alusão à cor do uniforme usado, os policiais da Guanabara eram chamados de “azulões” (SANTO-SÉ, 2001, p. 178).

Por se tratar de duas burocracias com fortes demarcações históricas, culturais e territoriais, essa prevalência dos “azulões”, que eram vistos como malandros e preguiçosos pelos “treme-terra”, que por sua vez eram considerados atrasados e caipiras pelos seus futuros companheiros de farda da Guanabara, fica bastante demarcada no relato de Jorge da Silva, Coronel do antigo estado do Rio de Janeiro e que participou do processo de fusão das polícias militares dos dois estados:

Na cabeça do pessoal do antigo Estado da Guanabara, nós éramos um apêndice. Para eles, não houve fusão, houve anexação. A cúpula da PM era toda da Guanabara. Tinha essa coisa de apaga tudo e faz como era o estado da Guanabara. Tudo o que era do estado do Rio de Janeiro era ruim, não prestava. Com isso, muitas coisas boas se perderam. Além disso, o treme-terra não podia desempenhar em hipótese alguma o papel do intelectual, do sabido. Afinal, ele era o primitivo (SILVA, 2000 *apud* SANTO-SÉ, 2001, p. 178).

Em paralelo a este desafio histórico-cultural e técnico-administrativo de se constituir um espírito de solidariedade entre as burocracias dos antigos estados da Guanabara e do Rio de

Janeiro, outro grande obstáculo na consolidação da fusão decorreu da estruturação e continuidade do que denominaremos de *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento*, conforme se encontra descrito e detalhado no Quadro 13. Como vimos, nos primeiros dias do governo Faria Lima foram publicados diversos decretos-leis regulamentando a formação do novo estado. Entre estes instrumentos se encontravam aqueles que estruturaram o arranjo administrativo-institucional responsável: (i) pelo planejamento governamental e coordenação das políticas públicas estaduais; (ii) por recrutar, formar e desenvolver os recursos humanos para a Administração Pública; (iii) pela realização estatística, mapas cartográficos, pesquisas e estudos sobre a realidade econômica, social e administrativa fluminense; (iv) por implementar projetos que buscassem o desenvolvimento social e econômico do novo estado; (v) por funcionar como agência de fomento regional.

Assim, assessorado por tecnocratas como Ronaldo Costa Couto, “um tipo de ator político que ganharia maior projeção, e espaço de atuação, nas décadas de 1960 e 1970” (MOTTA, SARMENTO, 2001, p. 20), o governador Faria Lima estabeleceu nos primeiros momentos de seu governo um arranjo institucional – estrutura, processos e pessoas - constituído de órgãos e entidades, fundos públicos, banco de desenvolvimento regional, conselhos e comissões de políticas públicas. Além disso, criou uma rede de sistemas de dados e informações que, em conjunto, buscavam auxiliar o planejamento governamental e a capacidade de coordenação de políticas públicas como instrumentos a serem utilizados em um projeto de desenvolvimento econômico e social do novo estado do Rio de Janeiro (Quadro 13).

Quadro 13 – Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento - governo Faria Lima (1975-1979)

Órgãos e Entidades	Finalidades e Atribuições	Ato normativo
Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SECPLAN)	Órgão central de planejamento, coordenação governamental e modernização administrativa “visando promover o desenvolvimento econômico e social do Estado”. Entre suas finalidades, encontravam-se: (i) elaborar diretrizes para elaboração e execução de projetos e planos do setor público; (ii) coordenar estudos globais, regionais e setoriais de interesse para a política de desenvolvimento; (iii) coordenação e elaboração das propostas de orçamentos plurianuais de investimento e das propostas orçamentárias anuais; (iv) realizar estudos e sugerir medidas relativas à modernização da Administração Estadual; (v) estabelecer e coordenar fluxos permanentes de informação entre os diversos órgãos do Sistema Estadual de Planejamento; (vii) orientar tecnicamente os órgãos setoriais do Sistema Estadual de Planejamento.	Decreto-Lei nº 01/1975; Decreto-Lei nº 08/1975; Decreto-Lei nº 09/1975; Decreto-Lei nº 13/1975.
Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ)	Agência e apoio técnico da SECPLAN, a quem cabia nomear seu Presidente, a FIDERJ competia: (i) elaborar estudos e pesquisas necessárias ao planejamento econômico e social; (ii) identificar, analisar e divulgar processos tecnológicos para o desenvolvimento econômico e social; (iii) coletar informações e realizar estudos geográficos, cartográficos e de natureza estatística necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social, visando o planejamento do Estado; (iv) prestar apoio técnico a entidades públicas e privadas em projetos específicos de interesse para o desenvolvimento estadual; (v) promover treinamento de recursos humanos, principalmente nas áreas de planejamento e pesquisa aplicada necessários as atividades relacionadas com o desenvolvimento econômico e social; (vi) manter intercâmbios com entidades de ensino e pesquisa nacionais ou estrangeiras especializadas em assuntos de desenvolvimento econômico e social.	Decreto-Lei nº 15/1975; Decreto nº 17/1975.
Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM)	Agência supervisionada pela SECPLAN, a quem cabia nomear seu Presidente. Tinha as seguintes finalidades: (i) elaborar estudos, pesquisas e projetos para o equacionamento de problemas da região Metropolitana; (ii) executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento da região metropolitana; (iii) coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da Região Metropolitana; (iv) prestar assistência técnica aos Municípios no exame de assuntos de interesse da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; (v) promover o intercâmbio, com entidades congêneres nacionais e internacionais, de informações que digam respeito assuntos de interesse da Região Metropolitana; (vii) promover atividades de treinamento de recursos humanos para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.	Decreto-Lei nº 14/1975; Decreto nº 18/1975; Decreto nº 2.650/1979.

Secretaria de Estado de Administração (SAD)	Órgão central do sistema de administração, o SAD tinha como competência orientar, coordenar, controlar, supervisionar e fiscalizar os assuntos referentes a pessoal, material, documentação, imprensa e transportes oficiais no âmbito da Administração Estadual Direta, e no que couber, no da Administração Estadual Indireta.	Decreto-Lei nº 01/1975; Decreto nº 4/1975.
Fundação Escola de Serviço Público (FESP)	Vinculada à SAD, tinha as seguintes finalidades: (i) recrutamento, formação e desenvolvimento de pessoal para a administração pública; (ii) desenvolvimento de programas destinados ao treinamento de servidores; (iii) estudos e pesquisas visando à implantação e manutenção de planos de cargos e salários; (iii) organização e promoção de livros, manuais, apostilas, material didático nas áreas de treinamento e desenvolvimento de pessoal; (iv) realização de cursos, conferências, congressos, encontros, reuniões de debate referente ao desenvolvimento de pessoal na Administração Pública.	Decreto-Lei nº 338/1976; Decreto nº 1.096/1977.
Conselhos de Políticas Públicas	Finalidades e Composição	Ato normativo
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES)	Presidido pelo Governador, era integrado exclusivamente pelos Secretários de Estado segundo a natureza dos assuntos que eram colocados em pauta. O Secretário-Executivo do CEDES era o Secretário de Planejamento e Coordenação Geral (SECPLAN) que tinha como finalidade assessorar o Governador em relação ao desenvolvimento do Estado.	Decreto-Lei nº 8/1975.
Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDRM)	Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana objetivando a unificação dos serviços comuns. O Conselho Deliberativo era constituído por 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnico-administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana. O Secretário de Planejamento e Coordenação Geral (SECPLAN) era membro nato e exercia de Presidente.	Decreto-Lei nº 13/1975.

Sistemas de Informação e Planejamento	Descrição, Finalidades e Objetivos	Ato Normativo
Sistema Estadual de Planejamento (SEP)	Coordenado pela SECPLAN, o Sistema Estadual de Planejamento consistia na presença de Subsecretárias de Planejamento Setoriais nos órgãos estaduais as quais competiam assessorar os Secretários relativamente a planejamento, orçamento e modernização administrativa. Tecnicamente, as Subsecretarias de Planejamento Setorial eram subordinadas à SECPLAN e, administrativamente, subordinavam-se às Secretarias em cuja estrutura estivessem integradas.	Decreto-Lei nº 9/1975.
Sistema de Informação para o Planejamento Estadual (SIPE)	Tinha como objetivo centralizar a coleta, a análise e o fornecimento ao Sistema Estadual de Planejamento de informações de natureza estatística, geográfica e cartográfica, com vistas à montagem de quadro referencial da realidade física, econômica e social do Estado. <i>Órgão Central</i> : Subsecretária da SECPLAN. <i>Órgãos Setoriais</i> : Subsecretarias de Administração, de Agricultura e Abastecimento, de Educação, de Fazenda, de Indústria, Comércio e Turismo, de Justiça, de Obras e Serviços Públicos, de Saúde, de Segurança Pública e de Transportes. <i>Órgão Executor</i> : FIDERJ. <i>Órgão de Apoio Operacional</i> : Fundação Centro de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro (CPDERJ); <i>Órgão Regional</i> : FUNDREM.	Decreto nº 710/1976.
Fundos	Finalidades e Comentários	Atos Normativos
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES)	Destinado a financiar programas e projetos prioritários em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Sua aplicação era programada pela SECPLAN, mediante a supervisão coordenação e revisão das propostas de programas e projetos setoriais elaborados pelas Secretarias correspondentes.	Decreto-lei nº 8/1975; Decreto-Lei nº 17/1975; Decreto-Lei nº 265/1975
Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FCRM)	Destinado ao financiamento de planos, programas, projetos e obras prioritárias ao desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana. Os programas de aplicação e os respectivos cronogramas de desembolso eram elaborados pela FUNDREM, a quem cabia o acompanhamento, o controle e a avaliação da aplicação dos recursos	Lei Federal nº 20/1974; Decreto-Lei nº 18/1975; Decreto-Lei nº 263/1975

Fonte: elaboração própria a partir da consulta à legislação da época.

Formado por duas secretarias (SECPLAN e SAD), três fundações (Fiesp, Fundrem e Fiderj), dois conselhos (CEDES e CDRM), dois sistemas logísticos de dados e informações (SEP e SIPE), dois fundos públicos (FUNDES e FCRM) e um banco de desenvolvimento regional (BD-RIO), neste arranjo institucional a SECPLAN possuía papel chave por três motivos. O primeiro, pela posição de poder do próprio secretário Couto junto ao governador Faria Lima. Conhecido como “arquiteto da fusão”, o tecnocrata lembra que a possibilidade de assumir a SECPLAN somente ocorreu após um pedido de Faria Lima ao presidente Geisel para que este “solicitasse” o presidente da Vale do Rio Doce a sua “liberação” para assumir o cargo de Secretário (COUTO, 200,1, p. 107). O segundo, pela participação em rede da SECPLAN no arranjo da Administração Pública por meio das suas “Subsecretarias de Planejamento”. Neste arranjo descentralizado, as Subsecretarias de Planejamento eram tecnicamente subordinadas à SECPLAN e, administrativamente, aos órgãos e entidades setoriais, constituindo-se, assim, a base do Sistema Estadual de Planejamento (SEP) que, por sua vez, estruturava e alimentava o Sistema de Informação para o Planejamento Estadual (SIPE). O terceiro, pelo papel central e a autonomia conferida à SECPLAN, como fica claro na sua posição de destaque nos conselhos de desenvolvimento econômico e social (CEDES) e da região metropolitana (CDRM), na gestão dos fundos públicos (FUNDES e FCRM) e na prerrogativa de nomear e exonerar diretamente os presidentes das duas fundações de desenvolvimento – Fiderj e Fundrem.

Em resumo: o titular da SECPLAN era, cumulativamente, secretário-executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social e presidente do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Ao mesmo tempo, possuía a Fiderj como agência de apoio técnico e supervisionava a atuação da Fundrem, duas fundações às quais era o responsável pela nomeação dos seus presidentes. Ainda, à SECPLAN cabia a programação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, o acompanhamento e avaliação do Fundo para o Desenvolvimento da Região Metropolitana e a presidência do BD-RIO. Por fim, era a SECPLAN que coordenava o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) e exercia a função de órgão central do Sistema de Informação para o Planejamento Estadual (SIPE) com representações técnicas diretas a nível de subsecretarias nos outros órgãos estaduais. Esse alto grau de autonomia política dada à SECPLAN pelo governador Faria Lima, assim como a aposta na disponibilidade de meios administrativos, financeiros e técnico-informacionais para que, na figura de tecnocratas como Ronaldo Couto, pudesse conduzir a modernização administrativa e o planejamento e coordenação governamental durante a fusão não pode ser dissociada da própria política desenvolvimentista adotada por Ernesto Geisel.

Com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974, o presidente Ernesto Geisel buscava, no plano político, dar maior legitimidade ao seu governo, enquanto que no plano econômico procurava corrigir distorções do período anterior ao mudar a matriz industrial de forma a reduzir a vulnerabilidade externa do país¹³³. Dessa forma, a ideia de planejamento territorial contido no II PND tinha no processo de consolidação da região metropolitana do Rio de Janeiro e sua integração com o interior fluminense um dos vetores para, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento nacional e contrabalancear o poder econômico do estado de São Paulo ao criar um segundo polo dinâmico da economia nacional¹³⁴. Neste sentido, seguindo a diretriz nacional contidas no II PND, no âmbito do novo governo estadual foi lançado o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PlanRio) que tinha no *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento* descrito no Quadro 13 seu principal instrumento de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (SECPLAN, 1975).

Conforme o próprio secretário Couto (2001, p. 113), o I PlanRio foi “um plano de voo para ação coordenada” no qual se desenhou as principais linhas de ação do *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Desenvolvimento* ao conectar o governador, a SECPLAN, as demais secretarias, agências executivas e o financiamento das políticas públicas (Quadro 13)¹³⁵. Ainda não sofrendo as restrições externas que viriam a se aprofundar na década 80, o governo federal tinha a fusão como um dos seus grandes projetos. Assim, baseado nas teorias espaciais francesa, o governo do novo estado depreendeu grande esforço para reordenar a área mais povoada e problemática (região metropolitana) e integrar o interior menos desenvolvido. Neste sentido, destaca-se o papel da Fundrem ao realizar pesquisas, levantamentos estatísticos e executar projetos com foco na região metropolitana, assim como da Fiderj, ao preparar diagnósticos de regionalização do interior. Trata-se de duas instituições de planejamento que foram fundamentais para a criar o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) e alimentar o Sistema de Informação para o Planejamento Estadual (SIPE) como meio de formulação de

¹³³ Como lembra Carneiro (2002), após o primeiro choque do petróleo em 1973, o governo Geisel poderia como política econômica “[...] reduzir a demanda doméstica mediante o ajuste recessivo clássico, expandi-la à custa de um endividamento externo maior ou comprimir o consumo em favor do investimento. A opção pela segunda alternativa, apesar de atrasar o ajustamento, atendia à estratégia de legitimação do regime militar” (p. 56). Neste sentido, a implementação de uma política anticíclica tinha, além da legitimação política do regime militar, o objetivo de mudar a matriz produtiva de forma a reduzir a vulnerabilidade externa do país, “conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional” (p. 55).

¹³⁴ O II PND foi e ainda é objeto de acaloradas polêmicas, cujas defesas e críticas nos planos político, econômico e institucional são bem ponderadas por Fonseca e Monteiro (2007).

¹³⁵ Além de tecnicamente bem formulado, “o Plan-Rio talvez tenha sido o primeiro plano de ação a incluir um capítulo sobre segurança pública e meio ambiente. A Feema é dessa época” (COUTO, 2000, p. 114).

políticas públicas. Um arranjo institucional bem desenhado e tecnicamente insulado de interesses particulares que sofrerá grandes transformações devido mudanças no ambiente político e econômico nacional e estadual.

3.4. CONSOLIDADA, MAS NÃO CONCLUÍDA: CLIENTELISMO, PERSONALISMO E DESCONTINUIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora ao final do primeiro governo do novo estado do Rio de Janeiro (1975 a 1979) se tivesse uma avaliação favorável sobre a continuidade e a prestação dos serviços públicos, assim como dos resultados econômicos e sociais obtidos, “[...] um alerta ficava no ar: **a fusão estava consolidada, mas não concluída**” (MOTTA, 2001a, p. 48, grifo nosso). Esse *tour de force* inicial e presente em grande medida durante todo o período do governo de Faria Lima vai reduzir sua intensidade sem que a fusão tivesse alcançado etapas fundamentais, como são os persistentes problemas relacionados à falta de equidade da política de recursos humanos e a frágil institucionalidade do *Arranjo da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento* estabelecido pelo governo Faria Lima (Quadro 13). O advento de fatores externos relacionados às mudanças no cenário econômico internacional, e outros internos, que se ligam ao desgaste de mais de 15 anos do regime militar, concorreram para arrefecer o impulso e o planejamento inicial fusão. De forma mais concreta, os efeitos destas mudanças foram sentidos (i) na troca do governo do estado com a eleição indireta de Chagas Freitas para governador em 1979 e, em termos de impacto na Administração Pública, (ii) na descontinuidade do *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento*.

Após o primeiro abalo em 1973, a segunda crise internacional do petróleo em 1979 trouxe novos desafios ao financiamento das políticas adotadas pelo presidente Geisel. Ancorado no financiamento externo, a crise deixou às claras a fragilidade do projeto “Brasil Grande” dos militares. Assim, diante do aprofundamento da crise econômica e com poderes limitados para enfrentar a onda neoliberal iniciada nos anos 80, a promessa de abertura “lenta, gradual e segura” vai ganhar força e toma forma mais definida durante o governo de João Figueiredo (1979-1985). No caso do estado do Rio de Janeiro, os impactos das mudanças políticas e econômicas foram decisivos na descontinuidade do plano inicial de fusão. Se, durante o governo de Faria Lima (1975-1979), o prefeito do Rio, Marcos Tamoyo, já possuía espaço

político para boicotar o processo de fusão¹³⁶; a partir de 1979, a conclusão desse projeto estaria entregue a Chagas Freitas, antigo governador da Guanabara (1970-1974) que não somente encarava a fusão como uma “missão”, mas que viu em 1974 o seu projeto de sucessão para o governo na Guanabara ser impedido devido à criação do novo estado do Rio de Janeiro.

Assim, o projeto da fusão, que fora concebido sob a ideia do planejamento governamental e da racionalidade administrativa, do uso de dados na tomada de decisão, da meritocracia como parâmetro para ocupação de cargos e, por fim, que vislumbrava um espaço de médio e longo prazo para consolidar o desenvolvimento estadual, viu no início da década de 80 este cenário se desfazer. As mudanças de governos, tanto no município, mas principalmente no estado, constituem um marco no processo de descontinuidade do *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento* estabelecido no período anterior. A assunção de novos atores políticos, tanto na cidade, como no estado do Rio de Janeiro, que tinham entre uma de suas linhas de ação perseguir a “desfusão”, trouxe elementos complicadores à proposta inicialmente idealizada. Se no município e no próprio estado a fusão não era mais vista como uma “missão”, o mesmo ocorria por parte do governo federal, cujo novo presidente teve que lidar com o agravamento da crise econômica que vinha amadurecendo no período anterior¹³⁷. Como vai bem resumir Motta (2001a), a nova década de 80 trouxe mudanças e novas preocupações, de forma que

[...] os novos governantes recém-empossados em nível federal e estadual – o presidente Figueiredo e o governador Chagas Freitas – tinham outros compromissos e outros projetos que nem sempre se afinavam com aqueles que haviam determinado a implementação da fusão. Daí, inclusive, o sinal verde que Israel Klabin, nome indicado por Chagas Freitas para substituir Marcos Tamoyo na prefeitura do Rio de Janeiro, teria recebido para sua proposta de fazer a “desfusão” (MOTTA, 2001, p. 48).

Se, por um lado, o novo prefeito Israel Klabin do Rio não conseguiu acumular apoio político para implementar formalmente o projeto da “desfusão”, já que o próprio governador Chagas Freitas - um perspicaz político com afinado instinto de sobrevivência - tratou de lembrá-lo que ainda se encontravam sob um regime excepcional em termos de liberdade política

¹³⁶ Motta (2001a) deixa claro como, mesmo durante o governo de Faria Lima, a fusão era sabotada por Marcos Tamoyo ao não participar das reuniões da Fundrem: “[...] o prefeito carioca não só não teria movido uma palha no sentido de integrar os dois antigos estados, como teria reagido contra as iniciativas tendentes a buscar essa integração [...]. Tamoyo manteve sua recusa a ser tratado como prefeito de ‘um município qualquer’, e não autorizou a presença de seu secretário de Planejamento nas reuniões da Fundrem” (p. 39-40).

¹³⁷ Enquanto no quinquênio compreendido entre 1976 e 1980 a média do crescimento do PIB nacional foi de 7,23%, nos cinco anos posteriores, entre 1981 e 1985, esse valor foi de apenas 1,38% (IBGE, 2021).

(MOTTA, SARMENTO, 2001)¹³⁸. Por outro, pode-se afirmar que Chagas Freitas foi, primeiramente, bastante eficaz em: (i) reverter a estrutura administrativa direcionada ao planejamento governamental e coordenação das políticas públicas; e (ii) dismantelar os processos de fluxos de dados e informações que vinham sendo utilizados como instrumentos no aprofundamento da fusão e na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento do novo estado. Ou seja, ao invés do novo governador Chagas Freitas aperfeiçoar ou mesmo simplesmente manter o *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento* constituído anteriormente (Quadro 13), o que se viu durante a sua gestão foi um progressivo processo de deterioração dos canais de planejamento e coordenação, dos fluxos de dados e informações e dos ganhos gerenciais e processuais conquistados ainda que com falhas durante o governo de Faria Lima.

Toda rede de comunicação e fluxo de processos estabelecidos entre as agências governamentais (Secplan, Fiderj e Fudrem), assim como os sistemas de dados e informações gerenciais que foram criados com o objetivo de integrar a capital com a região metropolitana, e a região metropolitana com o interior (SIPE e SEP), passaram por fortes transformações - seja perdendo autonomia político-administrativa, ou servindo de instrumentos para que o Chagas Freitas estendesse e consolidasse seu poder político para as regiões mais populosas do território fluminense. Em grande medida, podemos dizer que o governo Chagas Freitas não somente utilizou a Administração Pública como instrumento para melhorar a prestação dos serviços públicos e propiciar o desenvolvimento regional, mas, também, passou a usá-la como instrumento de barganha política. Conforme se pode depreender pelos estudos do período (Quadro 14), Chagas Freitas, ao ascender ao posto de governador do novo estado do Rio de Janeiro, consolidou uma estrutura e prática clientelista anteriormente testada na Guanabara: o que ficou conhecido na literatura política especializada como “Chaguismo” (DINIZ, 1982; MOTTA, 2000, 2007; MOTTA, SARMENTO, 2001; SARMENTO, 2008; SILVA, 2010).

Quadro 14 – Regime Militar, a Fusão e a consolidação do Chaguismo como campo político

Embora a decretação da fusão tenha interrompido o projeto de sucessão planejado por Chagas Freitas para o governo da Guanabara em 1975, sua atividade política continuou ativa. Cacique político do MDB Carioca, após a fusão Chagas Freitas entra em disputa com Amaral Peixoto do MDB fluminense e se consolida como principal liderança política do MDB no novo estado do Rio de Janeiro. Em seu livro, Diniz (1982) indica que o Chaguismo possuiu duas fases: “o período que se estende de 1965 a

¹³⁸ Chagas Freitas, “[...] um animal político com um singular instinto de sobrevivência, ao perceber o risco de se comprometer, diante das altas patentes que geriam o regime militar, com o dismantelamento de um projeto geopolítico forjado por um dos presidentes do ciclo dos generais, o governador não relutou em esvaziar a proposta, deixando integralmente sem respaldo o prefeito [Klabin] da desfusão” (MOTTA, SARMENTO, 2001, p. 23).

1975, quando sua área de ação estaria restrita à cidade do Rio de Janeiro e seu poder de mobilização giraria em torno de problemas típicos de uma grande metrópole; e, partir de 1975 com a fusão dos antigos estados da Guanabara e Rio de Janeiro, a máquina extravasaria seus limites originais, penetrando nos municípios do Rio de Janeiro" (p. 89-90). Conforme a autora, a consolidação da liderança chaguista se baseou na utilização da estrutura partidária e de práticas clientelísticas na administração pública, especialmente em direção às cidades de maior quociente eleitoral em território fluminense. Por fim, Diniz (1982, p. 213) sugere que “[...] a ascensão da corrente chaguista no interior do extinto MDB transformaria o partido oposicionista carioca em uma organização inserida numa complexa estrutura clientelista, envolvendo as várias instâncias do poder local”.

Fonte: elaboração própria a partir da bibliografia consultada

O relativo sucesso durante o período Faria Lima em integrar sistemas político-administrativos que atendessem a todo território fluminense, como são as complexas áreas de segurança e educação, assim como realizar diagnósticos da realidade social, econômica e geográfica do novo estado do Rio de Janeiro somente foi possível devido a combinação de quatro fatores. Primeiro, a eficiente integração entre a estrutura administrativa formal, os processos administrativos e o comportamento organizacional dos órgãos participantes do *Arranjo Institucional da Administração Pública* estabelecido ao longo de quatro anos. Segundo o papel central de coordenação geral atribuído à SECPLAN, órgão este que acompanhava descentralizadamente por meio de suas “Subsecretarias Administrativas” o dia-a-dia de todos outros órgãos da Administração Pública estadual. Terceiro, a autonomia política e gerencial atribuída aos secretários e presidentes das fundações estaduais ligados ao planejamento e ao desenvolvimento. Quarto, a capacidade técnica dos altos escalões que compunham o governo estadual, formada em sua maioria por profissionais com ampla experiência em suas áreas de atuação, principalmente egressos do governo federal, e com sólida formação acadêmica.

Estudos e pesquisas como os que foram desenvolvidos por Xavier (2001) demonstram como a importância desse *Arranjo Institucional da Administração Pública* desenhado durante o governo Faria Lima teve papel fundamental no processo de integração dos sistemas de ensino dos dois estados. Conforme a pesquisadora, a qualidade das informações, a melhoria dos processos e o apoio técnico da SECPLAN foram fundamentais para que a fusão representasse mais que a união entre as áreas educacionais dos dois estados, mas uma oportunidade para: (i) ampliar as vagas existentes, que quase duplicaram entre 1974 e 1978 no pré-escolar e ensino médio; e (ii) melhorar em termos qualitativos (conteúdo pedagógico) o novo sistema de ensino estadual. Biazzo (2012) vai lembrar como a atuação técnica de agências executivas como a Fiderj foi responsável pelo mapeamento e estudos das realidades sociais, econômicas e administrativas dos municípios, “[...] principalmente através da edição de importante série de

cadernos sobre cada município fluminense, publicação de referência até hoje” (p. 106). No mesmo sentido, Dias (2017) vai indicar a importância da Fundrem que, ao coordenar o planejamento metropolitano, assumiu atribuições típicas de desenvolvimento regional.

Entretanto, a manutenção desse arranjo institucional - estrutura, sistemas, processos e pessoas - estabelecido entre 1975 e 1979 se colocava como empecilho à estratégia expansionista da política Chaguista, algo que o novo governador logo tratou de reverter. A primeira e cirúrgica medida tomada por Chagas Freitas para descontinuar o *Arranjo Institucional da Administração Pública* foi retirar a autonomia técnico-decisória da SECPLAN referente à coordenação governamental e à modernização administrativa, colocando-as sob sua própria ordem. Agindo de forma a atingir por completo o corpo político-administrativo estadual, esse movimento simbólico de Chagas ecoou diretamente sobre todo o secretariado que, a partir de então, passariam a não ter mais o assessoramento técnico da SECPLAN por meio de suas Subsecretarias descentralizadas. Outro ponto de diferenciação em relação ao período anterior foi a nomeação do secretariado. Agora, além de se caracterizar por uma maior rotatividade de pessoal, o perfil do alto escalão também passou a refletir mais a coalização política do Chaguismo e menos a representação tecnocrática adotada por Faria Lima. Ronaldo Couto, titular da SECPLAN nos cinco anos de Faria Lima, relata em tom nostálgico como viu a retomada do governo do novo estado do Rio de Janeiro pelo “grupo da Guanabara”.

[...] para o governador Faria Lima, do alto de sua dedicação sem igual ao projeto da fusão, aquilo [volta de Chagas Freitas] era um contra-senso: era a volta do passado, uma inconsistência política e administrativa. Eu tinha consciência de que, com a volta da antiga equipe da Guanabara, tudo ia ser virado do avesso, a começar pelo “humanograma”, e não somente nos cargos de direção, nos cargos de confiança. O governo Faria Lima tinha alterado toda a estrutura existente e implantado um modelo que valorizava o planejamento público, que condenava o casuísmo, era o contrário do populismo. Eu sabia que depois da fusão tudo ia ser diferente, inclusive a equipe; viriam pessoas com outras convicções e outra formação (COUTO, 2001, p. 127)

Embora possamos identificar certo exagero no sentido de que a chegada da “equipe da Guanabara tenha virado do avesso” o arranjo institucional estabelecido por Faria Lima, uma análise nos decretos executivos expedidos por Chagas Freitas ainda em 1979 indica uma gradual reversão na autonomia política da área de planejamento e coordenação governamental. Agências executivas, como a Fundrem e Fiderj, que tinham posição chave no *Arranjo Institucional da Administração Pública* e possuíam atribuições técnicas bem definidas e estavam diretamente subordinadas à SECPLAN, passaram a ter um maior controle político por

parte do novo governador. Enquanto que no governo do militar Faria Lima os presidentes e diretores das duas principais agências de desenvolvimento (Fundrem e Fiderj) eram de “livre escolha e designação do Secretário de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado”, no governo do político de Chagas Freitas, essa atribuição passou a ser privativa do governador¹³⁹. O mesmo ocorreu em órgãos ainda mais técnicos, como foi no caso do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Iperj), cujo presidente deixou de ser indicado pelo secretário de Fazenda, para passar a ser nomeado pelo governador¹⁴⁰. Em suma, trata-se de mudanças político-administrativas sem as quais a consolidação e expansão do Chaguismo, baseadas por meio de estruturas clientelistas, ficariam prejudicadas (Quadro 14).

Enquanto ao longo dos cinco anos do governo Faria Lima o único titular da SECPLAN foi Ronaldo Couto, em pouco mais de um ano do governo Chagas Freitas, o mesmo órgão, responsável pelo planejamento governamental, teve três secretários: Francisco Manoel de Melo Franco, Marcial Dias Pequeno e Waldir Moreira Garcia. A publicação da Lei Estadual nº 319, de 06 de junho de 1980, que em seu único artigo autorizou o governador “a promover a extinção, alteração de vinculação e fusão das entidades da Administração Indireta e das Fundações estaduais”, serviu como mecanismo para que se aprofundasse a descontinuidade do *Arranjo Institucional da Administração Pública*. Com a justificativa de “racionalizar as atividades e gastos públicos, bem como de modernizar a gestão e o desempenho”, menos de um mês depois, por meio do Decreto nº 3.290 de 26 de junho de 1980, Chagas Freitas extinguiu a Fiderj e transferiu seu acervo técnico para a recém criada Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), sem, entretanto, indicar outro órgão no âmbito da Administração Pública estadual que seria responsável pela integração das políticas no território fluminense.

A eleição direta para governadores em novembro de 1982, a primeira desde 1960, propiciou a Leonel Brizola assumir o governo estadual com um discurso que contrapunha tanto o governo do regime militar representado por Faria Lima, assim como a política de bases clientelistas representada pelo Chaguismo¹⁴¹. Entretanto, apesar da figura política de Brizola

¹³⁹ Art. 7º do Decreto nº 18/1975 c/c art. 7º do Decreto nº 2.650/1979.

¹⁴⁰ Decreto-Lei nº 83, de 30 de abril de 1975 c/c Lei nº 285, de 03 de dezembro de 1979.

¹⁴¹ Sobre a derrocada do Chaguismo, Sarmiento (2008) lembra que a abertura política a partir de 1982 “[...] provocou uma gradativa descompressão sobre as lideranças políticas que se situavam mais à esquerda [...]. No nível da política estadual, Chagas Freitas teve que passar a enfrentar questionamentos de seus métodos, articulados agora não mais por políticos [...] tradicionais, mas por lideranças egressas dos movimentos populares e dos partidos. Facilitavam a manifestação destes setores o acesso [...] da esquerda aos meios de comunicação de massa. Chagas Freitas não detinha mais o monopólio quase absoluto sobre o fluxo de informações” (p. 254). Assim, “[...] Chagas teve de prestar contas não apenas pelo que efetivamente era, mas, principalmente, por aquilo que não foi: não conduziu o MDB para uma posição de aberto enfrentamento do regime militar, não orientou sua administração

indicar uma oposição em termos ideológico às práticas políticas dos governos anteriores, o que se viu no seu primeiro mandato (1983-1987), assim como nos outros que o sucederam – Moreira Franco (1987 a 1991), Brizola II (1991 a 1994) -, foi uma continuidade nas ações iniciadas por Chagas Freitas no sentido de abandonar o fortalecimento do *Arranjo Institucional da Administração Pública* como instrumento técnico para a integração territorial e o desenvolvimento estadual. Ao invés de reverter as mudanças político-administrativas introduzidas por Chagas Freitas, o que se percebeu durante o primeiro mandato de Brizola foram transformações no sentido de submeter ainda mais a coordenação de políticas públicas a decisões políticas de caráter personalistas, casuísticas e desarticuladas de um planejamento governamental mais amplo que estivesse integrado com outras áreas do governo.

Enquanto Chagas Freitas manteve com menor autonomia a SECPLAN como órgão de planejamento e coordenação governamental, uma das primeiras medidas políticas de Leonel Brizola foi sua extinção e a criação da Secretaria de Planejamento e Controle (SECONTROL), indicando claramente uma medida de centralização e controle político sobre a Administração Pública e da prevalência de uma lógica financeira imediata sobre o planejamento público - conforme se pode observar no Decreto nº 6.897 de 24/11/1983¹⁴². Ao invés de aprofundar a ideia de **planejamento-coordenação** e **descentralização-avaliação** instituído por Faria Lima, o que se viu foi uma hiper centralização política sem a necessária capacidade administrativa de execução. Durante o primeiro governo Brizola instâncias colegiadas de formulação de políticas públicas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ver Quadro 13) foram abandonadas e passaram a ser apenas uma assessoria ligada diretamente à Secretaria de Governo (SEGOV)¹⁴³. Redes logísticas de dados e informações, como o Sistema de Informações e Planejamento Estadual (SIPE) criado em 1976, sofreu um rebaixamento em seu *tatus* político-administrativo, indicando uma menor importância dos estudos e pesquisas como insumo a serem utilizados na formulação e implementação das políticas públicas estaduais¹⁴⁴.

para a reinstauração da Guanabara [...] e não ambicionou dirigir sua carreira rumo a projetos de ambições nacionais, limitando-se a ser um chefe de perfil paroquial no governo do estado” (p. 296).

¹⁴² Como vimos no capítulo anterior, as condições econômicas internacionais - crise do petróleo em 1979 e a moratória da dívida externa mexicana em 1982 - foram responsáveis por reduzir o crédito externo e tornou precárias as condições de coordenação federativa estabelecidas durante o período anterior, o que levou grande parte dos governos estaduais a realizarem uma política econômica de tesouraria e controle de caixa.

¹⁴³ O Decreto nº 6.699 de 18/07/1980 criou junto à Governadoria do Estado e diretamente subordinado ao Governador, o *Gabinete de Assessoramento e de Projetos Especiais*, que tinha, conforme seu artigo 1º, “ a atribuição de relacionar e examinar todos os projetos de investimentos de iniciativa dos diversos órgãos e entidades da administração [...], emitindo parecer conclusivo a ser submetido à deliberação do Governador do Estado”.

¹⁴⁴ Conforme o artigo 8º do Decreto nº 6.897 de 24/11/1983, “o Sistema de Informações para o Planejamento Estadual, instituído pelo Decreto nº 710, de 14 de maio de 1976, integrado na Secretaria de Estado de Planejamento e Controle terá como órgão executor a Superintendência de Planejamento Econômico e Social”.

Foi também durante o primeiro governo Brizola (1983 a 1987) que se inaugurou a figura das secretarias *Extraordinárias* e *Especiais*. Essa inovação organizacional, que será adotada posteriormente pelo governador Moreira Franco (1987 a 1991), e que com as devidas mudanças de nomenclaturas perdura até os dias atuais no âmbito da Administração Pública fluminense, tinha como justificativa “desburocratizar” setores temáticos e dar maior eficiência as áreas prioritárias do governo. Entretanto, essa medida apresentou um resultado triplamente prejudicial ao desenvolvimento das instituições de planejamento fluminense. Ao mesmo tempo que se criava uma administração paralela com baixa institucionalização de processos e resultados duvidosos, indiretamente e inevitavelmente sobrecarregava a própria administração central – responsável pela área de pessoal, orçamento e patrimônio -, desvirtuando-a do seu papel de planejamento governamental e coordenação de políticas públicas que tinha como objeto o planejamento e acompanhamento do conjunto das secretarias estaduais.

A eleição direta de Brizola em 1982 e a criação de secretarias temáticas ocorreu em um período de maior abertura democrática e refletia, em grande medida, uma decisão política de mais participação e preocupação com a população carente. Em termos de condução da gestão pública, tratava-se de uma clara oposição “[...] aos conceitos de planejamento e desenvolvimento. Em lugar do conteúdo ‘economicista e tecnocrático’ que teria marcado a ideia de planejamento nos planos anteriores, passa-se a defender o ‘planejamento participativo’” (XAVIER, 2001, p. 132)¹⁴⁵. Temas ligados aos assuntos fundiários e assentamentos humanos, que procuravam dar respostas à precariedade das condições de vida e moradia no campo e nas cidades, ganharam destaque na estrutura governamental por meio de *Secretarias Especiais*. Entretanto, foi a área de educação e a criação de uma secretaria especial aquela que mais consumiu recursos administrativos, humanos e financeiros no governo Brizola¹⁴⁶. A nomeação do vice-governador Darcy Ribeiro para exercer a função de secretário de Ciência e Cultura, que acumulou ainda os cargos de presidente da Comissão Coordenadora de Educação e também de chanceler da UERJ, expressou, em termos personalista, essa prioridade na gestão, embora impactando diretamente o abandono de um planejamento governamental mais amplo.

¹⁴⁵ Isso fica bastante claro quando Brizola privilegia, por meio do Decreto nº 6.897, de 24 de novembro de 1983, o maior controle orçamentário-financeiro por parte da Secretaria de Fazenda frente ao planejamento e coordenação da Secretaria de Planejamento.

¹⁴⁶ Para implementar a política de educação, “[...] foi criada uma estrutura paralela à Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria Extraordinária de Programas Especiais, que assumiu, entre outras tarefas, a preparação de materiais didáticos e a capacitação do magistério para atuar naquele projeto específico” (XAVIER, 2001, p. 144).

Em relação aos avanços democráticos, a eleição de figuras com forte projeção no debate político nacional representando o campo popular e que se opuseram diretamente à ditadura militar funcionou como renovação e esperança ao estado do Rio de Janeiro¹⁴⁷. Entretanto, no que se refere à melhoria da gestão pública, Xavier (2001) lembra que o personalismo de Darcy Ribeiro, “[...] associada ao seu ímpeto voluntarista e ao seu caráter carismático [...], constituíam por si só os ingredientes responsáveis por impedir o desenvolvimento de processos rotineiros e previsíveis, [...] condição imprescindível para a institucionalização das inovações desejadas” (p. 147). A prática do não uso de dados na formulação de políticas públicas ou o abandono de projetos como foi o exemplo dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) refletem um tipo de planejamento voluntarista que, até os dias atuais, se constitui como uma das principais características do funcionamento da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro. Hoje, os Cieps e suas gigantes estruturas desenhadas por Oscar Niemeyer, que como o próprio Darcy Ribeiro afirmou, “enterraram muitos pontos de encontro e campos de peladas ao longo de morros e rodovias”, são fotografias que nos remetem a um passado no qual a baixa cultura de planejamento e a descontinuidade de políticas públicas fazem parte da gestão pública fluminense (CUNHA, 1991; MIGNOT, 2001; XAVIER, 2001)¹⁴⁸.

Assim como a inovação das secretarias extraordinárias, foi também durante o governo Brizola I que se criou pela primeira vez um órgão específico para tratar da política de desenvolvimento territorial: a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana – SDRM (Quadro 15). Essa iniciativa, que pode ser entendida como uma continuidade da desconstrução dos instrumentos de planejamento iniciado com a extinção da Fiderj em 1980 por Chagas Freitas e que continuará no período seguinte de Moreira Franco (1987 a 1991) teve

¹⁴⁷ Por pouco Brizola não foi ao segundo nas eleições presidenciais de 1989. No primeiro turno, os três candidatos mais bem votados foram: Fernando Collor (30,47%), Lula da Silva (17,18%) e Leonel Brizola (16,51%). No primeiro turno, Brizola foi o mais votado nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

¹⁴⁸ Cunha (1991) lembra que o principal desafio dos governos estaduais durante a transição democrática era ampliar o acesso e assegurar a permanência das crianças nas escolas. Para isso, as prioridades eram investir na estrutura escolar existente, na melhoria dos currículos e nos planos de carreira e formação dos professores. Entretanto, conforme indica Mignot (2001), a opção do governo Brizola foi construir uma nova “[...] escola e educação [que] não dizia respeito à rede de ensino existente [...]”. A expansão física da rede escolar deixou de ser compreendida apenas como ampliação do número das salas de aula e criação de escolas, pois, para os novos tempos, era preciso uma nova escola” (p. 155-157). Conforme Mignot (2001), os Cieps foram construídos “[...] sem criterioso estudo de demanda [...] ao lado de outras escolas – as escolas públicas da rede que, no discurso oficial, não representavam o futuro, não tinham o compromisso com a formação para a cidadania [...]”. A opção pelos CIEPs não permitiu ao governo otimizar os recursos da rede ampliando as salas de aula, reformando ou construindo salas anexas. Os professores da rede pública de ensino [...], convocados para participar de um grande encontro que discutiria as metas, voltaram-se para o exame das questões que diziam respeito ao cotidiano das escolas. Aguardavam medidas administrativas, orçamentárias e pedagógicas que favorecessem eliminar o terceiro turno, promover a formação continuada dos professores, rever o material didático, proporcionar merenda de qualidade, recuperar a rede física, restaurar e renovar o mobiliário etc” (p. 159-160). Por fim, Xavier (2001) indica que ao final do primeiro governo Brizola, “[...] haviam sido construídas 117 Cieps no estado, enquanto a meta declarada era de 500” (p. 138).

um efeito duplamente danoso à consolidação do *Arranjo Institucional da Administração Pública*. Primeiro, porque a criação da SDRM produziu como resultado direto relegar a política de planejamento metropolitano a uma questão setorial, dissociando-a de um projeto de desenvolvimento mais amplo que envolvesse a coordenação geral do governo e a interação com outras políticas públicas - algo que se mostrou bastante debilitado com a redução do papel da SECPLAN durante a gestão Chagas Freitas e a sua extinção no governo de Brizola. Segundo, porque a Fundrem, agência executiva que tinha como função elaborar e executar a integração entre a capital e a baixada e que seguia uma orientação política da SECPLAN, não somente continuou a ser esvaziada como vinha ocorrendo desde 1979, passando, a partir daquele momento, a rivalizar com um órgão de caráter político criado especificamente para tratar do desenvolvimento da região metropolitana¹⁴⁹.

Quadro 15 – Secretarias Especiais e Extraordinárias e de Desenvolvimento Urbano e Regional introduzidas durante os governos de Leonel Brizola e Moreira Franco

Governos	Secretarias Especiais e Extraordinárias	Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Regional
Leonel Brizola I (1983 a 1987)	(i) Aviação; (ii) Esporte e Lazer; (iii) Assuntos Fundiários, Assentamentos Humanos e Projetos Especiais; (iv) Assuntos Especiais;	Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana
Moreira Franco (1987 a 1991)	(i) Projetos Especiais; (ii) Assuntos Especiais; (iii) Articulação com a União; (iv) Comunicação Social;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional
Leonel Brizola II (1991 a 1994)	(i) Defesa e Promoção das Populações Negras; (ii) Programa Especiais; (iii) Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos; (iv) Projetos de Integração Social	-

¹⁴⁹ Além da Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana, o governo Brizola, por meio do Decreto nº 7.011 de 26/12/1983, criou no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e do Interior o *Departamento das Municipalidades*, que tinha entre suas funções, prover “assistência técnica, jurídica, administrativa, orçamentário-financeira e de planejamento [aos municípios] quando solicitado por Prefeituras e Câmaras de Vereadores”.

Fonte: elaboração própria por meio de pesquisa ao Diário Oficial do Estado.

Essa decisão política de curto prazo de se criar administrações paralelas como meio “desburocratizar” e dar maior eficiência aos projetos governamentais contribuirá de maneira permanente com a desorganização da área de planejamento e a diluição da ideia de coordenação de políticas públicas. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, que dedicou dois capítulos à Administração Pública, essa prática não perderá seu ímpeto nos governos seguintes, pois os governadores Moreira Franco e Brizola II continuaram a adotar as figuras das secretarias especiais e extraordinárias. A extinção da Fundrem por Moreira Franco em 1989¹⁵⁰ com a pulverização das suas funções por três secretarias estaduais, somado à decisão de transferir seus acervos técnicos para a Fundação CIDE criada em 1987, pode ser considerado como um dos principais indicativos de perda de capacidade planejamento do novo estado do Rio de Janeiro. Ainda, a disponibilidade de seus servidores, agravando ainda mais a precariedade na área de recursos humanos iniciados em 1975 (Quadro 12), contribuiu para que durante o governo Brizola II a questão do desenvolvimento regional não tivesse representação em nível de secretaria ou de fundações, já que a Fiderj e a Fundrem foram extintas, respectivamente, por Chagas Freitas e Moreira Franco (ver Quadro 15)¹⁵¹.

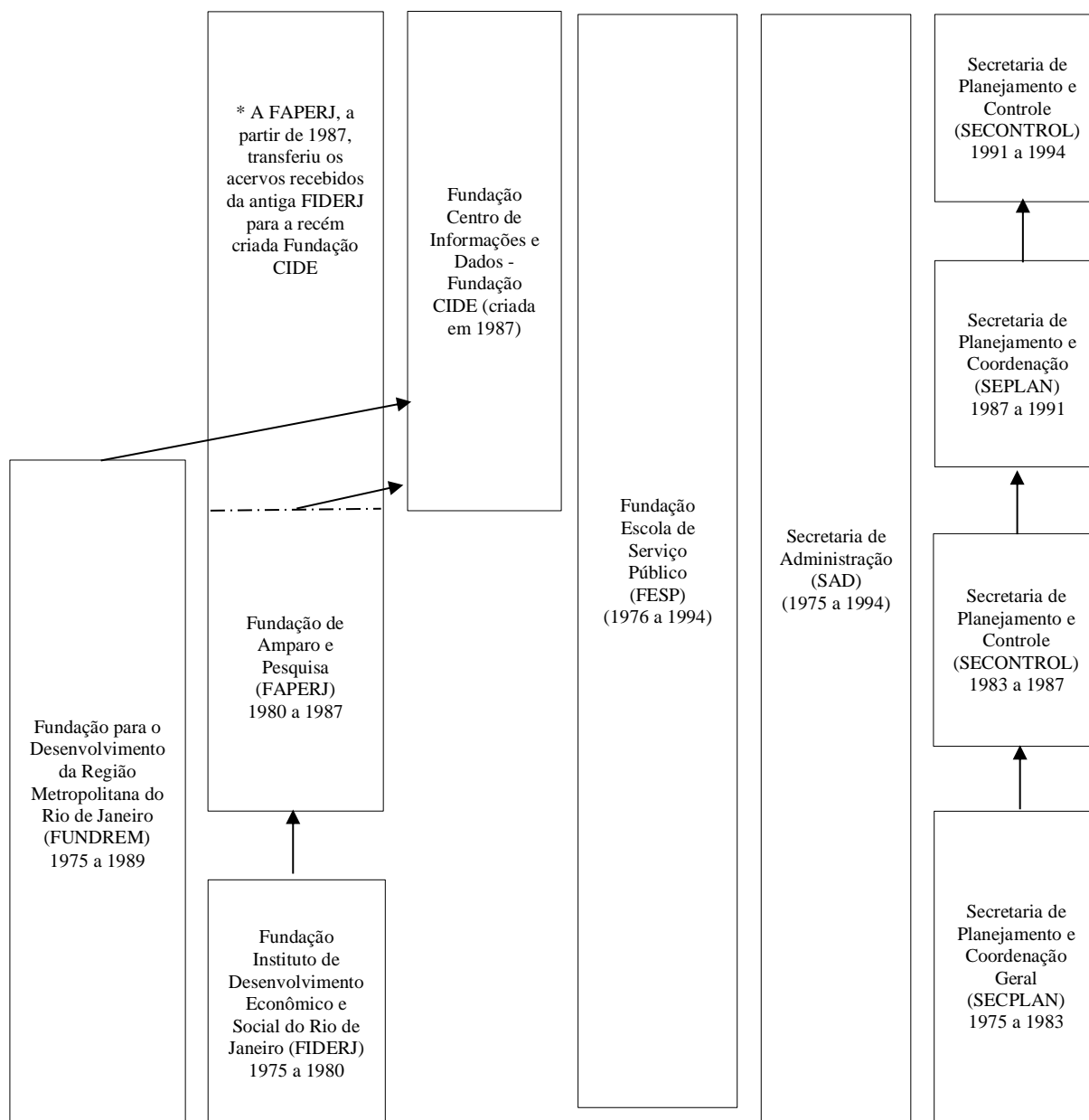
A Figura 03 a seguir, que na parte inferior remonta ao arranjo institucional concebido nos primeiros dias do governo Faria Lima (ver Quadro 13), busca clarificar a trajetória – transformações, extinções e mudanças de nomenclaturas – dos órgãos e entidades responsáveis pelo planejamento governamental e a coordenação de políticas públicas nos 20 primeiros anos do novo estado do Rio de Janeiro. Neste percurso, instituições de pesquisa e de desenvolvimento territorial importantes à integração de políticas públicas, como a Fiderj e a Fundrem, tiveram vida breve e viram seus capitais técnico (pesquisas e acervos) e profissional (servidores) serem transferidos, diluídos e pulverizados por diversos órgãos estaduais. A SECPLAN, órgão central de planejamento e coordenação do desenvolvimento estadual, entra em um processo de perda gradual da sua autonomia técnica e passa a fazer parte da

¹⁵⁰ Decreto nº 13.110, de 27 de junho de 1989.

¹⁵¹ Conforme o Decreto 13.110 de 27/06/1989, após a extinção da FUNDREM, suas atribuições técnicas foram assim distribuídas: (i) as relativas a coordenação metropolitana à Secretaria de Planejamento e Coordenação; (ii) as relativas à elaboração e execução das diretrizes do sistema de transportes, à Secretaria de Transportes; (iii) as relacionadas com a prestação de assistência técnica aos municípios, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional. Em relação à “saga” da FUNDREM, que resume em seu nascimento em 1975, atuação e “morte agonizante” em 1989, os trabalhos de Gondim (1991), Biazzo (2012) e Dias (2017), cada um ao seu modo e enfoque, trazem valiosas informações por meio de entrevistas dos participantes deste projeto institucional.

instrumentalização do controle político sobre a Administração Pública. Órgãos e fundações como a SAD e a FESP, fundamentais ao conjunto da Administração Pública, embora não tenham sofrido grandes mudanças formais, tiveram seus potenciais em termos de planejar os recursos humanos e profissionalizar a burocracia estadual prejudicados devido decisões pouco equânimes tomadas no início da fusão em 1975, e que não foram sanadas posteriormente.

Figura 03 – Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 1975 e 1994



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Diferentemente da nomenclatura dada pelos estudiosos da política educacional fluminense pós-fusão que designaram sua administração como sendo zigue-zague, devido as bruscas mudanças de cada governador buscar construir algo novo (CUNHA, 1991; MIGNOT, 2001; XAVIER, 2001)¹⁵², uma análise da política de construção dos instrumentos de planejamento e desenvolvimento do novo estado do Rio de Janeiro pode ser identificada como uma continuidade à sua não institucionalização. Em outros termos, os 20 anos que compreende o período que se inicia com Chagas Freitas em 1979 e termina com Leonel Brizola em 1994 pode ser caracterizado por um progressivo abandono dos instrumentos de planejamento governamental, a extinção de agências executivas responsáveis por “pensar” políticas territoriais e a criação de órgãos “extraordinários” para tratar do desenvolvimento estadual. Trata-se de transformações no tempo que, somado ao aspecto histórico de não se constituir um pertencimento político fluminense, ajudam a compreender a baixa capacidade de planejamento da Administração Pública fluminense. Características culturais, históricas e políticas que no período seguinte, marcado por profundas mudanças nas relações federativas e um forte ajuste patrimonial, levará uma completa desestruturação da Administração Pública estadual.

3.5. NEOLIBERALISMO, AJUSTES ESTRUTURAIS E A DESCONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Devido ao aprofundamento do processo de globalização financeira, o período entre 1995 e 2006 foi caracterizado por fortes mudanças políticas e econômicas no nível internacional cujos principais impactos no âmbito nacional foram: (i) a desestruturação das empresas públicas estaduais, (ii) a consolidação da financeirização das relações federativas e (iii) a construção de uma “nova arquitetura governamental” responsável por moldar o Estado como *player* no mercado internacional (GOUVÊA, 1994; LOUREIRO, 1997; ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2010; ARRETCHE, 2012). Conforme vimos no segundo capítulo, entre a década de 80 e meados dos anos 90, se configurou um federalismo do tipo estadualista e predatório no qual os governadores ganharam peso político e poder de resistência às medidas contrárias aos seus interesses, como foram as sucessivas renegociações das suas

¹⁵² A expressão administração “zig-zag” para se referir às bruscas mudanças na condução da política educacional do estado do Rio de Janeiro foi inicialmente cunhada por Cunha (1991) e é ratificada por outros autores. Mignot (2001), por exemplo, lembra que “[...] a máquina administrativa herdada [por Brizola de Chagas Freitas] era vista pelos novos administradores como a serviço do clientelismo, marcada pela corrupção, por tráfico de influências e inchada por contratações de cunho eleitoreiro” (p. 156). Já Xavier (2001) vai afirmar que, “[...] de fato, o projeto de implantação da proposta pedagógica dos Cieps [em 1982] foi praticamente desativado durante a gestão do governador Moreira Franco, sendo retomado apenas em 1991, com o retorno de Leonel Brizola” (p. 144).

dívidas (LOPREATO, 1997; ABRÚCIO, 2005a). Entretanto, após uma década de tentativas em conter o aumento da dívida pública dos estados, os anos 1990 foram palco para os governos estaduais se “enquadrarem” à política de ajuste fiscal do governo federal que, por sua vez, se alinhava às diretrizes da globalização financeira mundial (LOPREATO, 2006).

O sucesso da imposição das medidas liberalizantes do governo federal aos governadores deve-se ao fato que o processo de estabilização da economia levou a uma rápida deterioração das finanças estaduais. Diversos autores indicam os fatores responsáveis pela insolvência dos estados: (i) a redução das altas taxas de inflação, apesar de provocar o aumento nas receitas, pois fim à manipulação das despesas por meio da inflação; (ii) os reajustes salariais concedidos ao funcionalismo no início de 1995 mostrou-se incompatível com o crescimento nominal dos tributos; e, (iii) a política de juros altos como forma de atrair investimentos trouxe impactos negativos aos bancos estaduais que se estenderam às empresas estatais e, posteriormente, ao tesouro estadual (RIGOLON, GIAMBIAGI, 1999; AFFONSO, 2000; LOPREATO, 2002; MORA, GIAMBIAGI, 2005; SOUZA, 2007a). Fragilizados politicamente frente ao relativo sucesso da estabilização e prestes a observarem a bancarrota de seus estados, os governadores tornaram-se reféns do governo federal que ganhou força muito além do que se poderia esperar após uma década do fim do regime militar. “O projeto de controle de finanças estaduais ganhou corpo, e **o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de ‘enquadrar’ os estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real**” (LOPREATO, 2006, p.266, grifo nosso).

Se, por um lado, é reconhecido que os governadores em pouco mais de 10 anos deixaram o posto de “barões da federação” para aderir compulsoriamente à política de ajuste fiscal do governo federal, por outro, o grau de profundidade desse “enquadramento” dos governos estaduais nos anos 90 não foi o mesmo entre todos os estados da federação. Em outras palavras, embora todos os governos estaduais tenham sofrido ajustes estruturais em seus arranjos administrativos, alguns governadores, mesmo sob condições políticas e econômicas adversas, demonstraram maior apreço aos ativos de seus estados e uma postura mais ativa em negociar ou postergar decisões cujos impactos trariam dificuldades à retomada do desenvolvimento estadual em um período posterior. Entretanto, esse não foi o caminho trilhado no estado do Rio de Janeiro que, sob a gestão do governador Marcello Alencar, implementou o mais célere, amplo e profundo programa de privatização e desestatização do patrimônio público estadual (BELTRÃO, ABRÚCIO, LOUREIRO, 1998; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2013).

Lançado no primeiro ano do governo de Marcello Alencar, o Programa Estadual de Desestatização (PED), criado pela Lei nº 2470, de 28 de novembro de 1995, estava totalmente alinhado à ideologia neoliberal que na época se convencionou chamar de Consenso de Washington. Sem maiores preocupações e detalhes técnicos quanto aos resultados irreversíveis no *Arranjo Institucional da Administração Pública*, o Decreto nº 21.916/1995 que regulamentou o PED continha, por um lado, uma visão ideologicamente limitada do papel do setor público, enquanto por outro, superdimensionava o potencial do setor privado como indutor do desenvolvimento estadual. Conforme o regulamento, o Programa Estadual de Desestatização teria entre os seus princípios fundamentais: (i) reduzir a exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo à iniciativa privada aquelas que não provêm interesse coletivo, como são os casos do setor de transporte público; (ii) contribuir para a redução da dívida pública do Estado; (iii) promover a reestruturação da Administração Pública, com vistas à sua atuação nas funções públicas essenciais; (iv) estimular a livre concorrência e a democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.

De escopo limitado e de maneira muito célere, e por isso suscetível a avaliações economicamente equivocadas e prejudiciais à população, mas que também afetariam irreversivelmente a capacidade de planejamento e desenvolvimento no longo prazo, o processo de ajuste neoliberal dos anos 90 experimentado pelo Rio de Janeiro pode ser considerado o *show-case* da aplicação do Consenso de Washington entre os governos estaduais¹⁵³. Como se pode observar no Quadro 16 abaixo, e diferentemente de outros governadores, em menos de dois anos o governador Marcello Alencar realizou um amplo processo de privatização de empresas públicas em setores-chaves da economia, como transporte terrestre e marítimo, transmissão e distribuição de energia elétrica e gás e atividades bancárias e financeiras.

Quadro 16 - Consenso de Washington, Programa Estadual de Desestatização e empresas públicas privatizadas por área e datas

Empresas Públicas	Setor	Data
Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (Cerj)	Energia	20/11/1996
Companhia Estadual de Gás (CEG)	Energia	26/06/1997
Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj)	Financeiro	14/07/1997

¹⁵³ Um rico documento que detalha os prejuízos e beneficiados desse processo, indicando o contexto dos embates jurídico e político no Supremo Tribunal Federal e na ALERJ se encontra no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as irregularidades da privatização (ALERJ, 2001).

Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (Metrô-RJ)	Transporte	19/12/1997
Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro	Transporte	05/02/1998
Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens)	Transporte	15/07/1998
Terminal Garagem Menezes Cortes (TGMC)	Transporte	28/10/1998

Fonte: Alerj (2001).

Diferentemente de outros governos estaduais que tiveram atitudes mais reflexivas no sentido de ponderar e avaliar que os problemas das empresas e bancos estaduais poderiam ser uma questão de curto prazo, e que por isso o caixa de suas empresas e bancos estavam contaminados pela própria política econômica do governo federal (ver Capítulo 2), a grande pergunta que se levanta é a seguinte: o que levou as instituições fluminenses – aqui entendido como o conjunto da elite econômica e política, organizações de classes, a mídia local, os poderes e a burocracia – a não atuar como filtros ou como instâncias qualificadoras do debate quanto as perdas irreparáveis impostas pelo governo federal quando se leva em consideração as perspectivas de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro no longo prazo?

As respostas mais rápidas a essa indagação, e por isso mesmo mais fáceis, indicam que o ajuste mais profundo no Rio de Janeiro ocorreu devido o alinhamento político-partidário entre Marcello Alencar e Fernando Henrique, ambos do PSDB. Entretanto, essa afirmação não se sustenta quando confrontadas com duas realidades políticas na época. A primeira é que durante os mandatos de Fernando Henrique, seis outros governadores do PSDB¹⁵⁴ tiveram uma atuação política mais ativa em defesa das instituições de seus estados quando comparado à postura até certo ponto leniente do governador Marcello Alencar (GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2013). Dessa forma, não se pode creditar ao alinhamento partidário o fato do Rio de Janeiro ter realizado um forte ajuste estrutural. Enquanto o Banerj foi o primeiro banco estadual a ser privatizado em 1997, o Banespa (SP) somente foi vendido em 2000, o BEG (GO) em 2001 e o BEC (CE) em 2005. Já o Banestes (ES), o BanPará (PA) e o Banese (SE) continuam em funcionamento até os dias atuais como empresas públicas estaduais (HORN, FEIL, 2019)¹⁵⁵.

¹⁵⁴ São eles: Albano Franco em Sergipe (1995 a 2002), Almir Gabriel no Pará (1995 a 2002), José Ignacio Ferreira no Espírito Santo (1999 a 2002), Marconi Perillo em Goiás (1999 a 2006), Tasso Jereisatti no Ceará (1995 a 2002) e Mário Covas em São Paulo (1995 a 2001).

¹⁵⁵ Em relação às extinções, privatizações e saneamentos no setor bancário estadual, ver Quadro 07 no capítulo 2.

A segunda constatação é que, apesar de ter sido eleito governador pelo PSDB em 1995, Marcello Alencar era pessoa de confiança de Brizola e foi um dos articuladores da fundação do PDT no Rio de Janeiro nos anos 1980. Dessa forma, sua entrada no PSDB envolveu muito mais uma jogada estratégica partidária regional-nacional que uma hipotética afinidade ideológica entre os atores envolvidos. No âmbito estadual, tratou-se de uma movimentação de Marcello Alencar que vislumbrou uma oportunidade, mas, também, a necessidade de alçar voo próprio na política estadual, dado que Brizola comandava com mão de ferro o PDT fluminense¹⁵⁶. Em termos nacionais representou uma tentativa “fracassada” de implantar um partido “social-democrata de massa” no Rio de Janeiro nos moldes que ocorrera nos estados de Minas Gerais e São Paulo. Conforme relato do próprio Marcello Alencar, o seu círculo de amizade era naturalmente no PDT, um “partido de massa” e não um “partido de classe média e salto alto”. Conforme revela o governador fluminense, “[...] eu não conhecia a estrutura do PSDB, não sabia como o partido tinha sido organizado. Confesso que tudo isso contribuiu para eu não ter sido um bom organizador do partido. Isso foi mascarado, porque eu ascendi ao poder, e o poder tem essa mancha: produz aproximações” (ALENCAR, 2004 *apud* MOTTA, 2013, p. 157).

Apesar de Marcello Alencar ter sido o principal dirigente tucano no estado do Rio de Janeiro, o governador se achava perdido no ninho tucano do PSDB que, como partido político de expressão nacional, também não encontrou sustentação em terras fluminenses¹⁵⁷. Assim, não se pode atribuir a amplitude do ajuste realizado por Marcello Alencar por uma proximidade pessoal ou política com o PSDB, o que nos leva a entender que essa passividade na qual o estado do Rio de Janeiro se associou ao novo federalismo financeiramente hierarquizado é muito menos em função de aspectos ideológicos, ou de imposição descomunal do governo

¹⁵⁶ Melhor avaliado como prefeito (1989-1993) que Brizola como governador (1991-1994), Marcello Alencar não pôde indicar seu sucessor em 1992 após Brizola cancelar a convenção do PDT alegando fraude por parte do candidato de Alencar. Com a derrota da candidata de Brizola (Cidinha Campos) para César Maia, a candidatura de Marcello Alencar para o estado ganhou força acelerando sua saída do PDT em março de 1993. Em entrevista, Alencar lembra desse período de distensão ao relatar que “[...] a divergência nasceu quando os jornais começaram a se referir ao ‘grupo marcelista’ [no PDT]. Minha briga decisiva com Brizola se deu porque ele desconfiou de que eu estava querendo tomar o partido dele. Eu era brizolista [...]. Minha briga com ele foi essencialmente porque ele não gostava de ver planta crescer, e eu cresci [...]. Ele achava que eu estava ganhando as convenções do partido. Ora, se eu estava ganhando era porque estava sendo um prefeito eficiente [...]. Não briguei com o partido, briguei com Brizola. Só que Brizola era o partido” (ALENCAR, 2004 *apud* MOTTA, 2013, p. 154).

¹⁵⁷ O início do projeto de implantação do PSDB fluminense foi bem sucedido, pois em 1994, Marcello Alencar venceu Anthony Garotinho (PDT). Conseguiu também ampliar sua base política para além da capital e da baixada com a adesão de muitos prefeitos e em seu primeiro ano de mandato o número de deputados estaduais do PSDB saltou de 16 para 22. Entretanto, em 1996, a derrota de Sérgio Cabral (PSDB) para Luiz Paulo Conde (PFL), candidato de César Maia, indicou a perda do controle político da capital. Ao mesmo tempo, no interior, ressurgia a força do PDT, agora, na figura de Garotinho. A recusa de Sérgio Cabral em disputar o governo estadual em 1998 contra César Maia, fez com que o candidato de Marcello Alencar (Luiz Paulo da Rocha) amargasse a terceira posição. Após Sérgio Cabral ser eleito em 1998 o deputado estadual mais votado da história do Rio de Janeiro com 380 mil votos, o mesmo deixa o PSDB e sela de vez o futuro do PSDB fluminense (MOTTA, 2013).

federal ao Rio de Janeiro, mas de uma incapacidade histórica das instituições fluminenses em articular seus interesses frente ao governo federal. Perspectiva essa cujo comportamento leniente remonta à: (i) falta de pertencimento histórico e não construção de um espaço político-cultural fluminense; (ii) precariedade da formação da Administração Pública fluminense que não conseguiu consolidar e sustentar um arranjo institucional orientado para o planejamento, o desenvolvimento e a integração regional (LESSA, 2000; MOTTA, 2001; SOBRAL, 2012; SARMENTO, 2008; VERSIANI, OSÓRIO, 2013; BRANDÃO, 2013, 2015).

Essa argumentação se mostra consistente quando analisamos comparativamente o comportamento das elites e instituições políticas estaduais em defesa de seus patrimônios. No caso setor elétrico, a postura de Itamar Franco ao afirmar em 2001 que “lá em Minas Gerais só vende a CEMIG com a presença das Forças Armadas”, e que a Polícia Militar estaria de prontidão para assegurar os interesses mineiros, obteve amplo apoio das instituições estaduais (ESTADÃO, 2001). Trata-se, como vimos, de uma atitude distinta daquela tomada por Alencar que, cinco anos antes, tinha liquidado as empresas nas áreas de eletricidade e gás (Quadro 16). Passado o período mais crítico das medidas neoliberais durante o primeiro governo Fernando Henrique (1995 a 1998), a CEMIG, defendida por Itamar em 2001, assumiu em 2006 o controle da antiga estatal fluminense de eletricidade (CERJ), posição de comando esta que manteve por 16 anos até vender sua participação em 2021 (O TEMPO, 2021). A título de exemplo, atualmente a CEMIG possui 83 empreendimentos de geração de energia em 10 estados (76 usinas hidrelétricas, seis parques eólicos e uma usina fotovoltaica). É também a maior comercializadora e distribuidora de energia elétrica do Brasil em extensão de rede, atendendo aproximadamente 96% do território mineiro. Por fim, em 2019 e 2020, os lucros líquidos da CEMIG foram iguais a, respectivamente, R\$ 3,2 bilhões e R\$ 2,8 bilhões (CEMIG, 2021)¹⁵⁸.

Embora se possa argumentar que no caso mineiro Itamar Franco (PMDB) não pertencia ao partido do Presidente da República, e que isso teria influenciado sua atitude em defesa dos interesses de Minas Gerais frente às medidas de ajustes do governo federal, essa afirmação não se sustenta quando se analisa o comportamento de outros governadores do próprio PSDB. Em relação à privatização dos bancos estaduais “[...] foram emblemáticas as divergentes posturas dos governadores de São Paulo e Rio de Janeiro diante do problema, sendo todos do mesmo

¹⁵⁸ Em movimento contrário ao que ocorre mundialmente, em 2021, a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (Cedae) foi privatizada com forte apoio da mídia local e dos governos federal e estadual. Em estados como Minas Gerais e São Paulo, suas empresas de saneamento – Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) – continuam sob controle estadual e, em 2020, obtiveram lucro líquido, respectivamente, iguais a R\$ 816 milhões e R\$ 973 milhões.

partido do presidente” (GAMA NETO, 2011, p. 135). A compra do Banerj pelo Itaú foi um processo rápido, pouco transparente e que gerou prejuízo à população fluminense, ensejando, inclusive, diversos questionamentos pelos órgãos de controle e a realização de uma ampla CPI pela Alerj (ALERJ, 2001; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2015)¹⁵⁹. Embora a responsabilidade fiscal fosse uma bandeira do PSDB, a entrevista de Gustavo Franco indica a diferença de postura entre Mário Covas (SP) e Marcello Alencar (RJ) na defesa e condução do processo de privatização dos bancos estaduais. Conforme relata o presidente do Banco Central e responsável pelo programa de privatização na época, enquanto o governador fluminense Marcello Alencar indicava não querer o Banerj – “que a União o leve” -, o governador paulista Mário Covas se incomodava com a ingerência do governo federal nos assuntos do seu estado:

Vale a pena sempre colocar essas duas situações em paralelo. Politicamente, tinham um peso semelhante, mas o governo do Rio teve uma postura totalmente diferente. O governador eleito do Rio, Marcello Alencar, olhou para o Banerj e disse: “Caramba! Temos aqui um banco que perde 40 milhões por mês. **Eu não quero isso; se a União quiser, por favor, leve e resolva**” Já em São Paulo, a situação era totalmente diferente, porque prevalecia esta irritação, a meu juízo sem razão, pela forma da intervenção, sem consulta ou negociação. Enfim, vou abster-me de comentar sobre isso. Ao passo que no Rio houve uma postura mais pragmática e mais matemática, talvez (FRANCO, 2001 *apud* GAMA NETO, 2011, p. 146, grifos nosso).

Em termos de institucionalização e desenvolvimento da Administração Pública, o período de Marcello Alencar foi marcado pelo uso da própria burocracia no desmantelamento do frágil arranjo existente. A Secretaria de Planejamento e Coordenação (SECPLAN) que foi peça fundamental na fusão em 1975 ao assumir o papel central de planejar, modernizar e “pensar” o desenvolvimento estadual, durante a gestão Marcello Alencar, sua sucessora, a SECONTROL, foi o ator principal na implementação do Programa Estadual de Desestatização¹⁶⁰. A Fundação Escola de Serviço Público, cuja origem institucional era formar e profissionalizar recursos humanos para a gestão estadual, passou a oferecer “programas de reciclagem e de inserção no mercado de trabalho aos funcionários admitidos ao Programa de Exonerações Estadual”¹⁶¹. Ao mesmo tempo, as políticas públicas continuaram seu caminho

¹⁵⁹ Conforme Ouriques (1998, p. 115) *apud* Gama Neto (2011, p. 145), “[...] apesar dos questionamentos políticos e oposição quanto a valor patrimonial referencial da venda do Banerj, o ERJ teve que cobrir R\$ 50 milhões do passivo do Previ-Banerj. E, para viabilizar a privatização, o Bacen permitiu ao novo controlador não ‘cumprisse as exigências de aplicação mínima em habitação (70%) de recursos da caderneta de poupança’”.

¹⁶⁰ Ver art. 3º do Decreto nº 21.916 de 1995.

¹⁶¹ Após o Programa Estadual de Desestatização (Lei nº 2470 de 28/11/1995 e Dec. nº 21.916 de 21/12/1995) foi instituído o Programa de Exonerações Incentivadas (LC nº 83 de 11/04/1996 e Dec. nº 22.477 de 02/09/1996).

zigue-zague, sendo as áreas de educação e segurança os casos mais notáveis de mudanças (CUNHA, 1994; SENTO-SÉ, 2001; XAVIER, 2001)¹⁶². Neste sentido, em relação a uma perspectiva que buscasse fortalecer o *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento* (Quadro 13), o governo de Marcello Alencar pode ser visto como um aprofundamento da trajetória de desmonte iniciado nos anos 1980 por Chagas Freitas.

Esse curto período, no qual o Consenso de Washington pregava a hipotética solução de “extinção” e “substituição” das instituições, criou um componente altamente dependente à própria trajetória de melhoria gestão estadual, pois ao mesmo tempo em que os governos se desestruturaram, os mesmos eram também responsáveis por administrar os desarranjos decorrentes das privatizações (PIERSON, 2004; MAHONEY, THELEN, 2009; ABRÚCIO, 2010; GAETANI, 2010). Como vimos no segundo capítulo, os efeitos imediatos das reformas administrativas nos anos 90 foi a desvalorização dos servidores estaduais cujos reflexos no médio e longo prazo puderam ser medidos por “[...] um progressivo enfraquecimento das organizações encarregadas de implementar as ações de governo, com a consequente perda de qualidade da gestão” (REZENDE, 2007, p. 73). A grande maioria dos servidores ocupantes de cargos em extinção se sentiram marginalizados (*institutional losers*) e, ao serem alocados temporariamente sem função definida em distintos órgãos da administração pública, passaram a possuir pouco incentivo em cooperar (*veto players*) com as iniciativas de políticas públicas que buscavam modernizar a gestão pública (BORGES, 2004; ABRUCIO, 2005a).

No caso do estado do Rio de Janeiro, a profunda aplicação das reformas neoliberais resultou em inacabados e custosos processos de privatização das empresas estaduais e na demissão e disponibilidade de funcionários públicos que, como foi demonstrado na seção 3.3 (ver Quadro 12), se somaram à trajetória disfuncional da área de recursos humanos iniciadas nos primeiros anos da fusão na década de 70 e que não foram solucionadas nos anos 80. Ou seja, diferentemente de outros estados no Brasil, os impactos negativos das reformas nos anos 90 no funcionamento da burocracia fluminense não foi uma novidade já que, na época da fusão em 1975, decidiu-se por formalizar a figura do *institutional losers* entre os servidores e órgãos públicos do novo estado do Rio de Janeiro. Como bem resume Motta (2013), Marcello Alencar,

¹⁶² Na política de educação, assim como ocorrera no período de Moreira Franco (1987 a 1991), que abandonou a ideia dos CIEPS iniciadas no governo Brizola I (1983 a 1986), o mesmo ocorreu no governo Marcello Alencar (1995 a 1999), que enterrou os CIEPS após terem sido retomados no governo Brizola II (1991 a 1994) (XAVIER, 2001). Sobre a mudança direcionamento da política de segurança pública no período, as ações policiais variaram entre medidas que praticamente impediram a subida aos morros no governo de Brizola, até a gratificação a práticas repressivas no governo Alencar, que instituiu a “gratificação faroeste” em que policiais com desempenho bem avaliado recebiam prêmios no valor que variavam entre 50% e 150% do salário (RAMIRO JÚNIOR, 2018).

“um político de origem e de fé trabalhista, cuja matriz formadora se havia pautado na tríade estatização/nacionalismo/expansão de gastos”, acabou no final do seu governo sendo identificado por uma “política econômica [...] baseada no trinômio privatização/ajuste fiscal/enxugamento da máquina pública” (p. 160).

Um ponto importante deve ser ressaltado antes do prosseguimento da análise: hoje, muito mais que nos anos 90, podemos afirmar que o trinômio “privatização/ajuste fiscal/enxugamento da máquina pública” implementado por Alencar não representou eficiência ao conjunto da Administração Pública do estado do Rio de Janeiro. Pelo contrário, além de liquidar com importantes instrumentos de planejamento e desenvolvimento do território fluminense e não reduzir o “custo de transação” do setor público, o que se percebe atualmente são que os resultados dos ajustes além de impactarem negativamente o funcionamento da gestão estadual, funcionam como fatores limitantes de processos de melhoria da modernização administrativa no futuro. Sustentado por um forte componente ideológico de que as mudanças na Administração Pública poderiam ocorrer por um simples colapso e substituição das instituições, as privatizações, desestatizações e extinções de órgãos e empresas públicas, além de gerar prejuízos patrimoniais, reservou aos governos posteriores a obrigação de gerenciar um interminável passivo jurídico, administrativo e financeiro. Relatório de 2021 da Secretaria de Planejamento e Gestão indicou ainda hoje o estado do Rio de Janeiro possui oito empresas que, apesar de serem consideradas inativas, estão há mais de 20 anos em processo de “liquidação”¹⁶³.

Entretanto, não são somente as empresas em liquidação (inativas) que representam o grande passivo jurídico, administrativo e financeiro das reformas. As maiores dificuldades gerenciais decorrem daquelas empresas consideradas “mortas-vivas”, ou seja, são aquelas que (i) continuaram ativas, mas perderam seu objeto, ou (ii) que foram criadas para acomodar os espólios das empresas privatizadas (liquidadas). A Companhia de Armazéns e Silos do estado do Rio de Janeiro (Caserj) se encaixa na primeira categoria. Apesar da Caserj não ser proprietária de qualquer silo ou armazém, a empresa ainda hoje possui 58 servidores cuja folha de pagamento em 2021 foi superior a R\$ 2,5 milhões. Em relação à segunda, que decorrem dos

¹⁶³ Conforme reportagem que apresenta o relatório da SEPLAG, as oito empresas que se encontram em “liquidação” - Companhia de Transportes Coletivos do estado (CTC), Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens); a Centrais Elétricas Fluminenses (Celf); a Companhia do Metropolitano (Metrô); o Banco de Desenvolvimento do Estado (BD Rio), a Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (Diverj); a Ciferal; e a Companhia Fluminense de Securitização S.A – consumiram em 2021 uma folha anual de R\$ 1,22 milhão, tinham ações trabalhistas e fiscais que chegavam a R\$ 6,3 bilhões e possuíam R\$ 38,2 milhões em imóveis, boa parte indisponível para a venda (O GLOBO, 2021).

desdobramentos do processo de privatização ocorrido nos anos 90, a área de transportes é o caso mais notório que ilustra o quanto as reformas foram, em termos gerenciais, ineficientes.

A retirada da prestação dos serviços de transportes por parte do estado do Rio de Janeiro a partir de 1997 ocorreu com a privatização de duas empresas: a Flumitrens, responsável pelos trens urbanos, e o Metrô-RJ, responsável pelo metrô na capital (Quadro 16). Para regular estes serviços, foi criada em 1997 a Agência Reguladora de Serviços Públicos (Asep), que posteriormente (2005) foi transformada na Agência Reguladora de Transportes (Agetransp)¹⁶⁴. Porém, esse processo somente foi possível devido a divisão da Flumitrens e do Metrô-RJ em duas outras empresas: (i) uma que ficou com os bens de capital e que repassados à iniciativa privada, e (ii) outra que seria a parte a ser “liquidada”, que inclui os empregados públicos das duas empresas¹⁶⁵. Ao serem realocados nestas empresas em liquidação, os servidores ficaram sem vínculo organizacional fazendo com que a solução encontrada fosse a recriação de duas novas empresas na área de transporte em 2001: a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (Central) e a Companhia de Transportes Sobre Trilhos (RioTrilhos)¹⁶⁶. Somente a RioTrilhos, em dezembro de 2021, possuía 358 funcionários ativos e uma folha anual superior a R\$ 31 milhões. Em suma, apesar de os serviços de terem sido privatizados em 1996 e 1997 (exceção é o Bonde de Santa Teresa), hoje a área de transporte estadual é composta por uma secretaria de Estado, uma agência reguladora e duas empresas estatais.

Essa malograda tentativa de instituir um partido social-democrata “das massas e de salto alto” no ambiente político fluminense, que em termos administrativos implementou uma política baseada na privatização e desestruturação dos serviços públicos, abriu possibilidade para que houvesse a ascensão de figuras ligadas ao personalismo e voluntarismo característico do brizolismo, porém, em um ambiente com quase duas décadas na frente. Excetuando-se a eleição de Moreira Franco em 1991, desde a primeira assunção de Brizola ao governo do estado em 1983 até a vitória de Sérgio Cabral em 2007, todos os outros governadores – Brizola (1991), Marcello Alencar (1995) e Anthony (1999) e Rosinha Garotinho (2003) – passaram pelo PDT fluminense e fizeram parte do movimento político que ficou conhecido como brizolismo¹⁶⁷. Na

¹⁶⁴ A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos (Lei nº 2686 de 13/02/1997) foi extinta em 2005 e em seu lugar foram criadas duas agências: a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 4555 de 06/06/2005) e a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Lei nº 4556 de 06/06/2005).

¹⁶⁵ “Efetivada a cisão, os atuais empregados da Flumitrens e do Metrô-RJ ficarão automaticamente vinculados às empresas liquidandas” (art. 2º, Decreto nº 27.898 de 09/03/2001). Ver também Decreto nº 28.313, de 11/05/2001.

¹⁶⁶ A Central e a RioTrilhos foram criadas, respectivamente, no dia 04/10/2001 pelos Decretos 29.307 e 29.308.

¹⁶⁷ Conforme Rodrigues (2021, p. 340) *apud* Sento-Sé (1999), há polêmica sobre essa definição na literatura, que prefere não considerar Garotinho como brizolista por ter evitado a associação de seu nome ao de Brizola.

eleição de 1998, a lógica capital *versus* interior também foi reproduzida e o legado brizolista levou dois nomes ao segundo turno: Cesar Maia pelo PFL e Anthony Garotinho pelo PDT. (SANTO-SÉ, 1999; MOTTA, 2013; AMORIM NETO, SANTOS, 2013; RODRIGUES, 2021).

É neste contexto de profundo desarranjo organizacional e de entraves jurídico-administrativos do funcionalismo público estadual que os governadores posteriores, Anthony Garotinho (1999 a 2002), e sua esposa, Rosinha Garotinho (2003 a 2006), assumem a gestão estadual. Somado às características políticas do personalismo e do voluntarismo provenientes do brizolismo, o uso da estrutura da administração pública ao longo dos governos de Anthony e Rosinha Garotinho (1999 e 2006) foi marcado, guardando as diferenças da época, pelas práticas clientelistas do período chaguista (BRAVO, 2002; RIBEIRO, 2005)¹⁶⁸. Herdado um ambiente institucional no qual se impunha dar respostas à trajetória acumulada de problemas administrativos anteriores¹⁶⁹, somado a uma gestão baseado no clientelismo e no personalismo, os governos Anthony e Rosinha Garotinho não somente trouxeram medidas que mitigassem os desarranjos antecedentes, mas utilizaram de forma ampla suas prerrogativas executivas para administrar e aprofundar a desorganização que se inicia nos anos 1980 e que se consolida com a implementação da Reforma do Estado em meados dos anos 1990.

Uma análise deste passivo pós-ajuste estrutural que se transformaram em entraves jurídicos e organizacionais foi confirmado por meio da análise de todos os 723 decretos editados entre 1999 e 2002 durante o governo de Anthony Garotinho. Conforme se observa no Tabela 08, os assuntos associados à reorganização da Administração Pública estadual (decretos administrativos) ocuparam grande parte da pauta do governo (decretos executivos). Questões como reestruturação organizacional (criação, fusão e extinção de órgãos), redefinição de competências de agências executivas, instituição de grupos de trabalhos para tratar da Reforma do Estado, auditoria de folha de pagamento, realocação de cargos em comissão, programa de

¹⁶⁸A pesquisa de Bravo (2002) que estudou a maior política social implantada por Garotinho e continuada por Rosinha revela por meio da visão dos beneficiários como se processava o patrimonialismo e as práticas clientelista: “a dificuldade para entender o sentido do Programa Cheque Cidadão é um reflexo implícito de sua própria formulação, em virtude da escolha dos agentes fundamentais para sua operacionalização – as igrejas. Esse amálgama acaba relacionado à existência de um plano de carências a partir do qual o Cheque Cidadão não é visto como uma política pública, porém como um ato pessoal do Governador. Assim, o benefício é traduzido em favor, referido a uma visão paternalista do poder público como aquele que remedia os males da pobreza, principalmente quando o principal agente mediador entre Estado e cidadão é constituído pela esfera religiosa” (p. 130).

¹⁶⁹ Logo em seu primeiro ano de governo, Anthony Garotinho teve que criar a nível de subsecretaria uma Coordenadoria para cuidar da liquidação das empresas privatizadas (Decreto nº 25.640 de 19/10/1999), setor este que existe até hoje na estrutura da SEPLAG. O mesmo ocorreu em relação aos servidores que foram exonerados devido as privatizações, já que, conforme indica o art. 1º do Decreto nº 25.521 de 17/08/1999, Garotinho teve que criar uma coordenadoria para “regularizar, administrativamente, os processos referentes às situações funcionais dos participantes do Programa de Exoneração Incentivada” criado por Marcello Alencar.

demissão voluntária, reversão de servidores em disponibilidade/exonerados e contratação de pessoal em caráter de urgência para saúde, educação e segurança foram, em conjunto, amplamente tratados durante esse período, sendo o caso mais expressivo o ano de 2001, quando quase 70% dos decretos emitidos pelo Governo tratavam destes temas (Tabela 08).

Tabela 08 – Número de decretos executivos e “decretos administrativos”

Ano	Decretos Executivos	Decretos Administrativos	(%)
1999	137	40	29,1
2000	186	86	46,2
2001	230	154	66,9
2002	220	69	33,1

Fonte: Elaboração própria por meio de pesquisa ao Diário Oficial do Estado.

Em um momento no qual se exigia uma alta capacidade operacional do que se costuma referir como “casa das máquinas”¹⁷⁰ da gestão pública, o acúmulo da trajetória, mais os 14 anos dos governos Alencar, Anthony e Rosinha Garotinho levaram o Rio de Janeiro a figurar entre as duas administrações públicas mais mal avaliadas em 2003, conforme se constatou na rica pesquisa realizada dentro do Programa Nacional de Apoio a Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE (BRASIL, 2003). Este robusto trabalho, que conforme seu coordenador, foi de “[...] extrema importância acadêmica, pelo ineditismo e pela magnitude” (ABRÚCIO, 2005a, p. 03), procurou pela primeira e única vez realizar um “diagnóstico da gestão dos estados ao identificar o déficit institucional que cria obstáculos à implementação das políticas públicas”. Excetuando-se Alagoas, o Rio de Janeiro foi o estado que menos teve condições de responder a respeito da sua própria Administração Pública. Das dez variáveis analisadas, somente o estado do Rio de Janeiro e Alagoas foram incapazes (0%) de informar sobre as categorias “Dimensão do Estado” e “Tecnologias de Gestão”¹⁷¹. Em outras

¹⁷⁰ O que metaforicamente se denomina de “Casa da Máquinas” na Administração Pública são estruturas, processos e comandos tanto no nível intraorganizacional, como no âmbito macrogovernamental, das áreas-meio do governo que cuidam da organização e modernização administrativa, planejamento e orçamento, política de recursos humanos, gestão do patrimônio público e logística e conservação de material (COELHO *et al.*, 2021).

¹⁷¹ A pesquisa se baseou em um roteiro contendo cerca de 300 perguntas e norteado por dez variáveis: i) Dimensão do Estado; ii) Estrutura Administrativa; iii) Recursos Humanos; iv) Sistema de Planejamento; v) Tecnologias de Gestão; vi) Normatização e Controle; vii) Gestão e Políticas Públicas; viii) Sistemas de Informação; ix)

duas dimensões, o Rio de Janeiro guardou para si a nada honrosa posição de ser o único estado que não soube responder sobre a real condição do seus “Recursos Humanos” (2%) e se tinha ou conhecia seus “Sistemas de Planejamento” (0%).

Esse resultado até certo ponto surpreendente do grau de precariedade a qual chegou as capacidades de conhecimentos básicos sobre a Administração Pública do Rio de Janeiro - um dos estados de maior relevância econômica, cultural e política nacional¹⁷² - possuía ligação aos com os desajustes do período Alencar. Entretanto, a maior parte deve ser atribuída à pouca importância dada pelos governos do casal Garotinhos à “casa de máquina” da Administração Pública estadual. Anthony Garotinho, que como Brizola em 1994, logo tratou de direcionar a seu mandato como governador para concorrer à disputa presidencial, parece não ter vislumbrado ganhos políticos no fortalecimento das instituições estaduais responsáveis pelo planejamento governamental e coordenação de políticas públicas. Ao estabelecer uma gestão personalista permeada por práticas clientelistas e frente a um passivo jurídico-administrativo, a direção estratégica tomada por Garotinho foi criar uma administração paralela que pouco se ateu à racionalidade burocrático-racionalista weberiana, ou seja, tratou de administrar em um absoluto descomprometimento com o planejamento e desenvolvimento estadual¹⁷³.

Como se pode observar no Quadro 17, no governo Marcello Alencar as instituições responsáveis pelo planejamento e gestão governamental ainda se mantiveram e foram instrumentos utilizados na implementação dos ajustes, enquanto que a questão do papel do setor público no desenvolvimento territorial representou a antítese do que ocorria na agenda governamental na organização da Administração Pública estadual. Já no período de Anthony e Rosinha Garotinho, a estratégia utilizada como gestão governamental foi a extinção, criação, divisão e fusão de órgãos para atingir dois objetivos: o primeiro, manter o controle financeiro-orçamentário e de pagamento em torno da figura do Governador, enquanto que o segundo foi a abertura da possibilidade para que instituições realizassem atividades diversas da sua função para a qual foram inicialmente criadas (MAHONEY; THELEN, 2009)¹⁷⁴.

Atendimento ao Cidadão, e; x) Redes de Governança. Além disto, dado que a qualidade dos dados nem sempre foi satisfatória, realizou-se, complementarmente, 675 entrevistas com gestores de vários escalões, o que resultou em mais de 5 mil páginas contendo informações sobre as situações administrativas dos estados (BRASIL, 2003).

¹⁷² O trabalho de Amorim Neto e Santos (2013) mostra como o estado do Rio de Janeiro foi perdendo relevância política nacionalmente desde a década de 80, tendência essa que será revertida somente no governo de Sérgio Cabral em 2007, período este que será objeto de estudo da próxima seção.

¹⁷³ Essa mesma prática se estende no governo Rosinha, período no qual Anthony Garotinho, além de exercer forte influência indireta, assumiu os cargos de secretário de Segurança Pública (2003-2004) e de Governo (2005).

¹⁷⁴ Ver Decreto nº 28.253, de 02 de maio de 2001.

Quadro 17 – Secretarias responsáveis pelo Planejamento e Coordenação Governamental e pelo Desenvolvimento Econômico e Social durante os governos selecionados

Governos	Secretarias responsáveis pelo planejamento e coordenação de políticas públicas	Secretarias responsáveis pelo desenvolvimento
Marcello Alencar (1995 a 1998)	- Secretaria de Planejamento e Controle; - Secretaria de Administração;	- Secretaria de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes;
Anthony Garotinho (1999 a 2002)	- Secretaria de Planejamento - Secretaria de Controle Geral - Secretaria de Administração e Reestruturação - Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo - Secretaria de Fazenda e Controle	- Secretaria Desenvolvimento Econômico e Turismo - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior - Secretaria de Desenvolvimento da Baixada Fluminense
Rosinha Garotinho (2003 a 2006)	- Secretaria de Planejamento, Controle e Gestão - Secretaria de Integração Governamental; - Secretaria de Planejamento e Coordenação Institucional - Secretaria de Controle e Gestão	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; - Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior - Secretaria de Desenvolvimento da Baixada Fluminense

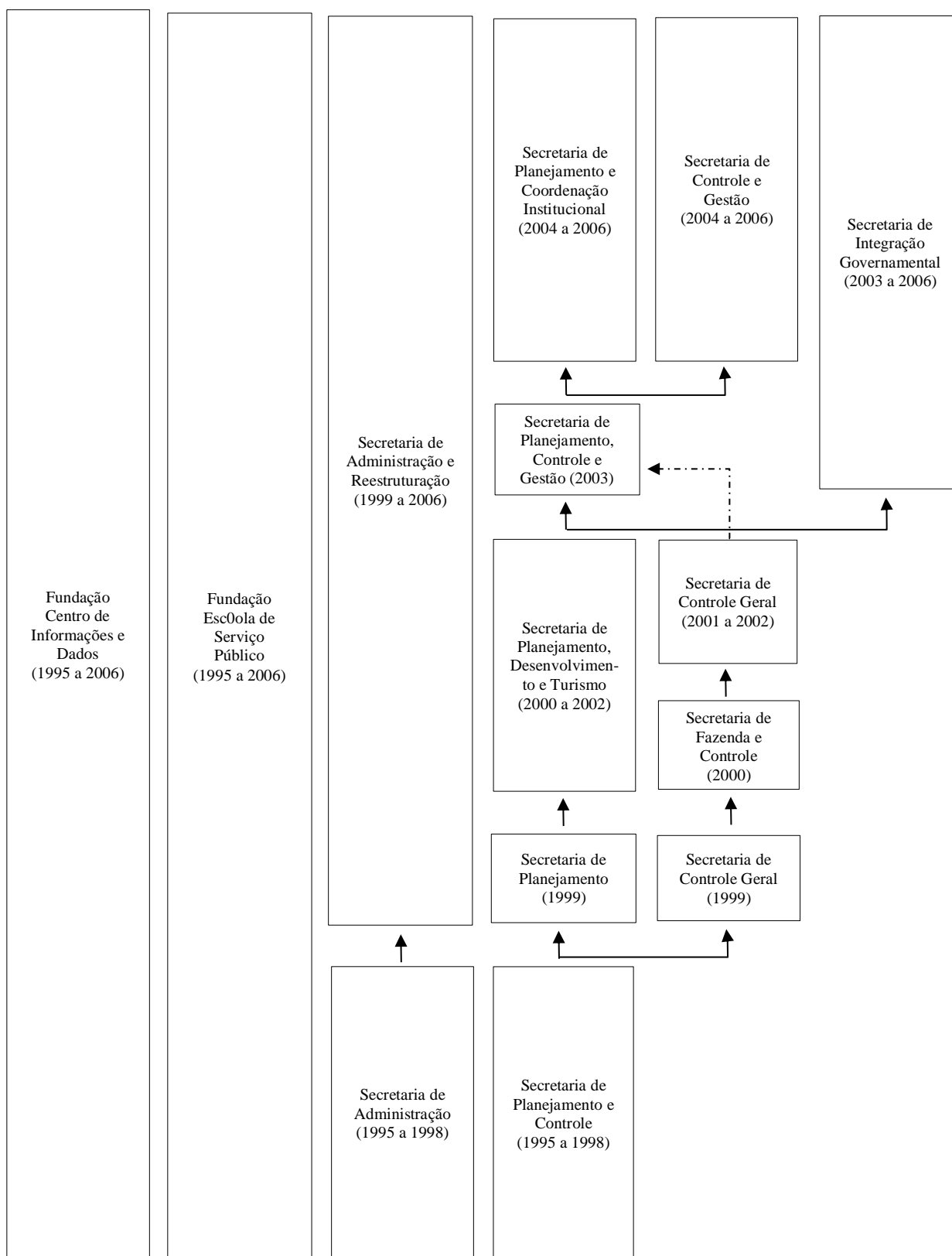
Fonte: elaboração própria por meio de pesquisa ao Diário Oficial do Estado

Conforme se percebe no Quadro 17 acima, nada mais que cinco secretarias estaduais cuidaram do planejamento e gestão governamental durante o período de Anthony Garotinho: Planejamento; Controle Geral; Administração e Reestruturação; Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo; Fazenda e Controle. Este grande número de secretarias na área de planejamento e gestão, reduzida para quatro no governo de Rosinha, também ocorreu na área do “desenvolvimento”. Bastante descaracterizado da sua concepção inicial - já que sistemas de informação e estatística como o SEP e SIPE, instituições como a Fiderj, a Fundrem, e empresas públicas foram extintas -, no período de Anthony e Rosa Garotinho há uma profusão de instituições que “tratam” de forma completamente fragmentada

a questão do desenvolvimento estadual. Como se percebe no Quadro 17, o desenvolvimento estadual passou a ser compartimentado por diferentes órgãos que passaram a contratar de forma pouco coordenada projetos de consultoria, fato este que (i) indica um abandono da concepção de planejamento público até então existente e, como veremos no período Cabral e Pezão, (ii) indicava a ascensão das ideias do gerencialismo público que foram explorados no capítulo 2.

Em relação às mudanças do que definimos como *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento* (Quadro 13), a Figura 04 a seguir, que em sua parte inferior remonta ao arranjo institucional herdado no final do governo de Brizola em 1994 (Figura 03), ilustra a trajetória – transformações, extinções e mudanças de nomenclaturas – dos órgãos e entidades responsáveis pelo planejamento e gestão governamental e a coordenação de políticas públicas entre 1995 e 2006. Este período, que de maneira mais ampla foi caracterizado pela perda de poder político por parte dos governadores e uma sucessiva centralização das relações federativo-fiscais pelo governo federal, mostra como em um primeiro momento o governo de Marcello Alencar se concentrou em implementar os ajustes estruturais decorrente do processo de Reforma do Estado adotado no âmbito nacional. Para isso, houve a necessidade de manter a estabilidade de alguns setores da Administração Pública, fatores estes que propiciaram alçar a Secretaria de Planejamento e Controle, a Secretaria de Administração e a Fundação Escola de Serviço Público a postos-chaves no processo de reforma no âmbito estadual. Tendo as políticas de ajustes como foco, instituições de estatística e pesquisa de dados como Fundação CIDE continuou sua trajetória de desidratação dentro do *Arranjo Institucional da Administração Pública*.

Figura 04 – Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 1995 a 2006



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Como se percebe na Figura 04, o governo de Anthony Garotinho, ao herdar um histórico institucional de 20 anos de não investimento na gestão pública - que passa pelo abandono do planejamento público e a extinção dos principais instrumentos de atuação no território nos anos 80 (Figura 03) e um profundo e ineficiente processo de reforma do Estado nos anos 90 - vai aprofundar a trajetória e debilitar ainda mais a capacidade institucional de órgãos centrais da planejamento e gestão da Administração Pública fluminense. Conforme indica a Figura 04, a Secretaria de Administração, responsável pela gestão dos recursos humanos e patrimônio público estadual, passou a ser também o órgão de “Reestruturação” devido a necessidade de cuidar dos desajustes nesta área e que remontam às políticas de ajuste dos 90. Visando o forte controle dos recursos em suas mãos, durante o governo Garotinho o Planejamento é dissociado do Orçamento e sua função é completamente esvaziada ao ser associado a áreas como, por exemplo, do Turismo. Durante o governo Rosinha, a iniciativa de renomear, fundir e cindir os órgãos responsáveis pelo planejamento governamental e coordenação das políticas públicas se intensifica ainda mais. Percebe-se na Figura 04 que ao final de seu governo que, além da Secretaria de Administração e Reestruturação, três outras instituições, direta ou indiretamente, formavam o *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento*: a Secretaria de Integração Governamental; a Secretaria de Planejamento e Coordenação Institucional e a Secretaria de Controle e Gestão.

3.6. RIO DE JANEIRO COMO ESPELHO DO BRASIL NOVO-DESENVOLVIMENTISTA: O VÔO DE GALINHA DA POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL

Um melhor entendimento sobre a ascensão e queda recente do Rio de Janeiro deve-se guiar por uma perspectiva histórica local, pelas mudanças no cenário internacional e como esses fatores influenciaram o ambiente político nacional e estadual (AMORIM NETO, SANTOS, 2013; FLEURY *et al.*, 2013; AMORIM NETO, RODRIGUEZ, 2016; RODRIGUES, 2021). Como vimos, a imagem representada pelo Cristo Redentor em ascensão na revista *The Economist* retrata um otimismo em relação às políticas de desenvolvimento institucional (*naive institutionalism*) que buscavam melhorar a “governança” no âmbito dos governos estaduais. Diferentemente dos anos 1990, nos quais a agenda de instituições como o Bird e o Bid buscavam as reformas estruturais, nos anos 2000, os discursos se tornaram mais “simpáticos” e o foco passou a ser a eficiência dos “arranjos institucionais” (BABB, 2005, 2013; BORGES, 2003). Neste contexto, o último período que se inicia com Sérgio Cabral é caracterizado por

um aprofundamento da globalização financeira e um papel mais ativo do Brasil no cenário político-econômico internacional. Nestes termos, o Rio de Janeiro, como catalisador daquele momento, foi palco da Copa do Mundo em 2014 e sede das Olimpíadas em 2016, expressando, como bem indicou Fleury *et al.* (2013), um Brasil “novo-desenvolvimentista” cuja imagem representava uma “potência mundial emergente que procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global”.

Assim, uma análise mais ampla sobre as mudanças na Administração Pública durante os governos Sérgio Cabral (2007 a 2014) e Luiz Fernando Pezão (2014 a 2018) deve levar em consideração questões históricas, como vimos nas seções anteriores, mas também aspectos específicos do período que inclui uma forte atuação de instituições e atores internacionais e o maior alinhamento das relações político-federativas entre os níveis nacional e estadual. Em relação ao ambiente externo, fatores como (i) a lógica financeira de disciplinar os governos, (ii) a ampliação da oferta de recursos para reformas, (iii) a atuação de agências internacionais e (iv) o aumento da contratação de serviços de gestão pelos governos, todos, induziram os projetos de reformas na Administração Pública estadual (ver Quadro 10). No âmbito político nacional, é importante salientar a disposição do presidente Lula de posicionar o Brasil como *player* no mercado internacional, enquanto que em termos estadual, destaca-se a atuação política do governador Sérgio Cabral que, como apontou Rodrigues (2021), foi o principal responsável por organizar a hegemonia política fluminense por meio do PMDB entre 2002 e 2018¹⁷⁵.

Assim, antes de prosseguirmos, é importante conhecer o percurso político de Cabral até o momento de sua aproximação com o governo federal e seu bom trânsito por Brasília. Principal articulador político fluminense nos anos 2000, a atuação política de Cabral praticamente ocorreu no PMDB (1980 a 2018), excetuando-se o intermédio de 1992 e 1999, período no qual pelo participou da tentativa frustrada de fortalecer o PSDB fluminense (MOTTA, 2013). Embora a ascensão de Cabral tenha relações com mudanças políticas e econômicas internacionais e nacionais, podemos citar dois acontecimentos da política fluminense que concorreram para que ocorresse a “hegemonia” do PMDB e a consolidação de Cabral como representante desse movimento. O primeiro, como colocado por diversos autores, decorreu da própria decadência do brizolismo como movimento político estadual (SENTO-SÉ, 1999; AMORIM, NETO, SANTOS, 2013; RODRIGUES, 2021). Enquanto que o segundo, está

¹⁷⁵ Essa aproximação política dos níveis federal, estadual e do município a partir de meados dos anos 2000 se mostrou bastante forte de que a ideia de uma “vocação opocionista natural” do Rio de Janeiro em rela o ao governo federal ficou datada ao período anterior (AMORIM, NETO, SANTOS, 2013; RODRIGUES, 2021).

diretamente associado à histórica e progressiva “[...] degradação da administração pública estadual do Rio de Janeiro” (ABRUCIO, GAETANI, 2008, p. 32). Algo, que como vimos anteriormente, tem origens que remontam ao governo Faria Lima, passa por Brizola e Moreira Franco, e se aprofunda durante os governos de Alencar e Anthony e Rosinha Garotinho. Neste sentido, o governo Cabral representou uma esperança de melhoria na gestão pública após um longo período de descaço.

Em relação ao primeiro ponto, o principal personagem que contribuiu para a derrocada do brizolismo no estado foi o próprio Anthony Garotinho. Após ser eleito governador pelo PDT em 1998, Garotinho migra para o PSB em 2000 para disputar a eleição presidencial em 2002, já que o PDT não lançou candidato e fez parte da coalização encabeçada por Ciro Gomes do PPS, atual Cidadania. Realizada a eleição - na qual Garotinho obteve a terceira posição, pouco atrás de José Serra (PSDB) e à frente de Ciro Gomes (PPS) -, o PSB nacional passou a compor a coalização do governo Lula. Entretanto, no âmbito estadual, Garotinho que era secretário de governo de Rosinha e ainda tinha aspirações presidenciais começou a fazer forte oposição ao governo federal. Essa atitude levou o casal Garotinho a serem expulsos do PSB em julho de 2003. Brigado com o PDT e expulso do PSB, em agosto de 2003, Anthony e Rosinha se filiam ao PMDB que tinha como principais lideranças o deputado estadual Sérgio Cabral, eleito com a maior votação em 1998. Sobre essas mudanças no cenário político fluminense nos anos 2000, Amorim Neto e Santos (2013) lembram que a ascensão do PMDB estadual se beneficiou da derrocada do brizolismo impulsionado por Anthony Garotinho, mas também esteve associada a uma expansão limitada do PT fluminense em posições nos legislativos estadual e federal:

Com a decadência do brizolismo, sobretudo como resultado de conflitos que se estabelecem entre antigas e novas facções e lideranças do PDT (cujo melhor exemplo é o ex-governador Anthony Garotinho), o voto popular no Rio se tornou, mais uma vez, objeto de disputa. Porém, o PT não logrou ampliar seu apoio eleitoral para além de alguns nichos bem demarcados por lideranças como Benedita da Silva, Carlos Minc e Jorge Bittar, lideranças cuja capacidade de agregar apoio não avançou para além do necessário para a conquista de cargos legislativos. No vácuo do brizolismo e da falta de pujança do PT local, surgiu a oportunidade para o velho PMDB recobrar a posição perdida para Brizola em 1982 (AMORIM NETO, SANTOS, 2013, p. 483)¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Desde os anos 1990 os candidatos do PT no estado do Rio de Janeiro foram perdendo força: em 1990, Jorge Bittar ficou em segundo lugar para governador; em 1992, Benedita foi ao segundo turno da eleição municipal; em 1994, Bittar novamente disputou e ficou em quarto lugar; em 1996, Chico Alencar alcançou o terceiro lugar para prefeito. Em 1998 o PT estadual aprovou a candidatura de Benedita da Silva, contudo, o Diretório Nacional interveio na decisão em favor da chapa nacional na qual Brizola foi vice de Lula. Benedita foi vice na chapa de

Dentro desse quadro de fragilidade dos partidos políticos e de falta de lideranças com inserção nacional, Sérgio Cabral observou o ambiente eleitoral e deu o seu maior passo na política nacional ao se eleger senador 2002. Foi durante esse período, de 2003 a 2006, que Cabral se aproximou da Presidência da República e se colocou como principal articulador entre a elite político-econômica fluminense e o “consenso” novo-desenvolvimentista que se formava no PT, na burocracia sediada em Brasília e no setor econômico transnacional. Com a impossibilidade legal de Anthony e Rosinha Garotinho disputarem a reeleição para o governo estadual em 2006, o candidato natural naquele foi Cabral, sendo eleito governador em 2006 com 68% da votação no segundo turno e com forte apoio do presidente Lula, na época, candidato à reeleição presidencial. O palanque proporcionado por Sérgio Cabral a Lula contrariou Anthony Garotinho que apoiou Geraldo Alckmin. A contenda que começara na campanha chegou ao limite quando, já como governador, Sérgio Cabral extinguiu o programa “Cheque-cidadão” de Garotinho. Sem apoio às suas aspirações presidenciais, e Cabral representando a possibilidade de um “Rio que decolava”, ao casal Garotinho sobrou o caminho de sair do MDB em 2009 deixando o controle do partido, principalmente, nas mãos de Cabral.

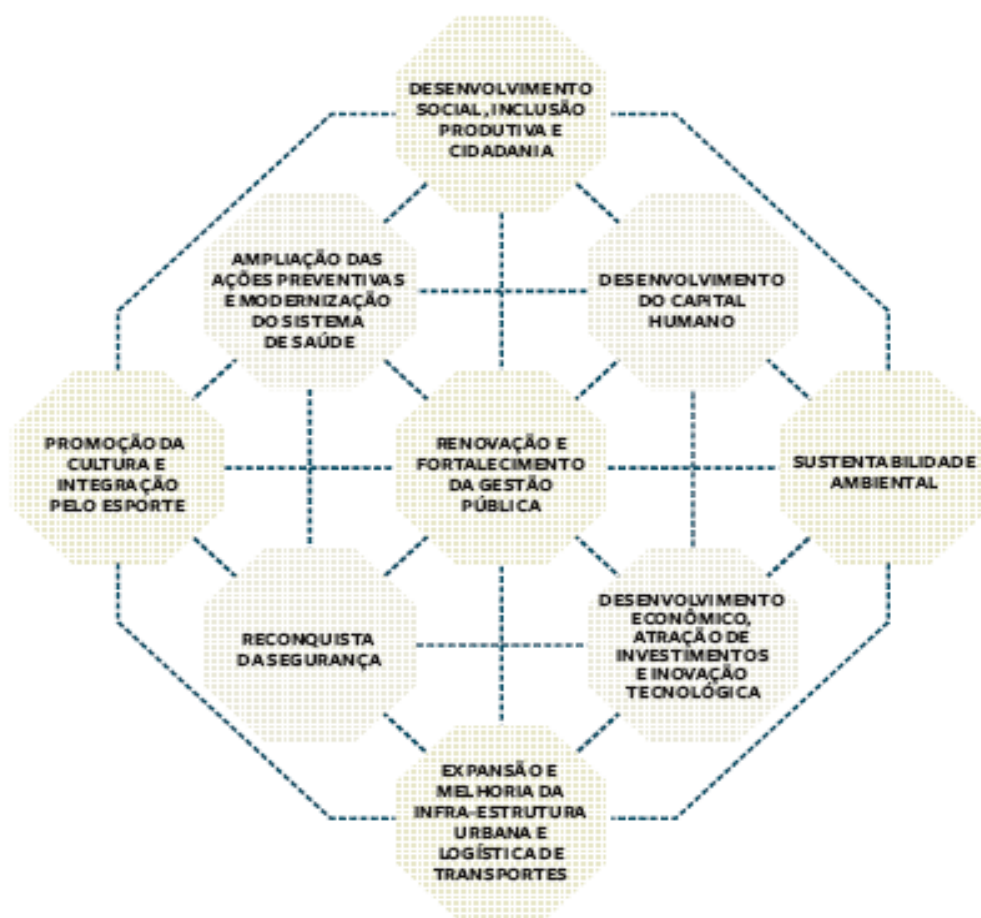
Rodrigues (2021) vai demonstrar como esse renascimento do PMDB, cujo principal artífice foi Sérgio Cabral, se fez sentir em todo sistema político fluminense. Em 2008, na Alerj, a bancada do PMDB passou a ter 17 deputados, enquanto PFL, PT e PSDB dividiam a segunda posição com seis deputados cada partido. O PDT conquistou apenas cinco. A bancada federal foi a maior existente, 10 deputados, seguida por seis do PT e cinco do PFL. “A hegemonia peemedebista avançava e a filiação de Eduardo Paes, seguida de sua eleição e reeleição para a prefeitura do Rio em 2008 e 2012, contribuíram para isso. O PMDB passou a ter, ao mesmo tempo, o prefeito da capital e o governador do estado, situação que perdurou até 2016” (RODRIGUES, 2016, p. 346). Com apoio do governo federal, a experiência adquirida no Senado (2003-2006), uma ampla rede de contatos estabelecidos em Brasília e, ainda, embalado pelas perspectivas de investimentos no setor de petróleo e gás, Cabral vê a possibilidade de se posicionar como “liderança no setor público” nacional e abraça como componente de sua imagem a agenda internacional-nacional de modernização da gestão pública (HOOD, 2011).

Já durante o primeiro governo de Cabral houve, como nunca antes, uma forte atuação de atores e instituições transnacionais que articulavam e patrocinavam a ideia do “choque de gestão”. Entre os quais, encontram-se agências financeiras como o Bird e Bid, setores da

Garotinho (PDT). O maior símbolo da baixa competitividade do PT na corrida do Executivo fluminense ocorreu nas eleições de 2018, quando a candidata do partido, Márcia Tiburi, obteve a irrisória votação de 5,85% votos.

academia, *think tanks* nacionais e internacionais e empresas de consultoria nas áreas de gestão. Ainda, destaca-se a atuação dos “conselheiros simpáticos” e “empreendedores de políticas públicas” (Quadro 10). Assim, buscando se firmar como figura política nacional e, ao mesmo tempo, vender um Rio de Janeiro capaz de enfrentar os desafios globais, Cabral anuncia que “[...] o estado do Rio de Janeiro é um paradoxo formado ao longo das últimas décadas por uma gestão pública ineficiente” (RIO DE JANEIRO, 2007, p. 04) em seu *Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010*. Neste documento, Cabral aposta na melhoria da Administração Pública como meio de legitimação política e escolhe nove áreas como sendo “estratégicas e prioritárias”. Como é possível perceber na Figura 05, a “renovação e fortalecimento da gestão pública” ocupou lugar central como instrumento de coordenação das demais políticas públicas estaduais no Plano Estratégico de Sérgio Cabral entre 2007 e 2010.

Figura 05 - Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro: renovação e fortalecimento da gestão pública e áreas prioritárias (2007-2010)



Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 50).

Esse apoio quase incondicional às reformas na gestão pública iniciado no governo federal em meados dos anos 90 (BRASIL, 1995) ganhou força entre os estados nos anos 2000 e foi (i) abraçada por Sérgio Cabral e (ii) patrocinada por diversos atores nacionais e internacionais a partir de 2008. Como vimos detalhadamente no segundo capítulo, entre os principais fatores que induziram as propostas de modernização da gestão pública estaduais podem ser apontados (i) o componente retórico da ideologia gerencialista e (ii) a atuação do BID e BIRD por meio dos “empréstimos para o desenvolvimento” (*DPL*). Além disso, vale ressaltar a profícua rede de trabalho (*network*) proporcionada pelos “empreendedores de políticas públicas” e “interlocutores simpáticos” que, conforme a literatura indica, pode ser definido como um grupo formado por um híbrido de acadêmicos e consultores com passagem pelos governos federal e estaduais, trânsito e experiência em organismos financeiros internacionais, *think tanks* e em empresas de consultorias de gestão (CORRÊA, 2007; ABRÚCIO, GAETANI, 2008; SIQUEIRA, MATTOS, 2008; BABB, 2012; ver Quadro 10).

Assim, ao buscar a imagem de “dirigente público” que se mantém atento às “melhores práticas de gestão” internacionais, Cabral utilizou sua “hegemonia na política fluminense” para capitalizar e passar a ideia de “modernização da gestão” como sendo a diretriz governamental. Mesmo com alcances institucionais limitados (*naive institutionalism*), mas como não ocorria desde o governo Faria Lima (1975-1979), a questão da gestão pública recebeu atenção diferenciada durante o primeiro mandato de Cabral (2007-2010), e essa afirmação pôde ser percebida: (i) na maior racionalidade e estabilidade do desenho da estrutura administrativa; (ii) na criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), à qual pela primeira vez centralizou as áreas de planejamento, orçamento, recursos humanos, logística e patrimônio; (iii) na adoção de sistemas de informação transversais para toda a Administração Pública; (iv) na maior preocupação em relação à gestão dos recursos humanos, inclusive com os servidores que foram prejudicados durante o processo da fusão; (v) na institucionalização de um plano de cargos e carreiras para as áreas de gestão governamental, políticas públicas, planejamento, orçamento e finanças públicas; e, por fim, (vi) na importação de altos tecnocratas do “mercado público” com passagem pelo governo federal e organismos financeiros internacionais.

Logo no início de 2007 foi desenhado uma nova estrutura governamental que reduziu em 40% (de 32 para 19) as secretarias estaduais existentes em 2006. Entre os efeitos imediatos houve uma melhoria dos processos de órgãos e entidades com atribuições e finalidades correlatas. No setor econômico-financeiro foi importante a recriação da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) como resultado da junção das secretarias de Finanças e Receita, assim como a

unificação e revitalização dos órgãos responsáveis pela gestão da previdência social dos servidores (Rioprevidência). Em termos de melhoria do *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento* (ver Quadro 13), destaca-se a fusão da Fundação Centro de Informações e Dados (CIDE) e da Fundação Escola de Serviço Público (FESP) na Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos (CEPERJ), embora a otimização organizacional não tenha sido acompanhada pela melhoria dos recursos humanos. Entretanto, a maior novidade ocorreu com a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a partir da fusão de outras quatro áreas governamentais: Administração e Reestruturação, Planejamento e Coordenação, Controle e Gestão e Integração Governamental, conforme se pode observar no Quadro 18.

Quadro 18 - Racionalização da Estrutura Administrativa no primeiro governo Sérgio Cabral

Órgãos e Entidades preexistentes (2006)	Órgãos e Entidades resultantes (2007)
Secretaria de Administração e Reestruturação	Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
Secretaria de Planejamento e Coordenação Institucional	
Secretaria de Controle e Gestão	
Secretaria de Integração Governamental	
Secretaria de Finanças	Secretaria de Fazenda (SEFAZ)
Secretaria da Receita	
Fundação Centro de Informações e Dados (CIDE)	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos (CEPERJ)
Fundação Escola de Serviço Público (FESP)	
Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro	Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)
Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro	

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro

Dado o histórico de deterioração da capacidade de planejamento e gestão fluminense (BRASIL, 2003; ABRUCIO, GAETANI, 2008), o fortalecimento de órgãos como a SEPLAG e SEFAZ possibilitou coletar dados e informações e gerar conhecimento para padronizar

processos e procedimentos nas áreas de planejamento, recursos humanos, orçamento e finanças. Em grande medida, tratou-se de implementar um formato institucional mais integrado e transversal que já vinha sendo adotado no governo federal e na maioria dos governos estaduais. Para isso, à SEPLAG foram repassadas as responsabilidades pelo enquadramento normativo da administração estadual, assim como pela contratação e gerenciamento de novos sistemas de informação. Em relação a esse último ponto, como bem lembrou Osório *et al.* (2015), o estado do Rio de Janeiro ainda operava com sistemas de informática instalados no período da fusão em 1975. Conforme se observa na Figura 06 abaixo, esta modernização se baseou também na implementação de processos via tecnologia da informação e ocorreu em quatro áreas sob a responsabilidade da SEPLAG: (i) logística, por meio do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - SIGA; (ii) planejamento, pelo Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SISPLAG; (iii) recursos humanos, pelo Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH; (iv) patrimônio, por meio do Sistema de Gestão Patrimonial – SISPAT.

Figura 06 - Sistemas de Processos e Informação Gerenciais Implementados pela SEPLAG



Fonte: documentos próprios.

Seguindo a política de reformar a gestão pública, outra medida de destaque realizada por Cabral foi a renovação dos recursos humanos em diversas áreas (PIRES, 2013; OSÓRIO, VERSIANI, 2013), embora uma concepção, criação e recrutamento de um corpo profissional mais elaborado tenha se limitado as áreas de finanças, planejamento, orçamento e coordenação governamental de políticas públicas. Neste sentido, com o objetivo de dar maior agilidade ao funcionamento dos recursos tecnológicos adquiridos, Cabral instituiu modernos cargos nas áreas de políticas públicas e gestão e os vinculou à recém-criada SEPLAG, que até então não

possuía um plano de cargos próprio¹⁷⁷. Para se chegar ao melhor perfil dos novos servidores que “oxigenariam” a gestão estadual, foram realizados estudos e pesquisas e um esforço político por parte do alto escalão da Administração Pública estadual em visitar o Governo Federal e Minas Gerais para avaliar suas experiências. Como produto final, foi realizado pela Seplag em junho de 2007 o seminário *Debatendo a Carreira de Gestor Público*¹⁷⁸. Neste evento, com a presença das (i) Secretarias da Fazenda e da Casa Civil, (ii) profissionais da Escola Nacional de Administração Pública e da Fundação João Pinheiro, (iii) representantes da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e (iv) diversos acadêmicos ligados à área de Administração Pública, foi debatido por um longo período o melhor desenho institucional da carreira e o perfil dos futuros gestores públicos fluminenses¹⁷⁹.

Assim, um conjunto de ações, como a racionalização da estrutura administrativa, o investimento em recursos informacionais, a criação da Seplag e da carreira de gestor público indicam, em conjunto, a busca de Cabral em associar a imagem do governo e do próprio Rio de Janeiro à ideia de uma gestão eficiente. Essa tentativa teve sucesso, pois como vimos na introdução deste artigo, conquistou a mídia econômica especializada, instituições como a Firjan, Sebrae, Bird e Bid, assim como grande parte do meio acadêmico (VELLOSO, 2007; URANI, GIAMBIAGI, 2011; PINHEIRO, VELOSO, 2012). Ao manter a hegemonia política estadual, Cabral pôde montar seu primeiro gabinete (2007-2010) cuja composição era formada por políticos tradicionais do PMDB fluminense, como foi o caso de Luiz Fernando “Pezão” na Secretaria de Obras, assim como também de jovens “políticos gestores”, como foi o caso de Eduardo Paes à frente da Secretaria de Turismo. Entretanto, na área econômico-financeira, Cabral, conforme identificou Evans (2005), procurou “sinalizar responsividade ao mercado” e buscou o “insulamento” dessa área “técnica”. Para isso, com ajuda direta de Lula, “importou”

¹⁷⁷ Nas palavras de Sérgio Ruy Barbosa, Secretário de Planejamento e Gestão (2007-2012), a criação da carreira de Gestores Públicos decorreu de uma “necessidade de construir um corpo técnico com boa qualificação para preencher postos gerenciais e de assessoramento de nível superior, os níveis mais altos da Administração Pública. O objetivo é que esses técnicos, depois de cumprir períodos diferentes áreas da Administração, passem a ser potenciais secretários, assessores de secretários, diretores de empresas públicas, chefes de gabinete, enfim, pessoas habilitadas a cumprir funções de caráter estratégico na administração” (RIO DE JANEIRO, 2007a, p. 05-06).

¹⁷⁸ Todo processo - discussão do modelo, consenso quanto ao melhor perfil, formato do curso de formação, atuação dos diferentes cargos, a necessidade de se constituir um espírito de corpo, até a elaboração da minuta do projeto de lei a ser enviado à ALERJ – pode ser visto no documento *Criação da Carreira de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gestor Público Financeiro do Estado do Rio de Janeiro* (RIO DE JANEIRO, 2007a).

¹⁷⁹ Participaram os seguintes consultores, especialistas e acadêmicos: Afonso Henrique Borges Ferreira (FJP/MG), Adélia Zimbrão (ENAP), Amarildo Baesso (ANESP), Alketa Peci (FGV/RJ) e Ciro Christo Fernandes (MPOG).

Joaquim Levy de Washington para assumir a Fazenda, e Renato Villela (Joaquim Levy, e como Subsecretário), dois tecnocratas com vasta experiência nacional e internacional (Quadro 19).

Quadro 19 - Trajetórias profissionais do Secretário e Subsecretário da Fazenda 2007-2010

Joaquim Vieira Ferreira Levy
Doutorado em economia na Universidade de Chicago (1987-1992). Entre 1992 e 1999 trabalhou no Fundo Monetário Internacional (FMI) e em 2000 no Banco Central Europeu. Em 2000, durante o governo Fernando Henrique, foi secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Em 2001 foi economista-chefe do Ministério do Planejamento e Gestão. No governo Lula, foi secretário do Tesouro Nacional (2003-2005). Em 2006 se torna vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Entre janeiro de 2007 e junho de 2010 foi secretário de Fazenda do estado do Rio de Janeiro. Entre julho de 2010 e dezembro de 2014 foi diretor do fundo Bradesco Asset Management. Em 2015, foi ministro da Fazenda no governo Dilma Roussef, se tornando no ano seguinte, diretor do Banco Mundial (Bird). Em janeiro de 2019, no governo Bolsonaro, assume a presidência do BNDES, ficando neste cargo até junho de 2019. Desde junho de 2020 é diretor de Estratégia Econômica e Relações com Mercado do Banco Safra.
Renato Augusto Zagallo Villela dos Santos
Mestre em economia na Universidade de Illinois (1986). Servidor do IPEA desde 1987. Assessor e Secretário-Adjunto da Fazenda do estado do Rio de Janeiro (1995-1997). Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional (1999-2002). Membro do Conselho de Administração da Cia. Vale do Rio Doce (2000-2003). Assessor do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (2003-2005). Vice-Diretor de Estudos Macroeconômicos do IPEA (2005-2006). Secretário-Adjunto da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (2007-2010). Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (2010-2014). Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo (2015-2016) e Diretor de Participações Societárias e Imobiliárias da FUNCEF (2016-2019).

Fonte: Cpdoc (FGV).

Ao fortalecer seu trânsito político, Cabral consolidou-se ainda mais como articulador dos interesses econômicos internacionais no âmbito estadual-nacional. É fácil rememorar que no final dos anos 2000 o Rio sintetizava um Brasil novo-desenvolvimentista. Em 2007, o anúncio da descoberta do pré-sal foi realizado com grande pompa pelo presidente Lula e mais sete ministros na sede da Petrobrás. No final de 2007 já se sabia que o Rio seria a principal sede da Copa do Mundo em 2014. Dois anos depois, em 2009, Cabral viu o Rio desbancar Chicago, Tóquio e Madri ao ser escolhida como sede das Olimpíadas em 2016. No final do mesmo ano o Cristo Redentor apareceu decolando na capa da *The Economist*. Em 2010, foi a vez da *Stand & Poor's* atribuir “grau de investimento” ao Rio devido sua gestão fiscal. Durante esse período (2007 e 2010) o Brasil experimentou um crescimento médio de 4,64% do PIB ao mesmo tempo que o “mercado” possuía forte perspectiva de investimentos no setor de petróleo e gás, áreas estas que impactam diretamente na economia fluminense (OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020; OSÓRIO *et al.*, 2021). Entidades como a Firjan, que desempenhavam papel

central no comando das políticas de desenvolvimento, chegaram a afirmar que “sob todos os ângulos, percebe-se que o momento do Rio de Janeiro chegou e perdurará por muitos anos. Os investimentos recordes que o estado já recebe e continuará a receber nos próximos anos são a prova de que essa percepção é concreta” (FIRJAN, 2011, p. 11)¹⁸⁰.

Dentro deste contexto de alinhamento internacional, nacional e estadual e um ambiente econômico promissor, as eleições de 2010 somente confirmaram a aprovação do sucesso do projeto novo-desenvolvimentista em terras fluminense. Para dar continuidade ao seu trabalho em um segundo mandato, Cabral constituiu uma ampla coalizão formada por nada menos que 16 partidos¹⁸¹. A vitória de Cabral foi acachapante ao ser eleito no primeiro turno com 66,1% dos votos válidos, o maior percentual entre todos candidatos que disputaram o cargo de governador em 2010. O mesmo se refletiu na corrida à Presidência da República quando Dilma Rousseff, então candidata à eleição em 2010, obteve 60,5% dos votos válidos no Rio de Janeiro, o maior percentual do segundo turno entre os estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Assim, com forte respaldo nas urnas e sendo o principal interlocutor do governo federal entre os governadores da região Sudeste, a hegemonia político-tecnocrática em torno de Cabral, além de coesa, se consolidou ainda mais no novo mandato. Vale notar que, entre os 19 secretários que tomaram posse em 2007, 12 renovaram seu compromisso com Cabral em 2011, uma estabilidade no secretariado que não encontra paralelo na história administrativa estadual.

Em grande medida, durante o primeiro governo foram lançadas as bases do próximo período (2011-2014) e por isso Cabral tratou de consolidar a manutenção da coalização federativo-governamental, estabelecer parâmetros mínimos de qualidade na gestão pública estadual e se apresentar como interlocutor entre atores e instituições nacionais e internacionais. Impulsionado pelo calendário de grandes eventos e pela possibilidade de vender o Rio de Janeiro e o Brasil como *players* no cenário global, Sérgio Cabral iniciou o seu segundo mandato com uma intensa movimentação internacional em 2011 com visitas a cidades como Boston, Nova York, Washington e Londres. Sempre se apresentando como nova liderança política no

¹⁸⁰ Matéria realizada por Dieguez (2012) para a revista Piauí descreve bem esse momento, no qual “a descoberta não provocou euforia apenas no governo. O mercado inteiro se alvoroçou: petroleiras, fornecedores de máquinas e equipamentos, trabalhadores do setor, analistas e políticos que viram a chance de multiplicar a arrecadação de seus estados e municípios com os *royalties* sobre as áreas exploradas. Comemorava-se a possibilidade de geração de milhares de empregos, desconstrução de plataformas e navios e de encomenda de grandes volumes de equipamentos à indústria nacional. Um estudo elaborado à época pela UFRJ concluiu que, para atender os projetos de exploração e produção no pré-sal, os investimentos seriam de, no mínimo, 340 bilhões de dólares entre 2009 e 2025. A descoberta foi tão impactante que o Departamento de Energia americano chegou a prever que, em 2030, o Brasil seria o quarto maior produtor mundial, atrás apenas da Arábia Saudita, da Rússia e dos Estados Unidos”.

¹⁸¹ Os partidos políticos que participaram da coalizão no segundo governo de Cabral foram: PMDB, PP, PDT, PT, PTB, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, PCdoB.

setor público, essa agenda se dividiu entre almoços com presidentes de organizações financeiras internacionais, encontros com empresários, como Donald Trump, e “prefeitos globais”, como Michael Bloomberg (Nova York) e Boris Johnson (Londres). Ainda, como parte desse movimento de internacionalização do Rio de Janeiro, Cabral foi convidado a proferir palestras para políticos, acadêmicos e investidores internacionais em instituições como o Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) e a *US Chamber of Commerce* (Figura 07).

Figura 07 – Momentos selecionados da agenda internacional de Sérgio Cabral em 2011.



(1) Cabral e Luis Moreno, presidente do Bid (Washington, mar., 2011); (2) Cabral e Michael Bloomberg (Nova York, dez., 2011); (3) “Fórum Líderes do Setor Público” (Washington, abr. 2011); (4) Conferência Latinoamericana (Instituto Tecnológico de Massachusetts, abr. 2011); (5) “Oportunidade de Negócios no Rio de Janeiro”: Eike Batista, empresário, Eduardo Gouvêa, presidente da FIRJAN, Cabral, Nestor Forster, diplomata, Mauro Vieira, embaixador do Brasil nos EUA (*US Chamber of Commerce*, Washington, abr. 2011).
Fonte: DOERJ (2011). Fotos: Marino Azevedo.

Logo após a movimentação internacional de Cabral no primeiro semestre de 2011 (*responsiveness market signals*), ocorreram diversos gestos de reciprocidade e confiança (*responsiveness government signals*) destes atores internacionais em solo fluminense. Em intensidade maior que o usual, já que o Rio de Janeiro foi o estado que mais contratou “empréstimos para desenvolvimento” com o Bird e Bid (Quadro 08), a assinatura de contratos ou formalização de propósitos de intenções se transformaram em importantes agendas políticas. Ao mesmo tempo, em diferentes fóruns e simpósios nacionais e internacionais que surgiram, principalmente, a partir de 2010, o Rio de Janeiro, representado pelo seu secretariado, se mostrava como um estado “fiscalmente responsável” e que perseguia a eficiência pública.

Contando na maioria das vezes com a participação dos principais dirigentes das instituições financeiras internacionais, estes encontros reforçavam os “sinais de responsividade ao mercado” como foi identificado por Evans (2005). Essa imagem de “responsividade fiscal e gerencial ao mercado” também se construía a partir da “área técnica” do governo, quando secretários das áreas econômicas, como SEFAZ e SEPLAG, tinham *meetings* em fóruns internacionais especializados que tratavam da área fiscal e de gestão pública (Figura 08).

Figura 08 – Eventos com atores em fóruns internacionais no Rio de Janeiro em 2011



(1) Pezão, Cabral, Makhtar Diop, diretor do Bird, Renato Villela, secretário de Fazenda (Rio de Janeiro, ago., 2011); (2) Luis Alberto Moreno, presidente do Bid, Cabral, Pezão, Eduardo Gouvêa, presidente da FIRJAN (Rio de Janeiro, ago., 2011). (3) Fórum Econômico Mundial América Latina: Renato Villela e Tony Blair (Rio de Janeiro, abr., 2011); (4) Seminário CONSAD para Gestão Pública: Fernando Abrúcio (FGV) e Sergio Ruy Barbosa, presidente do CONSAD e secretário de Planejamento e Gestão (Brasília, set. 2010).

Fontes: 1 e 2 (DOERJ, 2011); 3 (SEFAZ, 2011); 4 (CONSAD, 2010). Fotos: 1 (Carlos Magno); 2 (Marino Azevedo); 3 e 4 (s/i).

No final do intenso ano de 2011, foi a vez do setor empresarial internacional e transnacional anunciar investimentos e associar suas marcas à imagem de um Rio de Janeiro e de um Brasil que se mostrava “como potência mundial emergente que procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global” (FLEURY *et*

al., 2013). Por diversas vezes, os presidentes e os mais altos dirigentes de grandes empresas multinacionais ligadas aos setores de infraestrutura, petróleo e gás e de consumo de bens e serviços estiveram *in loco* para celebrar o lançamento de plantas fabris em diferentes municípios fluminenses. Naquele momento, no final de 2011, as imagens se acumulavam e se auto reforçavam, levando, inclusive, a grande parte da mídia, de setores da academia e os próprios órgãos de controle a acreditarem que o estado do Rio de Janeiro tinha decolado e que, em grande medida, Cabral era um dos principais responsáveis por essa façanha (Figura 09).

Figura 09 - Anúncios de investimentos e lançamentos de fábricas no estado do Rio de Janeiro



(1) Fábrica da Hyundai: Luiz Ypê (prefeito de Itatiaia), Cabral, B.Choe, CEO (Itatiaia, RJ, out., 2011); (2) Investimentos no setor de petróleo e gás: Martin Houston, vice-presidente da British Gas Group (Londres, set., 2011); (3) Fábrica da Ambev. João Castro Neves, presidente da Ambev (Piraí, RJ, out., 2011); (4) Fábrica da Nissan, José Rechuan (prefeito de Resende), Cabral, Pezão e Carlos Ghosn (Resende, RJ, out., 2011). Fontes: DOERJ (2011). Fotos: Shana Reis

Essa hegemonia política exercida em torno de Cabral e de sua imagem como liderança no setor público também se fez presente em diversas políticas públicas, principalmente no início de seu segundo mandato (2011-2014). Gargalos normativos e administrativos considerados

prioritários foram objeto de ações governamentais nas mais diferentes áreas, como cultura, segurança, educação, ciência e tecnologia e assistência social. Com participação direta da SEPLAG por meio de gestores públicos, programas governamentais que exigiam capacidade técnica e alto nível de coordenação e cooperação entre agências governamentais puderam ser implementados no âmbito estadual. Mesmo que limitado em termos de reverter deficiências estruturais, mudanças puderam ser percebidas, tanto por indicadores socioeconômicos, como pela própria formulação, implementação e avaliações de diversos arranjos de políticas públicas. Com a anuência de Cabral, que exercia a hegemonia na coordenação governamental, e um grupo de secretários tecnocratas e *outsiders* da política estadual, o fato é que o Governo conseguiu estabelecer um arranjo político-administrativo e canais de comunicação e informação entre os órgãos e entidades governamentais, lembrando em boa medida a estrutura do período tecnocrático-militar do governador Faria Lima em 1975.

Vários foram os exemplos de aprovação de novos marcos regulatórios, fortalecimento institucional, melhoria processual, maior circulação de informação e formulação de políticas públicas, que apesar terem como ponto de partida o primeiro mandato, somente tomaram corpo a partir de 2011. Na Cultura, com forte apoio do governo federal, foi possível implementar de forma planejada e periódica uma política de fomento via editais para os segmentos culturais, destacando-se àqueles ligados ao desenvolvimento do território, leitura, patrimônio, áudio visual e economia criativa. Na área de segurança e direitos humanos, pode-se citar a condução da comissão da verdade estadual, o fortalecimento institucional do Instituto de Segurança Pública (ISP) e mesmo, com ressalvas, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Na educação, houve desde a melhoria da infraestrutura física, técnica e de pessoal da Secretaria de Educação, até a implementação de mecanismos de aplicação, monitoramento e avaliação do rendimento escolar dos estudantes da rede pública, cujos resultados puderam ser observáveis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: em 2009 o Rio de Janeiro amargava a penúltima posição entre os estados, em 2013, passou a ocupar a sexta melhor posição (IDEB, 2022)¹⁸².

¹⁸² O ranking entre os governos estaduais teve início em 2005 a partir da Prova Brasil do MEC e é considerada a primeira avaliação censitária da educação brasileira, cujo resultado foi associado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Seguindo esse movimento nacional, em 2008, no primeiro governo Sérgio Cabral, foi instituído o Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (Saerj), que foi substancialmente aprimorado em 2011 por meio do que se chamou de Saerjinho. Embora boa parte desse aumento esteve associado à melhor gestão do cadastro, essa medida não pode ser dissociada da busca em melhorar a própria política pública.

Essa maior estabilidade político-administrativa desde 2007 possibilitou alguma melhoria na gestão pública e no ambiente de coordenação governamental, fato este que, somado à renovação dos recursos humanos, abriu espaço para a formulação e implementação de políticas públicas em 2011. A SEFAZ e a SEPLAG, órgãos que atuam transversalmente nas políticas públicas, tiveram as menores mudanças de secretariado. Entre 2007 e 2014, a SEFAZ teve apenas dois secretários, enquanto que a SEPLAG, nos quase oito anos de Governo, teve um único secretário. O mesmo se refletiu também nas áreas de prestação de serviços públicos direto à sociedade. Tomando as três áreas citadas anteriormente, ao longo da gestão política de Cabral (2007-2014), a Secretaria de Educação teve três secretários, a de Cultura dois e a de Segurança apenas um, o que corrobora a ampla literatura de federalismo e políticas públicas ao indicar a importância do governador e a melhoria na capacidade administrativa como fatores essenciais à implementação de políticas públicas no âmbito estadual (GOMES, 2009, 2010; LEITE, 2009; LEITE, FONSECA, 2011; FRANZESE, ABRÚCIO, 2013; SILVA, 2013; LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014; LEITE, PERES, 2015; SOUZA, 2018).

O Plano Rio Sem Miséria (PRSM), descrito no Quadro 20 abaixo, foi o exemplo que melhor materializou essa importância do governador e de uma boa capacidade político-administrativa como fatores estabilizadores na formulação e implementação de um programa social no nível estadual (LICIO *et. al.*, 2018; NERI, 2012; VIEIRA, CAMPOS FILHO, 2013). O PRSM, nascido do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do governo federal em 2011, foi a melhor Política de Transferência de Renda implementada entre os governos estaduais. Utilizando-se fortemente da tecnologia da informação, em três anos, o PRSM atendeu a mais de 1,2 milhão de pessoas em todos os 92 municípios do território fluminense (VIEIRA, CAMPOS FILHO, 2013). Neri (2012), um dos grandes entusiastas do PRSM, suscitou inclusive na época que a experiência do Rio de Janeiro estaria contribuindo de forma pioneira na construção de um “novo federalismo social” no Brasil. Em termos comparativos, o total de recursos do PRSM investidos entre 2011 e 2015 pelo Rio foi 50% superior à soma dos valores desembolsados por nove estados: Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rondônia, Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Santa Catarina (LICIO *et al.*, 2018, p. 31).

Quadro 20 - O Programa Rio Sem Miséria: descrição, informações, alcance e prêmios

a) Descrição. O Plano Rio Sem Miséria (PRSM) nasceu da iniciativa política do governo federal que lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de induzir os governos estaduais a inovarem em termos de condicionalidade e acompanhamento, assim como complementarem os valores dos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF).

b) Objetivos. Tinha como objetivos: (i) aumentar a renda das famílias extremamente pobres para além do nível de extrema pobreza, (ii) incentivar a permanência e a conclusão com a qualidade do ensino médio dos jovens de família em situação de pobreza extrema, contribuindo para ampliar suas oportunidades de inclusão social e econômica; e (iii) ampliar a inclusão social da população de baixa renda, articulando suas capacidades e potencialidades às oportunidades econômicas e sociais.

c) Componentes. Era formado basicamente pelo Programa Renda Melhor (RM) e o Programa Renda Melhor Jovem (RMJ). O RM foi implementado entre 2011 e 2013 nos 91 municípios fluminenses e atendeu a mais de 210 mil famílias. O RMJ premiava alunos matriculados no ensino médio a partir de provas na rede estadual e no Enem. Buscava interromper o ciclo intergeracional da pobreza e a evasão de alunos, pois é a faixa etária de maior abandono escolar. O prêmio era crescente a cada ano, podendo o aluno sacar até 30% do valor anualmente. O total acumulado poderia chegar a R\$ 3.800,00.

d) Financiamento e Gastos. O PRSM era financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP), cujas fontes eram um adicional do ICMS: 1% entre 2002 e 2015 e, para garantir a sustentabilidade das ações de superação da pobreza em um cenário de crise fiscal, em 2015, esse valor aumentou para 2%. De 2013 a 2015, o montante de despesas da SEASDH com recursos do FECP foi cerca de R\$ 1,17 bilhão, sendo que deste valor, R\$ 593 milhões destinados ao PRSM.

e) Articulação intergovernamental. Foram institucionalizadas parcerias por meio de acordos de cooperação técnica com órgãos e termos de adesão com todos municípios fluminenses, onde continham suas responsabilidades e obrigações. Com o MDS foi celebrado acordo com o objetivo de aprimorar a gestão estadual das condicionalidades de saúde e educação PBF. Com a Caixa Econômica Federal, para usar o mesmo cartão do PBF. Também foram parceiros a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), o Instituto Pereira Passos (IPP) e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ).

f) Articulação intragovernamental. Apesar de coordenado pela SEASDH, vários órgãos estaduais participaram, como: Fundação CEPERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ), PRODERJ, FAETEC, Secretaria de Educação (SEEDUC), Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB), Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPEC).

g) Universidades e organizações. Banco Mundial, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fundación Capital, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coca-Cola, Unidades Ofertantes do “Sistema S”, Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro (AEMERJ) e Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE).

h) Prêmios e reconhecimento. Em 2013, o ERJ recebeu o prêmio “e-Administração Pública” por disponibilizar aos gestores estaduais e municipais dos 92 municípios uma plataforma tecnológica inovadora para acompanhar os resultados do PRSM, sobretudo das ações relacionadas ao CadÚnico, ao BF, ao RM e ao RMJ no Estado. O Prêmio tinha como critérios de avaliação, entre outros: caráter inovador, relevância social e envolvimento de recursos humanos. Também em 2013, o RMJ recebeu do MDS o “Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social” como uma das três melhores e inovadoras práticas sociais no país. Em 2016, o ERJ recebeu o “Prêmio Boas Práticas Regionais”, em parceria com o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).

Fonte: elaboração própria

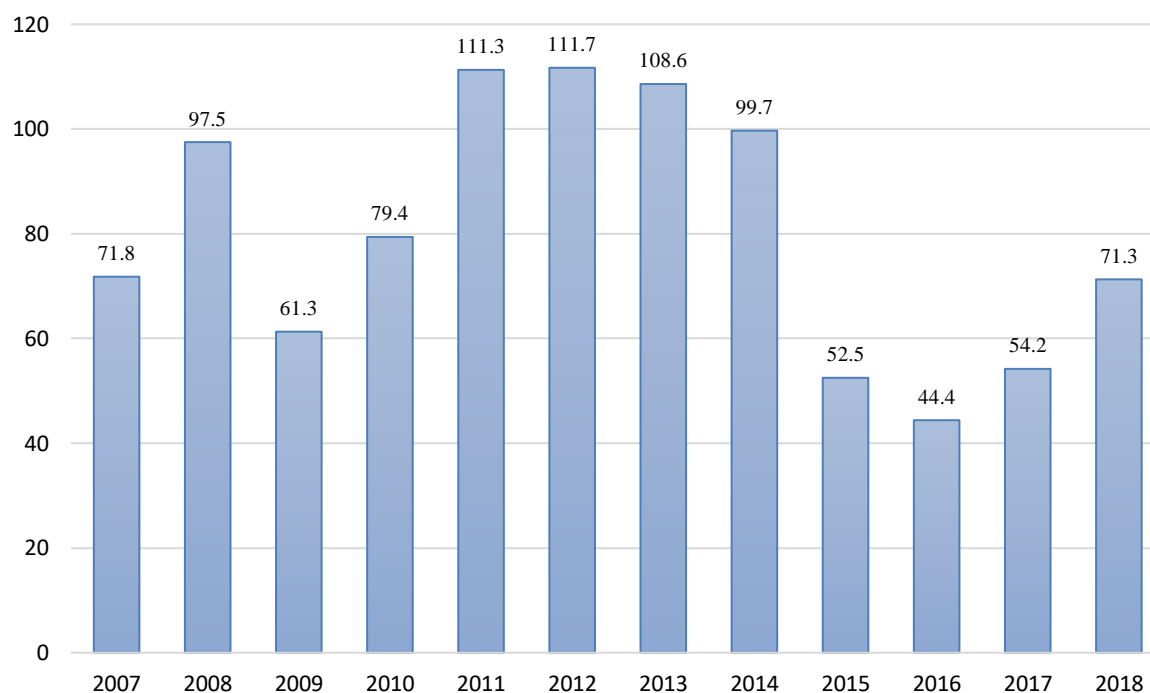
Entretanto, esse ambiente político-econômico nacional e internacional que, em grande medida, sustentava o projeto novo-desenvolvimentista fluminense, começa a mudar no fim do segundo governo Cabral. Mais especificamente, em julho de 2013, ano anterior à Copa, “surtem” diferentes coletivos e eclodem diversas manifestações que, em resumo, se diziam divergentes aos governos, criticavam os partidos políticos e reprovavam o setor público por suas “hierarquias e ineficiência”, ao mesmo tempo que buscavam práticas mais “autônomas e horizontais” (PEREZ, 2019). Como explorado na Introdução da tese, o que se percebeu a partir das “jornadas de junho de 2013” foi a “consolidação do Estado do *mercado* sobre o *povo*” que, nas palavras de Evans (2019), resultou em uma “abrupta e desconcertante primazia dos mercados”, levando, como indicou Pinto *et al.* (2019), a uma “guerra de todos contra todos” a partir do uso da Operação Lava-Jato como instrumento político-ideológico. Corroborando a tese de Lessa (2000), de que o Rio de Janeiro funciona como uma “caixa de ressonância nacional”, a crise fluminense que se inicia em 2013 catalisou e precedeu aquela que viria tomar forma no nível nacional no período seguinte¹⁸³.

Apesar disso, Dilma é eleita em 2014 e Cabral consegue eleger seu vice-governador, Luiz Fernando de Souza, mais conhecido como Pezão. Com a deterioração do ambiente político e econômico nacional, Pezão, que por 20 anos fez carreira no pequeno município de Piraí, não conseguiu manter a mesma hegemonia estadual construída por Cabral. Tampouco estabeleceu o mesmo trânsito no governo federal que, após a eleição, se viu imerso em um boicote por parte do Legislativo e de deslegitimação da vitória de Dilma Roussef, cujo desfecho final foi o golpe institucional em agosto de 2016. Paralelamente, a Operação Lava-Jato, iniciada em 2014, contribui sobremaneira para reduzir as perspectivas de investimentos no setor de infraestrutura e de petróleo e gás, cujos impactos no território fluminense foram, de longe, muito mais profundos que em outros estados da federação (OLIVEIRA, 2017; SOBRAL, 2017a; OLIVEIRA, OLIVEIRA, 2020; OSÓRIO *et al.*, 2021). Ao mesmo tempo, as finanças públicas estaduais, pouco desenvolvida em suas bases industriais e dependente das receitas dos *royalties*

¹⁸³ A tese de que o Rio funciona como “caixa de ressonância” nacional sustentada por Lessa (2000) e que, guardado os enfoques, é confirmada por outros autores como Motta (2001), Osório (2005) e Sobral (2015), se mostrou bastante sólida a partir da “operação Lava-Jato”, pois, diferentemente de outros estados, o Rio de Janeiro teve sua própria “Lava-Jato”, que serviu de instrumento de desestabilização política no processo eleitoral estadual.

petrolíferos, viu o valor do barril do petróleo reduzir drasticamente: entre 2014 (US\$ 99,7) e o ano de 2016 (US\$ 44,4) o seu valor teve uma queda superior a 55% (Gráfico 09)¹⁸⁴.

Gráfico 09 - Valor médio do barril de petróleo (em US\$).



Fonte: Ipeadata (2022).

Em termos quantitativos, Sobral (2017a) vai demonstrar que, entre 2014 e 2016, a retração da economia ligada ao petróleo e gás significou uma perda de R\$ 4,8 bilhões da receita pública estadual, com impactos ainda maiores sobre o principal imposto estadual - o ICMS¹⁸⁵. A respeito das causas que levaram à crise financeira a partir de 2015, Sobral (2017a) vai evidenciar como as explicações do *mainstream* sobre os porquês da “crise fluminense” pecam por se ater em um quadro limitado da complexidade na qual se sustenta as finanças públicas estadual. Ou seja, assim como no final da primeira década dos anos 2000, quando indicaram que as instituições e as finanças fluminense eram “sólidas”, estes mesmos especialistas não levaram em consideração o passado recente e o ambiente nacional e internacional como fatores da debacle do estado do Rio de Janeiro em 2016. Como indicado ao longo desse capítulo, a

¹⁸⁴ Também é importante ressaltar que, entre 2003 e 2014, período no qual Cabral se cacifa como principal político estadual e a articulador nacional-internacional, o PIB no Brasil cresceu a uma taxa média de +3,5%, enquanto que nos quatro anos posteriores, quando Pezão assume o cargo de governador, a taxa média foi igual a -1,17%.

¹⁸⁵ Trabalho recente de Osório *et al.* (2021) demonstra que, longe de se constituir como um obstáculo, o setor de petróleo e gás abre diferentes potencialidades para o desenvolvimento regional fluminense.

crise nacional não pode ser considerada como um evento secundário à crise fluminense, e como deixa claro Sobral (2017a), as duas linhas explicativas mais comuns que surgiram em 2016 para entender esse fenômeno, (i) que houve uma “gastança com folha de pagamento” e (ii) que “o problema da receita foram as isenções fiscais”, não se sustentam quando se passa a analisar mais detalhadamente as estruturas de gastos e da arrecadação tributária estadual.

É fato que o território do atual estado do Rio de Janeiro teve sua trajetória de desenvolvimento ligada às políticas econômicas que ocorreram no plano nacional. Como bem sintetizou Lessa (2000), “a base produtiva do Rio era de interesse nacional, e fortalecê-la era convergente com o interesse de todas as regiões brasileiras. Criou uma economia metropolitana diversificada, sem articulações significativas com uma economia regional e propensa a pensar interesses nacionais” (p. 273). O mesmo se repetiu no período recente no qual a “decolagem” da economia fluminense não manteve seu movimento ascendente por se encontrar muito mais associada à economia internacional que necessariamente a mudanças estruturais. Oliveira (2017), por exemplo, ao estudar os impactos socioespaciais desse movimento, vai indicar que os “[...] grandes projetos de investimento em infraestrutura logística e de megaeventos internacionais [denotaram] forte internacionalização da economia fluminense”; e que, embora tenha havido quantidade volumosas de recursos, estes investimentos privilegiaram “[...] a integração ao mercado internacional em detrimento de uma integração intrarregional e intra metropolitana voltada para a redução de desigualdades socioespaciais” (p. 197).

No mesmo sentido, Osório (2005) vai lembrar que, apesar de economicamente frágil em termos de articulação territorial, durante as primeiras décadas de desenvolvimento nacional não se podia falar em um quadro de crise estrutural da economia do fluminense. Porém, a transferência da capital para Brasília (1960) e a crise nacional a partir da década de 1980, associado a um ressentimento de perda de status e uma imobilidade da elite regional, contribuíram para que não se “pensasse” a integração econômica e territorial nas décadas seguintes. Como resultado desse imobilismo da elite política fluminense e uma contínua desidratação dos mecanismos institucionais de planejamento, criou-se uma estrutura econômica do tipo “oca” no estado do Rio de Janeiro, que nas palavras de Sobral (2017), é:

[...] um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção que impedem a indústria de se constituir no motor-chave do crescimento econômico. Trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor

conteúdo local. Portanto, a noção de estrutura oca se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas vocações por suas elites decisórias, inclusive muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos. Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que os riscos de regressão se mantêm a depender do seu grau de vulnerabilidade aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional (p. 404-405).

Como foi visto nas seções anteriores, essa estrutura “oca” da economia fluminense deve ser entendida como resultado (i) de um longo processo político-administrativo de deserção da política de recursos humanos estaduais (Quadro 12; Tabela 08), (ii) do não fortalecimento do arranjo institucional de planejamento (Quadros 13, 15 e 17; Figuras 03 e 04; Tabela 08) e, por fim, (iii) do profundo (des)ajuste dos instrumentos de desenvolvimento na década de 90 (Quadro 16). Embora tenham ocorridos avanços no período Cabral, estes foram pontuais e não proporcionaram uma “integração efetiva entre o planejamento, os recursos humanos, os sistemas de informação, as políticas públicas” (ABRÚCIO, 2005a, p. 410). Houve progressos em relação ao período anterior, entretanto, estes não foram capazes de reverter a longa trajetória de deserção Administração Pública e dos instrumentos de planejamento e desenvolvimento estadual. Neste sentido, a crise econômica e das finanças públicas em 2016 decorre da frágil estrutura produtiva e a busca de suas causas deve “ir além de um debate contábil focado em gestão e orçamento e enxergar o sentido mais amplo e profundo de um processo no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro precisam ser resgatados em seu papel mais estratégico para lidar com sua debilidade produtiva” (SOBRAL, 2017a, p. 32).

Apesar da disponibilidade de recursos de instituições como o Bird e Bid destinados às “Políticas de Desenvolvimento Institucional” durante o período recente (Quadro 08 e Apêndice B), os projetos decorrentes destas iniciativas foram ineficientes em institucionalizar uma cultura de planejamento. Realizados por diversas empresas de consultorias e contratados por diferentes secretarias estaduais, estes planos, apesar das boas intenções, se mostraram precários pela baixa coordenação ou nenhuma integração entre os órgãos envolvidos. A grande oferta de recursos, a atuação dos empreendedores de políticas públicas e das empresas de consultoria, associado à ideologia gerencialista e à trajetória de descontinuidade da Administração Pública concorreram

para que não houvesse um protagonismo do planejamento e coordenação como ocorrera no pequeno período compreendido entre 1975 e 1979. A pulverização de atores e interesses em torno da elaboração de planos criou uma situação paradoxal na qual "todos planejavam ao mesmo tempo que não existia um planejamento para o todo". Embora as "entregas dos produtos" tenham ocorrido, a maioria destes "planos de papel" se encontram repousando até os dias atuais em armários e gavetas de diferentes órgãos e entidades estaduais.

Um exemplo que ilustra essa situação na qual "existiam vários planejamentos sem coordenação alguma dos planejamentos existentes" ocorreu na área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), embora essa medida possa ser estendida para novas áreas, como é o caso da "modernização da gestão" (IPEA, 2015). Com a extinção da Fundrem em 1989 (Figura 03) e o histórico de deserção das instituições responsáveis pela coordenação governamental e planejamento no período seguinte (Figura 04), a questão do desenvolvimento da RMRJ sobreviveu sem vínculo institucional e passou a fazer parte da "agenda" de vários órgãos. Com a possibilidade de financiamento e a atuação dos empreendedores de políticas públicas durante o período Cabral, diferentes secretarias estaduais passaram a "cuidar" da problemática da RM e a fazer seus planos individualmente e desconectados um dos outros. Essa situação - "todos planejam e nenhum coordena" - levou a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Agricultura e Pesca (SEDRAP) a contratar em 2012 uma consultoria com recursos do Bird para avaliar os diversos "planos setoriais, concluídos ou em processo de contratação e elaboração, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro" (SALANDIA, 2012, p. 10)¹⁸⁶.

Coincidindo com o período de maior oferta de recursos e de atuação de atores privados (Quadros 08 e 10), as reformas que procuram dar maior eficiências as instituições em "países em desenvolvimento" são políticas que, em nível político e financeiro, sofrem forte influência de instituições como o Bird e o Bid, o que lhes imprimem a característica de ser bastante dissociada das realidades política e administrativa dos entes locais. Sobre esta complexidade na qual se desenvolve estas políticas, Evans (2004) vai lembrar que a associação de "organizações internacionais, formuladores de políticas locais e consultores reforçam a presunção de que os

¹⁸⁶ Conforme relatório produzido pelo consultor contratado coexistiam cinco planos estaduais que tratavam da questão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU), Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis), Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (Pdam), Plano Diretor de Estruturação Territorial da Região Leste Fluminense (PET-Leste) e Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (Pdam). Nesse mesmo relatório é possível verificar que o órgão central de Planejamento e de Coordenação dos Programas de Governo, a SEPLAG, tinha participação irrisória como coresponsável dos planos e nenhuma como órgão de coordenação da RM.

países mais avançados já descobriram o melhor modelo institucional para o desenvolvimento e que sua aplicabilidade transcende as circunstâncias das culturas nacionais” (p. 33)¹⁸⁷.

Entretanto, vai ser Andrews (2013) que demonstrará após ampla pesquisa em países em desenvolvimento que, apesar destas políticas buscarem a eficiência institucional, sua implementação se mostra caótica a ponto de piorar a situação existente, pois os “projetos de reforma em organizações como o Banco Mundial são elaborados [...] em períodos que variam de seis a dezoito meses, muitas vezes por ‘especialistas’ com experiência limitada no país e que a cada seis meses mudam toda a equipe inicial” (p. 57)¹⁸⁸. Conforme relata Andrews (2013) ao analisar os limites das reformas institucionais em países em desenvolvimento, algo que se verificou no caso do Rio de Janeiro, a obrigação de criar um arranjo paralelo que, a princípio, serviria de canal entre o governo e os atores interessados, não contribui para a implementação das políticas de desenvolvimento institucional (*DPLs*). Ao contrário de funcionar como *locus* de eficiência, estas administrações paralelas e seu corpo pessoal ficam imobilizados por longos períodos esperando as diretrizes e visitas técnicas (*cargo cult*) que, às vezes, acontecem em intervalos de até um ano e, muitas vezes, são distantes da realidade política local.

Se durante o governo Cabral não se produziu uma consolidação da cultura do planejamento e tampouco o desenvolvimento das estruturas produtivas, no período do governo Pezão há um retrocesso aos pequenos avanços na gestão pública em áreas como recursos humanos, processos logísticos/orçamentários e no uso de sistemas de informação. Sem capacidade de exercer a hegemonia política como Cabral e mergulhado em um ambiente político-econômico nacional de “guerra de todos-contra-todos”, boa parte do secretariado técnico que espelhava a liderança de Cabral não continuou no governo Pezão. Mais do que isso, conforme se pode verificar no Apêndice D, além da mudança no perfil do secretariado, durante o período Pezão é possível observar uma alta rotatividade de secretários e presidentes de entidades estaduais, indicando uma dificuldade em manter a coalizão de governo mais estável. Como se diz no âmbito da burocracia, ao vislumbrar a crise de governabilidade que se avizinhava, a maioria dos secretários estaduais “preferiram conservar seus currículos” que participarem da sustentação da coalizão governamental que se mostrava frágil desde o início.

¹⁸⁷ “International organizations, local policy makers, and private consultants combine to enforce the presumption that the most advanced countries have already discovered the one best institutional blueprint for development and that its applicability transcends national cultures circumstances” (EVANS, 2004, p. 33)

¹⁸⁸ “Reform projects in organizations like World Bank are designed with limited budgets in periods ranging from six to eighteen months, often by “experts” with limited country experience who fly in and out of the reforming context every six months” (ANDREWS, 2013, p. 57).

Assim, ao não conseguir mais emitir *responsivess market signals* e diante de uma fragilidade econômica de suas finanças, o cenário político-econômico no segundo semestre de 2015 exigia uma liderança no Executivo estadual que tomasse medidas técnicas, mas, principalmente, ações políticas para minimizar a crise iminente. Alertado pela SEPLAG e SEFAZ no final do primeiro ano de governo, Pezão criou a Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro (COPOF) composta pelos secretários de Fazenda, Planejamento e Gestão, Casa Civil e Procurador Geral do Estado. Instituído como colegiado, a COPOF tinha como objetivo fazer o controle político-financeiro estadual e entre suas funções se encontravam: (i) apreciar previamente qualquer iniciativa que pudesse acarretar desvios nas metas fiscais relacionados a arrecadação e de despesas de pessoal; (ii) emitir opinião sobre o impacto fiscal decorrente da celebração de contrato, convênio, acordo e ajuste; (iii) propor e avaliar iniciativas e medidas para ajuste das despesas de pessoal; (iv) apresentar ao Governador relatório de acompanhamento das receitas e despesas; (v) acompanhar o desempenho da arrecadação.

Conforme se observa no Quadro 21, uma sequência de atos expedidos entre 2015 e 2018 pelo Executivo indicam as tentativas normativas em contornar a crise político-econômica que se avizinhava, mas que, sem capacidade de implementação, levou a uma profunda crise de governabilidade e, posteriormente, à intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Em grande medida, como vimos no segundo capítulo, a sequência de atos no Quadro 21 expressa as “forças em ação” decorrentes da “lógica de ajuste da arquitetura governamental” como foi bem exemplificado por Roberts (2010). Em 05 outubro de 2015, mesmo dia no qual foi criado a COPOF (ato 1), também foram emitidos dois outros decretos buscando a contenção de gastos que tinha entre suas funções: reavaliar os contratos dos órgãos estaduais, negociar os salários com as empresas públicas e reduzir os valores destinados aos cargos em comissão (ato 2). Entretanto, como em um roteiro, a sequência após esses dois primeiros atos vai se mostrar inócua, indicando, cada vez mais, a perda da capacidade política do chefe do Executivo estadual em negociar com o Governo Federal e de controlar a Administração Pública.

Quadro 21 – Crise de governabilidade e a lógica de ajuste da estrutura governamental

Atos	Instrumentos Normativos	Funções/Objetivos
1	Decreto nº 45.108, de 05/10/2015	Instituiu a Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro
2	Decretos nº 45.109 e nº 45.111, de 05/10/2015	Redução dos valores das gratificações e reavaliação das despesas operacionais da Administração Pública
3	Decretos nº 45.680, nº 45.681 e nº 45.682, de 08/06/2016	Modificação da estrutura e redução de custos do Poder Executivo
4	Decreto nº 45.684, de 08/06/2016	Suspende os Programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem
5	Decreto nº 45.692, de 17/06/2016	Declara Estado de Emergência Financeira
6	Lei nº 7.483, de 08/11/2016	Reconhece o Estado de Calamidade Pública Financeira
7	Decretos nº 45.805 e nº 45.809, de 03/11/2016; Decreto nº 45.840, de 05/12/2016; Decretos nº 45.878 e nº 45.879, de 29/12/2016	Redução dos valores das gratificações e da estrutura do Poder Executivo
9	Decreto nº 45.896, de 27/01/2017	Extingue a SEPLAG e suas funções são incorporadas à SEFAZ
10	Leis nº 7.606 e nº 7628, de 09/06/2017	Reforma da Previdência Estadual
11	Lei nº 7.629, de 09/06/2017	Adesão ao “Novo” Regime de Recuperação Fiscal com a União
12	LC nº 176, de 30/06/2017	Lei de “Teto dos Gastos” estadual
13	Decreto nº 46.043, de 12/07/2017	Vedação de realização de concursos públicos
14	*Decreto Federal nº 9.288, de 16/03/2018	Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública
15	Lei nº 7.940 e nº 7.941, de 20/04/2018	Autorização para o Executivo Contratar Empréstimos de até R\$ 450 milhões com OFI para modernizar a Administração Pública
16	LC nº 184, de 27/12/2018	Regulamentação da Região Metropolitana e criação do Instituto Rio Metrôpole

Fonte: elaboração próprio.

Em março de 2016 o primeiro sinal de que “a conta não estava fechando” foi dado: os salários dos servidores foram atrasados por três dias. Pezão, após retornar de tratamento médico que o deixou afastado entre março e maio, e com os atrasos salariais se avolumando a cada dia¹⁸⁹, decretou em junho de 2016 “novas medidas de ajustes”. A determinação (ato 3) reafirmava as ordens anteriores de outubro de 2015 (ato 2), o que indicava uma incapacidade do governo e da própria COPOF de realizar sua função de controle político-financeiro da Administração Pública. Ao não conseguir implementar a redução de custos na Administração Pública, já que esta medida impactava na estabilidade da coalizão governamental, o alvo da lógica de ajuste nas contas públicas passou a ser os serviços públicos prestados à sociedade. O caso mais emblemático dessa “lógica de disciplinar o governo” foi a “suspensão” dos programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem (ato 4). Utilizando o eufemismo “suspensão” para indicar suas “extinções”, estes dois programas foram considerados as melhores políticas públicas de transferência de renda realizadas pelos governos estaduais e chegou a beneficiar mais de 1 milhão de pessoas em todos municípios fluminense (ver Quadro 20).

Foi também neste momento que, de forma inédita, o governador decretou em junho de 2016 que o Rio de Janeiro se encontrava em “Calamidade Pública Financeira” (atos 5 e 6)¹⁹⁰. Nesse mesmo período, nova ordem de reduzir os custos da Administração Pública (ato 7), algo que se mostrou completamente deslegitimado por ser uma mera reedição de ordens de 2015 (ato 2) e junho de 2016 (ato 3). Essa incapacidade operativa do Executivo sobre a Administração Pública fortaleceu o discurso do ajuste fiscal que se tornava cada vez mais hegemônico. Um acontecimento que se mostrou bastante revelador desse movimento foi a “incorporação” da SEPLAG no início de 2017 pela SEFAZ (ato 9). Utilizando-se novamente de eufemismos, a “incorporação” da SEPLAG seguiu a lógica de financeirização das relações federativas estudada no segundo capítulo. Embora a SEPLAG não tenha contribuído para realizar mudanças estruturais entre 2007 e 2017, este foi o órgão de planejamento que possuiu a maior estabilidade institucional na história da Administração Pública fluminense. Em grande medida, a SEPLAG, tinha o papel de realizar uma análise sobre a efetividade dos cortes nas

¹⁸⁹ O atraso dos salários do funcionalismo público estadual chegou à marca de três meses. Entretanto, é importante destacar que essa medida não atingiu as categorias ligadas às áreas econômica, jurídica e de segurança pública.

¹⁹⁰ As motivações para decretar estado de calamidade financeira foram: (i) honrar os compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos; (ii) dificuldades na prestação dos serviços públicos, o que poderia ocasionar o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação; (iii) repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação.

políticas públicas e projetos em andamento no âmbito do COPOF, função esta que, quando da sua “incorporação”, foi “extinta” pela lógica da financeirização mais representada pela SEFAZ.

É importante salientar que a incapacidade de Pezão em articular seus interesses para contornar a crise - seja no plano nacional, com o apoio do governo federal, ou internamente, por meio do controle político da Administração Pública - não pode ser associada a uma simples questão financeira. Com o afastamento da presidente Dilma em maio de 2016, a relação entre os governos federal e estadual se deteriorou muito em comparação ao período anterior. Na sequência do golpe no primeiro semestre de 2016 foi implementada uma série de medidas ultra-liberalizante por parte do governo Temer, e o estado do Rio de Janeiro, carecendo de representação política nacional e problemas de caixa, foi presa fácil da lógica financeira da disciplina fiscal que se impôs em três níveis: (i) no plano internacional, pela renúncia da inserção mais soberana do Brasil como potência emergente; (ii) no plano nacional, por meio da financeirização das relações federativas; e, por fim, (iii) no âmbito estadual, pela extinção de políticas públicas, privatização de empresas estatais e reformas nos sistemas previdenciários.

Aprofundando esse cenário conturbado, no final de 2016, a crise político-institucional nacional se expressou de maneira contundente sobre o sistema político fluminense. Em decorrência da Operação Lava-Jato e do ambiente de “guerra de todos-contra-todos” que se abriu no âmago do sistema político nacional (PINTO *et al.*, 2019), a “hegemonia do PMDB” que tinha se estabelecido no sistema político-partidário estadual a partir dos anos 2000 encerrou o seu ciclo. O problema até então político-financeiro passou a orbitar na esfera criminal. Rodrigues (2021) vai detalhadamente descrever esses acontecimentos e nos lembrar que ao longo dos últimos dois anos do governo de Luiz Pezão,

o problema enfrentado pelo PMDB não foi apenas político, mas também penal. Em meio ao processo eleitoral, o presidente da Câmara dos Deputados, eleito pelo PMDB do Rio, Eduardo Cunha, foi preso. Mas a grande bomba que feriu o PMDB veio no mês seguinte. Em 17 de novembro de 2016, a Polícia Federal prendeu Sérgio Cabral e alguns de seus principais secretários no governo do estado. Exatamente um ano depois, em 16 de novembro de 2017, foi a vez da Polícia Federal prender o presidente da ALERJ, Jorge Picciani, o ex-presidente da ALERJ, Paulo Melo, e o líder do governo na ALERJ, deputado Edson Albertassi, todos do PMDB. Por fim, Pezão foi preso em 2018. A direção do PMDB do Rio estava praticamente toda na cadeia e a imagem da legenda profundamente abalada. Os principais quadros que restaram optaram por mudar de partido: Eduardo Paes e Pedro Paulo solicitaram filiação ao DEM para disputar a eleição (p. 349).

Após as prisões de Cunha e Cabral, o governo Temer, em forte associação com o setor financeiro transnacional, aproveitou a debilidade institucional e financeira fluminense como propaganda para sua agenda ultraliberal. Como indicado por Roberts (2010), a lógica de ajustar os governos por meio de instituições assépticas e desnacionalizadas, como são os “tesouros nacionais” (*treasury powers*), foi “colocada em marcha” e o Rio foi o laboratório para sua legitimação e implementação. Toda essa visão tecnocrática sobre a “solução do estado do Rio” que foi pautada em uma ideologia microeconômica da eficiência pode ser percebida nas entrevistas dos novos mandatários da área econômica federal. Perguntado sobre a situação de calamidade financeira do Rio, Meirelles, ministro da Fazenda de Temer, responde: “o que está acontecendo no Rio de Janeiro é didático. O que eles estão fazendo mostra que alguém tem de pagar” (MEIRELLES, 2016). No mesmo sentido, a nova Secretária do Tesouro, Ana Paula Vescovi, afirma que “o reequilíbrio fiscal do Rio somente será obtido mediante uma redução do tamanho do Estado e uma gestão muito focada na busca por mais eficiência” (VESCOVI, 2017, p.16).

Ao reconstruirmos a trajetória histórica que indica como a dificuldade de se constituir uma elite político-econômica tipicamente fluminense vai ser um obstáculo ao desenvolvimento das instituições do novo estado do Rio de Janeiro, a situação político-econômica nos últimos dois anos do governo Pezão confirmou o que disse Sobral (2019) sobre a crise do Rio: de que o desenvolvimento fluminense é dependente e, por isso mesmo, deve ser nacional, mas que isso não pode se dar por meio de um estrangulamento fiscal do nacional sobre o estadual. Em minhas palavras, enquanto as relações político-federativas estiverem completamente capturadas pela financeirização, os pequenos esforços de criar instrumentos de planejamento e de desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro estarão fadados a serem vistos, sempre, como um voo de galinha.

Essa tese, de que a não constituição de uma elite fluminense influenciou no sentido do estado do Rio de Janeiro possuir instituições políticas frágeis (LESSA, 2000; MOTTA, 2001; SARMENTO, 2008), vai se mostrar bastante clara durante os últimos dois anos do governo Pezão quando, uma vez mais, o Rio de Janeiro se submeteu ao “enquadro” do governo federal. Da mesma forma que, em períodos anteriores, como no governo Alencar, logo após a aprovação do Novo Regime de Recuperação Fiscal em maio de 2017, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a adotar sem qualquer contestação as medidas de ajustes¹⁹¹. Em decorrência desse “enquadramento” às diretrizes do novo federalismo fiscal-financeiro (LOPREATO, 2006), o estado do Rio de Janeiro aprovou em poucos dias: (i) medidas referentes à reforma da previdência (ato 10); (ii) a adesão ao

¹⁹¹ Esse processo de financeirização das relações federativas, ajustes das estruturas governamentais e institucionalização do “Estado do mercado” no Brasil a partir de 2016 encontra-se bem detalhado no Quadro 02.

novo regime de recuperação fiscal (ato 11); (iii) a adoção do “Teto dos Gastos” estaduais (ato 12); (iv) a proibição de contratar novos servidores via concurso públicos (ato 13) (ver Quadro 21).

Guardadas as diferenças de escala, a maioria das medidas de ajustes adotadas pelo estado do Rio de Janeiro seriam posteriormente implementadas no governo federal em 2018, já que a lógica do ajuste fiscal no nível federal está subordinada a uma “desterritorialização” das instituições nacionais, como são os casos dos governos estaduais e das relações federativas (SASSEN, 2003). Como vimos no segundo capítulo, essa perda de soberania nas relações político-federativas por meio de estruturas tecnocráticas vai aprofundar a dissociação entre o Estado regido pelas “finanças” e aquele que sobra aos “cidadãos” (ROBERTS, 2010; STREECK, 2013; ver Quadro 01), algo que fica bastante evidente no comentário da nova Secretária do Tesouro Nacional do governo Temer ao falar sobre o impacto das novas medidas de austeridade na população fluminense: “a tendência é novamente desconsiderar que os prejuízos recaem na parcela mais vulnerável da população, que não pode barganhar cargos públicos nem benesses [...]. Sempre os mais pobres pagam a conta do desequilíbrio fiscal com mais desemprego, ausência de educação de qualidade, hospitais deficientes e segurança precária” (VESCOVI, COSTA, 2016).

Esse processo no qual há uma perda de soberania e, conseqüentemente, de desnacionalização das instituições políticas nacionais vai estar presente nos últimos três atos descritos no Quadro 21: (i) a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro (ato 14), (ii) a autorização de contratação de novos empréstimos com organizações financeiras internacionais (ato 15) e (iii) a criação de uma agência autárquica para desenvolver a Região Metropolitana (ato 16). Em relação ao ato 14, apesar de ser uma ação federal, seu objeto foi o estado do Rio de Janeiro. Em outros termos, tratou-se da retirada de parte da autonomia política estadual que, como lembrou Imanichi e Armstrong (2019), somente foi possível porque o estado do Rio de Janeiro já se encontrava desde 2016 em “Estado de Calamidade Pública Financeira” (ato 6). Sobre essa trajetória de perda de governabilidade e deterioração dos interesses fluminenses que resultou na intervenção federal na segurança pública em 2018, Imanichi e Armstrong (2019) descreveram como o ambiente político-institucional vivido desde 2016 e a ameaça do estado do Rio de Janeiro em não cumprir suas obrigações internacionais irá respaldar os eventos em 2018:

Cabe notar que um ano e meio antes da intervenção, em junho de 2016, o então governador do estado, Francisco Dornelles, já havia decretado “estado de calamidade financeira” do Rio de Janeiro [...]. No decreto, o governo reconhecia que a grave crise econômica e a conseqüente queda na arrecadação impediam o Estado de honrar seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 [...]. Tal estado de falência financeira

poderia justificar a intervenção federal, inclusive, para garantir os serviços essenciais de saúde e educação [...]. Não obstante, a intervenção federal restringiu-se a segurança pública. A partir de fevereiro de 2018, as forças armadas passaram a comandar e administrar diretamente todo o aparato policial, prisional e o corpo de bombeiros do estado [...]. O interventor passou a exercer “o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública”, quais sejam: polícia civil e militar (e demais órgãos da Secretaria de Estado de Segurança), sistema prisional do Estado (Secretaria de Administração Penitenciária) e do Corpo de Bombeiros Militar (p. 07-08).

Com autonomia limitada e vendo as principais lideranças do PMDB serem presas, os dois últimos atos do Quadro 21 demonstram que a incapacidade governativa não se restringia apenas ao Executivo¹⁹², que praticamente abandonou sua prerrogativa de opinar sobre as medidas a serem adotadas para contornar a crise estadual. O ato 15, que autorizou o Rio de Janeiro a contratar *novos empréstimos para realizar novas reformas na gestão pública*, demonstra um “governo à deriva”, já que para cessar a crise, a solução encontrada foi, uma vez mais, apostar no endividamento para modernizar a gestão. Importante acentuar que, mesmo no vácuo de governabilidade, instituições como o Bird e Bid, os “interlocutores simpáticos” e as empresas de consultoria continuaram a possuir forte influência sobre a Administração Pública estadual, algo que foi amplamente explorado no segundo capítulo (ver Quadro 10). Em grande medida, essa situação demonstra que, apesar de instituições como o Bird e Bid participarem desde o final dos anos 2000 das políticas de “modernização das instituições fluminenses”, ao serem reapresentadas como instrumentos para cessar a crise, compareceram como se já não fizessem parte do longo caminho de modernização estadual iniciado nos anos 2000.

Outro retrato bem acabado que reafirma essa situação de governo à deriva foi o surgimento do Instituto Rio MetrÓpole no dia 27 de dezembro de 2018 (ato 16). Criado a quatro dias do fim do governo Pezão - que desde 29 de novembro se encontrava preso -, a iniciativa de instituir uma autarquia para integrar e desenvolver a Região Metropolitana ocorreu por meio do Legislativo com forte influência de empresas de consultoria, atuação dos “consultores simpáticos” e apoio financeiro de instituições como o Bird. Pouca ou nenhuma participação do Executivo foi necessária para mudar permanentemente sua estrutura. Com apoio financeiro do Bird para fomentar estudos e forte atuação de empresas de consultoria, a concepção e formalização do Instituto Rio MetrÓpole ocorreu completamente desvinculada da realidade político-administrativa estadual, o que reforça a ideia de que, apesar do estado do Rio de Janeiro

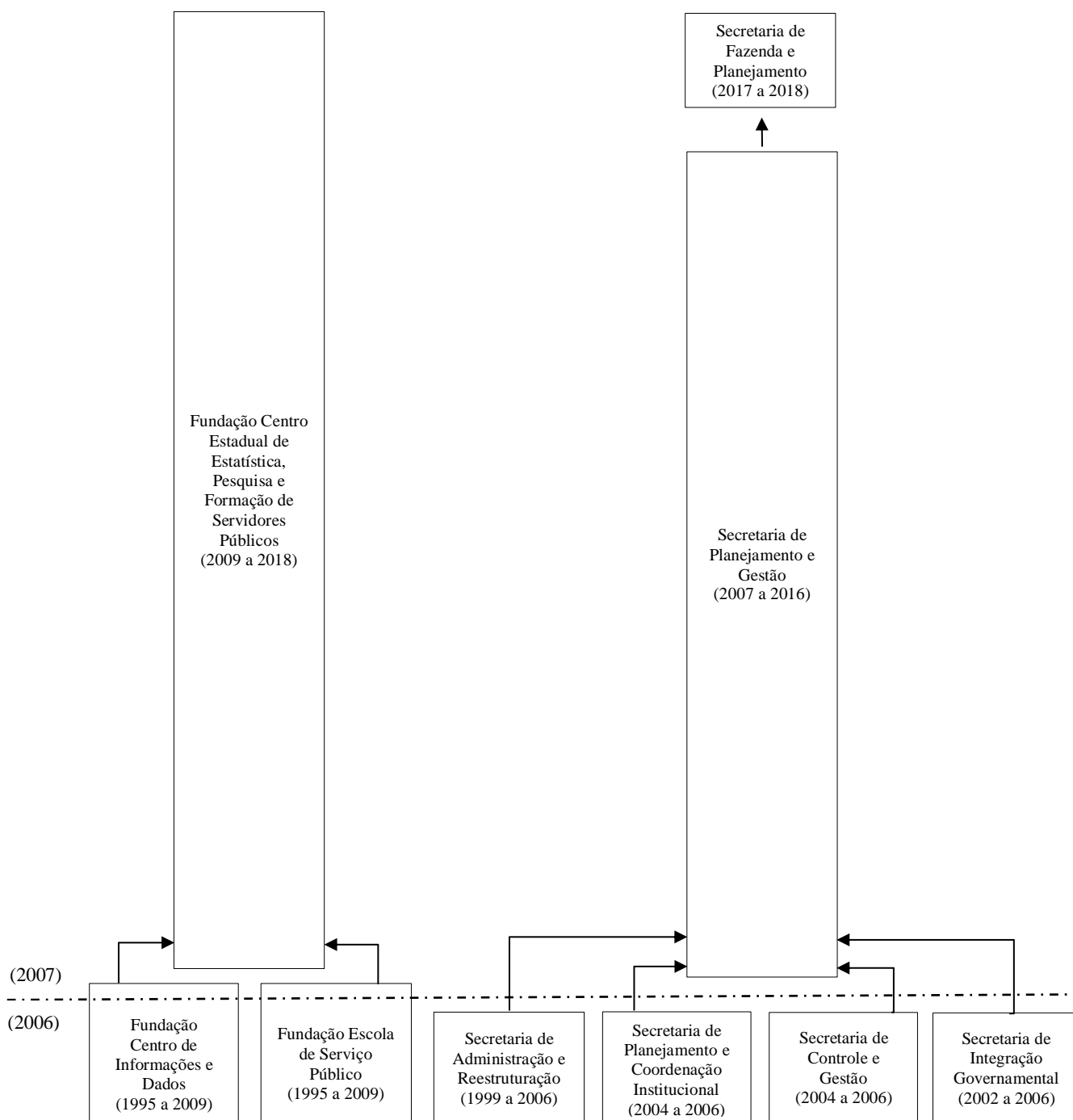
¹⁹² É importante lembrar que o “virtuoso *check & balance*” entre os poderes estaduais indicado por Pereira e Robeiro (2012) não se sustentou, já que no final de 2018, excetuando-se o Judiciário, todos os chefes de poderes (Executivo, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas) estavam afastados criminalmente.

se encontrar à deriva no final de 2018, o arranjo institucional das reformas estudado no segundo capítulo continuava a responder pela política de modernização estadual (Quadro 10).

Por fim, em termos de considerações mais amplas que engloba todo o período de 2007 a 2018, é necessário retomarmos o *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento* (Quadro 13) para melhor compreender as mudanças formais – fusões, extinções e mudanças de nomenclaturas – dos órgãos e entidades responsáveis pelo planejamento governamental e a coordenação de políticas públicas. Ao observarmos a Figura 10 abaixo é possível verificar que a estrutura formal desse arranjo teve maior estabilidade entre 2007 e 2018 que nos períodos anteriores - entre 1975 e 1994, e 1995 e 2006¹⁹³ -, o que pode ser um reflexo do maior alinhamento político-federativo nacional e de uma hegemonia na coalizão estadual por meio do PMDB (AMORIM NETO, SANTOS, 2013; RODRIGUES, 2021). Porém, muito se deve também à figura política de Cabral que incorporou a imagem de nova liderança pública e teve na gestão pública uma das suas principais políticas.

¹⁹³ Para uma melhor visualização e acompanhamento das transformações do *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e o Desenvolvimento* entre 1975 e 2018, ver o Apêndice E.

Figura 10 – Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 2007 a 2018



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Olhando a Figura 10 acima, é clara a diferença entre o confuso desenho na estrutura de planejamento e coordenação do final do governo de Rosinha em 2006 e aquele correspondente aos oito anos da gestão Cabral. Ao herdar uma trajetória de descontinuidade da área de

planejamento e coordenação que se inicia nos 80 e se aprofunda nos anos 90, percebe-se que Cabral buscou dar racionalidade e previsibilidade a esse setor, já que o Rio de Janeiro assimilava internacionalmente o próprio projeto novo-desenvolvimentista nacional. Com grande trânsito pela alta burocracia em Brasília quando foi senador, Cabral contou com a ajuda de Lula para montar uma equipe de transição no final de 2006 e, no primeiro dia de governo, fundiu quatro secretarias na recém-criada Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Esse órgão, cuja composição do alto escalão contou com a participação de tecnocratas com vasta experiência na gestão pública desde a década de 90, teve um relativo insulamento e, além disso, foi reforçado institucionalmente com recursos financeiros, informacionais e humanos. Reflexo dessa iniciativa foi o fato de que a SEPLAG teve apenas um secretário entre 2007 e 2014, o que tornou Sérgio Ruy Barbosa o mais longo secretário na história da administrativa estadual, superando Ronaldo Couto (1975 a 1979), aquele que fora considerado o “arquiteto da fusão”.

A mesma transformação em termos formais ocorreu na fusão das duas agências executivas responsáveis por gerar dados, informações e conhecimento sobre a realidade socioeconômica e da própria Administração Pública estadual. Como se percebe na Figura 10, a Fundação CIDE e a Fesp foram fundidas dando origem à Fundação Ceperj. Entretanto, diferentemente do caso da SEPLAG, no qual a mudança formal foi acompanhada de um relativo insulamento tecnocrático e investimentos em recursos humanos e tecnológicos, o mesmo não ocorreu no caso da Fundação Ceperj. Entidade fundamental para o desenvolvimento estadual, a Fundação Ceperj, cujas origens remontam à Fundrem e à Fiderj criadas em 1975, vem se utilizando de um contínuo processo de negligência proposital (*drift*) e mecanismos de “sobrevivência e retorno” desde o governo Chagas Freitas para continuar sua trajetória institucional de comportamento desviante (PIERSON, 2004; PETERS, PIERRE, KING, 2005; MAHONEY, THELEN, 2009; STREECK, THELEN, 2009)¹⁹⁴.

Essa aposta no setor público como indutor do desenvolvimento e a agenda de melhoria na gestão pública praticamente acabou com o fim do governo Cabral. Como vimos, fatores político-econômicos internacionais e nacional em 2015, associado à figura política de Pezão que não detinha o mesmo trânsito e a mesma hegemonia que Cabral, renunciou a trajetória de voo de galinha do processo de modernização do estado do Rio de Janeiro iniciado ainda em 2003. Em um ambiente de “guerra de todos-contra-todos” (PINTO *et al.*, 2019), no qual os

¹⁹⁴ Um dos efeitos da utilização do mecanismo de “sobrevivência e retorno” é que isso leva as instituições a terem comportamentos desviantes ou mesmo agir como obstáculos intransponíveis a mudanças mais profundas na Administração Pública (PIERSON, 2004; PETERS, PIERRE, KING, 2005; MAHONEY, THELEN, 2009; STREECK, THELEN, 2009).

setores da economia ligados à cadeia de petróleo e gás foram altamente impactados; e, ainda, após o golpe parlamentar em 2016, a área de planejamento governamental e coordenação das políticas públicas não teve mais espaço dentro da lógica de ajuste fiscal que se impôs. Fato mais marcante do “governo à deriva”, foi a incorporação da SEPLAG pela SEFAZ. Como se pode perceber na parte superior direita da Figura 10, embora a SEPLAG tenha sobrevivido por uma década (2007 a 2016), após dois anos de governo Pezão, a lógica de disciplinar a arquitetura governamental comandada pela SEFAZ se mostrou mais forte. Um fim de governo melancólico que se encerrou em grande medida os pequenos avanços conquistados.

3.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ONDE VAI A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em continuidade e complementaridade aos capítulos anteriores, esse último artigo procurou contribuir no entendimento dos mecanismos que impulsionam e constroem as reformas administrativas ao estudar o processo de modernização institucional fluminense. Neste sentido, partimos de quatro conclusões construídas nos capítulos anteriores: (i) que a área dos Assuntos Públicos no Brasil é dependente das políticas governamentais; (ii) que o debate acadêmico nessa área sofre uma hierarquização; (iii) que a financeirização das relações federativas é resultado da política fiscal do governo federal que por sua vez está associada a uma lógica internacional; e, por fim, (iv) que as políticas de modernização administrativa estaduais não são isentas de interesses e suas ideias se pautam por uma retórica gerencialista.

Diante das conclusões acima, foi possível assim verificar que, diferentemente, de um “choque” nas estruturas da Administração Pública, o processo fluminense de modernização representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto que internamente serviu de plataforma de circulação das ideias gerencialistas e de intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais. Em termos mais amplos, poderíamos dizer que as mudanças institucionais na arquitetura governamental ocorreram mais no sentido de dar sinais ao mercado (*responsiveness market signals*) do que numa efetiva generalização de um modelo weberiano de burocracia profissional ao conjunto da Administração Pública.

Porque isso ocorreu? Por que as transformações não foram profundas ou duradouras?

Como foi apresentado ao longo do capítulo, o melhor caminho para compreender o que foi a “decolagem e pouso” do processo modernizador das instituições fluminense não pode se restringir a explicações simples e economicista de que as mudanças na Administração Pública

ocorrem por colapso e substituição das instituições, algo que representa a própria ideia de “choque de gestão”. Assim, uma análise mais ampla sobre as transformações institucionais durante os governos de Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão deve levar em consideração questões históricas da própria formação da própria Administração Pública, mas também aspectos específicos do período, como foi (i) o maior alinhamento das relações político-federativas entre os níveis nacional e estadual e (ii) a atuação de instituições financeiras como Bird e Bid, empresas de consultoria e a presença dos “empreendedores de políticas públicas”.

Neste sentido, foi realizada uma análise histórica e política da Administração Pública fluminense de forma a melhor compreender os motivos que levaram o atual estado do Rio de Janeiro a possuir uma das mais baixas capacidades de planejamento e coordenação governamental. Isso se faz relevante porque, apesar do Rio de Janeiro ser um dos mais antigos centros políticos e econômicos nacionais, em termos político-administrativo o Rio de Janeiro é o segundo estado mais novo da federação, criado apenas antes do Tocantins que data de 1988. Instituído a partir da fusão entre os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, as diferentes configurações do Rio como município neutro (1834-1890), Distrito Federal (1891-1960) e estado da Guanabara (1960-1975) contribuíram para que ocorresse um deslocamento político entre a Capital e o território fluminense, cujos dois principais resultados desse processo foram: (i) a pouca coesão de uma elite que barganhasse seus interesses junto ao governo nacional e (ii) a não constituição de instituições de planejamento e desenvolvimento regional, o que reflete na própria formação e qualidade da Administração Pública estadual.

De certa forma, o novo estado do Rio de Janeiro é ainda hoje uma história de baixa coesão política, social, econômica e administrativa entre a cidade do Rio e o seu interior, algo que irá impactar diretamente na constituição de mecanismos de planejamento e de integração de suas bases territoriais. Implementado de maneira autoritária pelo regime militar vigente em 1975, e em grande medida refletindo as ideias contidas no II PND do governo federal, foi durante o governo do Almirante Faria Lima (1975 a 1978) que se estabeleceu o primeiro *Arranjo Institucional da Administração Pública* voltado ao planejamento e o desenvolvimento estadual. Nesse período, foram criadas importantes instituições para “pensar” o novo estado e com o objetivo de integrar o novo território em termos administrativo, econômico e social. O mesmo ocorreu em termos de fortalecer institucionalmente a Administração Pública como instrumento necessário ao processo de desenvolvimento estadual. Já no período seguinte, que se inicia em 1979 com Chagas Freitas e termina com Brizola em 1994, percebe-se um

progressivo abandono da ideia de que o planejamento e coordenação das políticas públicas pudessem ser instrumentos efetivos para o desenvolvimento estadual.

Muito em função das necessidades dos governadores na época, que estavam associadas às possibilidades políticas que se abriram nos anos 80, grandes questões como a defesa da democracia e dos direitos sociais consubstanciados na Constituição em 1988 consumiram grande atenção da classe política nacional. No caso do novo estado do Rio de Janeiro, esse momento de mudanças foi palco de grande movimentação política pelos governadores, que utilizaram os mandatos estaduais como plataforma de inserção no debate político nacional. E isso se refletiu em grande parte das políticas públicas em áreas como segurança pública e educação que passaram a sofrer fortes mudanças, sendo, inclusive, esse período caracterizado por seguir um planejamento zigue-zague. Nesse momento, as mudanças na Administração Pública seguiram as necessidades políticas mais urgentes da época, que no caso do Rio se fizeram mais presente nos dois governos de Leonel Brizola, político estadual de projeção nacional que disputava a Presidência da República. Como consequência disso, a necessidade política da época não abriu espaço para questões mais estruturais e de longo prazo, o que afetou de forma decisiva a formação das instituições de pesquisa, planejamento e desenvolvimento estadual.

Ao longo do período seguinte, que se inicia com Marcello Alencar em 1995 e termina com Rosinha Garotinho em 2006, é caracterizado por um progressivo abandono da ideia de desenvolvimento nacional ao mesmo tempo que a adoção das medidas neoliberais se tornam cada vez mais hegemônicas entre os países da periferia do capitalismo. A ideia do planejamento público perdeu força e as respostas passaram a ocorrer por meio da expansão e fragmentação de diversas políticas setoriais. No âmbito dos estados, o aprofundamento do processo de globalização financeira caracterizado por fortes mudanças políticas e econômicas no nível internacional e nacional teve como resultado: (i) a desestruturação das empresas públicas estaduais, (ii) a institucionalização da financeirização nas relações federativas e (iii) a construção de uma “nova arquitetura governamental” responsável por moldar o Estado como *player* no mercado internacional. Neste período, o caminho trilhado sob a gestão Marcello Alencar foi a implementação do mais célere e amplo programa de privatização e desestatização do patrimônio público estadual. Sucedido, respectivamente, por Anthony e Rosinha, os oito anos de gestão do casal Garotinho, além de gastar grandes esforços em lidar com os problemas do desarranjo anterior, aprofundaram a precariedade da Administração Pública estadual.

Já durante o período que se inicia com Sérgio Cabral, que é caracterizado por um aprofundamento do processo de globalização financeira e um papel mais ativo do Brasil no cenário político-econômico internacional, o Rio de Janeiro foi catalisador daquele momento, sendo palco principal da Copa do Mundo em 2014 e sede das Olimpíadas em 2016. Em grande medida, o estado do Rio de Janeiro expressava um Brasil “novo-desenvolvimentista” cuja imagem representava uma potência mundial emergente que procurava combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global. Sérgio Cabral cumpriu bem esse papel. Ao buscar a imagem de “dirigente público” antenado às “melhores práticas” governamentais, Cabral utilizou sua liderança política estadual para passar a ideia de “modernização da gestão” como importante diretriz do seu governo.

É fato que o componente retórico intrínseco ao discurso gerencialista durante o governo Cabral superestimou o potencial de mudanças estruturais na Administração Pública. Entretanto, mesmo com alcances institucionais limitados, e como não ocorria desde o governo Faria Lima, o ideal de eficiência na gestão pública associado à ideia de desenvolvimento recebeu atenção diferenciada durante o governo Cabral. E surtiram alguns efeitos. Racionalidade da estrutura administrativa, reforço das instituições ligadas à execução financeira e orçamentária, adoção de sistemas de informação e maior preocupação com a gestão dos recursos humanos, todas, foram preocupações que sofreram significativas mudanças durante o período do governo Cabral. E essa afirmação vai se mostrar mais clara ainda quando comparamos com o governo posterior de Pezão, cuja aposta na gestão pública como instrumento solucionador de problemas foi completamente esquecida nos últimos anos de sua gestão. A extinção abrupta de eficientes programas sociais, como o Renda Melhor, assim como da própria SEPLAG, coexistiram com as novas autorizações de empréstimos para modernizar a Administração Pública e a criação de novas instituições de planejamento que nascem vazias, como foi o Instituto Rio Metrôpole.

Embora em um primeiro momento possa aparentar que se trata de uma situação desanimadora, alguns legados foram deixados e diversos aprendizados podem ser úteis para as reformas e para os reformadores no futuro. Em relação aos legados, que possuem um caráter mais duradouro, podemos citar a melhoria nos recursos humanos a partir de novas contratações e a criação e melhoria de novas carreiras do funcionalismo público. Mesmo que a maioria desses servidores se encontrem dispersos por diversos órgãos e não respondendo a um esforço coordenado, hoje, muito mais que há uma década, o estado do Rio de Janeiro possui maior capacidade de responder às iniciativas governamentais quando se fizerem presentes. Em grande medida, como diz a expressão, “não se pode jogar a criança fora com a água do banho”. O que

a experiência recente vivamente demonstrou foi que, com pouco investimento na profissionalização da burocracia, os retornos em termos de responder às demandas governamentais são rápidos, o que indica ser um bom negócio fortalecer o planejamento governamental e a coordenação das políticas públicas.

Em termos de aprendizado, o período recente possibilitou descortinar algumas questões que rondam as “reformas administrativas” que, por mais óbvias que sejam, parecem sofrer um esquecimento seletivo: a trajetória histórica das instituições da Administração Pública importa. Dessa forma, é importante lembrar que, comparado a outras experiências, o atual estado do Rio de Janeiro foi o território que mais sofreu transformações político-institucionais devido mudanças no cenário político e econômico nacional e internacional. Todo estado da federação é único, mas o que conhecemos como estado do Rio de Janeiro hoje é, excetuando-se o atual Distrito Federal, aquele que mais responde às movimentações políticas e econômicas que ocorrem no âmbito nacional. Foi assim em 1975, foi assim com Cabral. Nesse sentido, não se pode dizer que é exagero que a formação da Administração Pública fluminense é ainda um processo mal acabado de junção de dois sistemas político-administrativos que se iniciou a menos de 50 anos. Da mesma maneira, é sempre bom lembrar que esse processo de construir um novo estado a partir de outros dois somente ocorreu devido o regime militar vigente, e que decisões tomadas em 1975 ainda hoje influenciam o funcionamento da Administração Pública estadual.

Isso vai nos levar a outro aprendizado: a crise do Rio de Janeiro, mais que de outros estados, passa pela questão de pensar o desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, das relações político-federativas. Nesse sentido, o contínuo processo de financeirização das relações federativas e de ajustes nas arquiteturas dos governos estaduais é um ponto fundamental a ser repensado. E, no caso do Rio de Janeiro, isso se torna mais urgente, pois por estar sempre em situação de desvantagem em barganhar seus interesses, sempre é o primeiro a se “enquadrar” aos acordos e ajustes com o governo federal. Esse movimento, como vimos durante o período Cabral e Pezão, em nada contribui ao desenvolvimento estadual e nacional. A questão da desnacionalização das relações federativas por meio de estruturas governamentais (*treasury powers*) que respondem ao mundo das finanças deve, sempre, ser colocada na mesa quando se procura pensar o estado do Rio de Janeiro. Fala-se muito da intervenção federal na segurança, que foi temporária, mas após ser enquadrado pelo o Novo Regime Fiscal em 2018, toda área de política fiscal do estado do Rio de Janeiro passou a ser tutelada *in loco* por servidores federais.

Por fim, a partir da experiência de “ascensão e queda” do processo de modernização fluminense foi possível identificar de forma mais clara como atuam os fatores indutores e condicionantes da política de modernização institucional dos estados. A fragilidade histórica em pensar o próprio estado somada ao arranjo que suporta as políticas de modernização evidenciou durante o período de Cabral: (i) o uso endossado por parte da academia e dos *think tanks* da ideologia gerencialista, (ii) a presença dos “empreendedores de políticas públicas” e dos “interlocutores simpáticos”; (iii) a atuação de instituições internacionais de risco, como *Standard & Poor’s*, e financeiras, como o Bird e Bid. Nenhum destes fatores e atores são necessariamente ruins, entretanto, quando este arranjo passa a conduzir as reformas sem qualquer contraponto ou filtro do Estado, há uma tendência natural que os resultados das políticas sejam ineficientes. Em outras palavras, reformas administrativas que busquem a eficiência dos serviços públicos ofertados à sociedade e economia é algo alvissareiro, são bem-vindas. Entretanto, a experiência recente mostrou que sua implementação sem a devida interlocução com a realidade político-administrativa local se mostra ineficiente, como foi em grande medida no caso do estado do Rio de Janeiro.

Diferentemente das opiniões pouco construtivas de que o “Rio não tem jeito” ou que a solução é “privatizar tudo”, ou outras mais pretensamente elaboradas de que a melhor saída para o Rio é a “desfusão”, entende-se que o caminho a ser trilhado, ao contrário da desfusão, é o aprofundamento da fusão ao resgatar a ideia do arranjo institucional implementado nos termos de 1975. Falar em desfusão, uma ideia abandonada por Chagas Freitas em 1979 e que foi amplamente defendida como impossível no final dos anos 90, seria um caso grandioso de “solução em busca de problemas”. As causas da crise do Rio não são as reiteradas intervenções federais ou a dependência do Governo Federal, mas o abandono e descontinuidade de um Arranjo Institucional da Administração Pública direcionado ao planejamento e ao desenvolvimento. Neste sentido, é importante que a causa fluminense possua uma atenção especial nacional, cujo centro político, por um longo período, se processou no território do atual estado do Rio de Janeiro. Se Brasília, com 62 anos possui tratamento diferenciado, o Rio de Janeiro, que abrigou a capital nacional por muito mais tempo e que aqui sustentou as mudanças e transformações políticas e econômicas em âmbito nacional, possui o direito de tratamento especial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS CAPÍTULOS

Como permitido no Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, a tese pode ser desenvolvida a partir de três artigos e a sua apresentação neste formato deve cumprir dois requisitos: (i) existir um entrelaçamento entre os três artigos, de forma que a linha argumentativa do primeiro possa auto reforçar os posteriores; (ii) os artigos serem independentes entre si, ou seja, embora tenham um tema comum, devem possuir seus próprios objetos, objetivos, argumentos e conclusões. Os dois requisitos foram alcançados. Ou seja, embora possam ser lidos separadamente, a principal contribuição da tese, *que é trazer para o campo dos Assuntos Públicos as questões da financeirização e do ajuste fiscal e demonstrar como isso impacta nas relações federativas e nas reformas administrativas estaduais* ocorre a partir da leitura dos três capítulos em seu conjunto.

Embora os três capítulos que correspondem ao desenvolvimento da tese sejam autocontidos (Quadro 01), estes três artigos exploram problemas comuns referentes às insuficiências no desenvolvimento da área de AP e PPs no Brasil que, ao não incorporar a questão do desenvolvimento nacional, o papel das ideias e atores internacionais e a lógica da austeridade fiscal, leva a limitações analíticas quanto às políticas de reformas administrativas e a precariedade dos programas de transferência de renda no âmbito estadual. Neste sentido, o objetivo geral da tese é contribuir para o debate sobre a consolidação do campo de AP e PPs no Brasil (artigo 01) ao indicar, por meio da análise de duas políticas públicas implementadas no estado do Rio de Janeiro (artigos 02 e 03), a necessidade de incorporar às discussões questões como o desenvolvimento nacional, a globalização financeira, a financeirização das relações federativas, a política de ajuste fiscal e o papel de atores internacionais.

Nesse sentido, no primeiro capítulo foi realizada uma análise sobre o recente processo de expansão dos cursos na área de políticas públicas buscando apontar os limites e obstáculos à institucionalização de uma área de “Assuntos Públicos” no Brasil. Resgatando aspectos políticos e históricos da trajetória do campo no Brasil e comparando-os com experiências de outros países, se verificou que nos países, nos quais ocorreram experiências exitosas do campo disciplinar, as políticas públicas tiveram papel fundamental como instrumentos técnico-político na busca da soberania nacional e da transformação da realidade social. Apesar das diferenças institucionais entre países como Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, uma característica comum de legitimação da área de Assuntos Públicos nestes países foi que a

Administração Pública e as políticas públicas serviram como instrumentos técnico-político de leitura e de transformação da realidade econômica e social nacional.

No Brasil, a junção entre a construção do campo, a prática laboral e a transformação da realidade não se completou e as iniciativas políticas que caminharam nesse sentido foram objeto de bruscas interrupções. Ainda que a experiência em torno do Dasp nos anos 1930 se assemelhasse a dos países desenvolvidos, no qual a discussão teórico-conceitual era acompanhada de uma profunda modernização administrativa, o Golpe militar de 1964, que fechou o Instituto Superior de Estudos Brasileiro, funcionou como uma descontinuidade desse processo. Em 2016, após um curto período de interesse pelo “Público”, uma sucessão de quebra das regras democráticas mais uma vez interrompeu o processo de aproximação do campo, a prática laboral e a busca pela mudança da realidade social. Separados por meio século, os dois eventos, indicam grandes obstáculos à consolidação da área no Brasil, já que sua raiz se liga a um aspecto estrutural na formação do Estado nacional: a persistente desigualdade em suas mais variadas dimensões. Os exemplos demonstram claramente que a área dos “Assuntos Públicos” não comprometida com a redução desse indicador, está fadada a viver em um processo de “voou de galinha”.

Embora no período recente tenha ocorrido o aumento no número de universidades, de pesquisadores e da produção científica na área, a análise realizada apontou três obstáculos à sustentabilidade do campo: (i) a construção da “unidade na diversidade” entre os diversos atores interessados, (ii) a dependência do campo em relação às políticas governamentais e o ambiente que induz a uma baixa competição de ideias ou visões alternativas e (iii) os impactos das medidas de austeridade que atinge o funcionamento das universidades federais, a Administração Pública e as condições de perspectiva laboral, que se materializa em termos de redução de contratação e uma deterioração do ambiente de trabalho no setor público.

Ao trazer questões como as deficiências históricas que contribuíram para a fragilidade do campo dos Assuntos Públicos e, ao mesmo tempo, se afastar de uma análise otimista sobre o fenômeno recente, foi possível perceber que apesar da expansão quantitativa, esse avanço tocou em pontos estruturais como o impacto da financeirização e do ajuste fiscal nas políticas públicas. Embora tenha existido mais pesquisas e publicações, essa produção científica sofreu de um certo desacoplamento entre as políticas públicas como campo disciplinar e as políticas públicas como instrumentos de transformação, tendo como objeto de estudo e ação o Brasil. Ao restringir o espaço do debate no qual se estuda as políticas públicas e, assim, não levar em

consideração a influência da globalização financeira e o impacto da ideologia de austeridade fiscal na Administração Pública, a sustentabilidade do campo fica fragilizada.

Já o segundo capítulo buscou contribuir na melhor compreensão das transformações que os governos estaduais atravessaram nos últimos 30 anos ao considerarem aspectos como a globalização, o ajuste fiscal e seus impactos nas estruturas nacionais. Sob essa perspectiva, verificou-se que o contínuo processo de financeirização das relações federativas é resultado de uma lógica financeira global que busca disciplinar as estruturas governamentais nacionais. Arquitetado a partir dos mecanismos de mercado, essa estratégia utilizada desde a década de 80 vai ser operada por uma gradual descentralização da soberania nacional e pelo aparecimento de estruturas governamentais responsáveis por gerenciar os recursos financeiros públicos. Assim, longe de observarmos variações de sistemas capitalistas e governamentais, como indicam a abordagem de Variedades de Capitalismo, o que se percebeu, conforme os teóricos da financeirização, foi a confluência para um capitalismo comandado pelas finanças que deixa pouco espaço aos Estados em estruturarem suas políticas públicas.

O Brasil, como parte integrante desse sistema, não ficou de fora dessas transformações. O processo de inserção da economia brasileira no mercado internacional nos anos 90 foi condicionado à desnacionalização de instituições governamentais e à construção de um novo padrão de relacionamento entre os entes federativos cujos reflexos destas mudanças podem ser vistos sob dois aspectos que estão intimamente associados. O primeiro, pela rápida transformação dos aparatos administrativos responsáveis pelo controle e monitoramento permanente do ajuste fiscal. Como ocorrera nos países desenvolvidos na década de 80, nos anos 1990 o Brasil experimentou um crescimento diferenciado das organizações públicas responsável pelo controle fiscal-financeiro no nível nacional. O segundo, foram as sucessivas mudanças legais e institucionais que levaram a um novo padrão de relacionamento federativo financeiramente hierarquizado entre o governo federal e os estados.

Os resultados político-administrativos desse novo arranjo federativo hierarquicamente financeirizado foi que, além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, os estados ficaram com autonomia fiscal reduzida ao mesmo tempo que deveriam realizar reformas administrativas. Ao mesmo tempo em que passaram a se ver pressionados por cima, pela União, para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos; e, por baixo, pelos governos municipais, em termos de ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos, no final dos anos 2000 a situação político-federativa deixou os estados na seguinte

situação: (i) sob severo ajuste em suas finanças públicas e forte regulação por parte do governo federal para acessar novas fontes de financiamento; (ii) obrigados a administrar os espólios patrimoniais e o desarranjo em suas estruturas decorrentes da década de 90; (iii) responsáveis por atuar como agente promotor de políticas públicas estruturantes em seus territórios; e, por fim, (iv) induzidos a modernizar e dar eficiência ao conjunto de sua Administração Pública.

Sob essas condições, a modernização da gestão e as reformas administrativas estaduais passaram a ser um “grande negócio” internacional, cujas propostas não são isentas de interesses e ideologias, isto é, vem sendo operado por diversos atores e instituições nacionais e internacionais. Em outros termos, o processo de globalização e sua lógica de disciplinar a arquitetura governamental, a financeirização das relações federativas e a oferta de recursos foram, em conjunto, elementos que induziram as reformas administrativas estaduais. Devido a esse arranjo que suporta as reformas estaduais, esse processo não vem se guiando necessariamente por uma melhoria da eficiência ou uma busca por novos modelos governança mais transparentes e participativos. Na verdade, o que se percebe é que as reformas administrativas estaduais são muito mais um produto político da globalização financeira cujo núcleo desse movimento é, cada vez mais, encontrado na prática do neoliberalismo e na reestruturação das instituições domésticas de forma a adaptar o Estado como plataforma das finanças mundiais.

Por fim, no terceiro capítulo, ao estudar o processo no estado do Rio de Janeiro foi possível identificar de forma mais clara os mecanismos que impulsionam e constroem as reformas administrativas estaduais. Neste sentido, partindo das conclusões anteriores, percebe-se que, diferentemente, de um “choque” nas estruturas da Administração Pública, a modernização recente representou, externamente, a imagem de um Brasil emergente no cenário global, enquanto que internamente serviu de plataforma para a intermediação de interesses de diferentes atores internacionais e nacionais. Em termos mais amplos, pode-se dizer que as mudanças na arquitetura governamental estadual do Rio de Janeiro ocorreram mais no sentido de dar sinais ao mercado do que uma efetiva generalização da profissionalização estadual.

Neste sentido, concluiu-se que o melhor caminho para entender o voo de galinha do processo modernizador recente do estado do Rio de Janeiro deve ir além das explicações economicistas ou da ideia de que se pode aplicar um “choque de gestão”, e levar em consideração questões históricas da própria formação da Administração Pública. Ao mesmo tempo, além disso, aspectos pacíficos do período, como foi o maior alinhamento das relações

político-federativas entre os níveis nacional e estadual e a atuação de instituições financeiras, empresas de consultoria e a presença dos “empreendedores de políticas públicas”.

Ao buscarmos maior conhecimento sobre a formação da Administração Pública fluminense foi possível analisar quais aspectos históricos e políticos contribuíram para que ocorresse um deslocamento político entre a Capital e o território fluminense, cujos dois principais resultados desse processo foram (i) a pouca coesão de uma elite que barganhasse seus interesses junto ao governo nacional e (ii) a não constituição de instituições de planejamento e desenvolvimento regional, o que reflete na própria formação e qualidade da Administração Pública estadual.

Implementado de pelo regime militar em 1975, a estrutura administrativa do novo estado refletia as ideias do II PND do governo federal de forma que foram criadas importantes instituições para “pensar” o novo estado e a integração do novo território em termos administrativo, econômico e social. Entretanto, muito em função das necessidades dos governadores na época, questões mais estruturais e de longo prazo, como aquelas relacionadas ao fortalecimento das instituições de pesquisa, planejamento e desenvolvimento, foram extintas ou descontinuadas. A ideia da melhoria da gestão pública como vetor do desenvolvimento, somente vai retornar de forma mais marcante com Sérgio Cabral no final dos anos 2000, um período que é caracterizado por um aprofundamento do processo de globalização financeira e um papel mais ativo do Brasil no cenário político-econômico internacional.

Mesmo sob a retórica gerencialista durante o governo Cabral, marcada pelos alcances institucionais limitados, o ideal de eficiência na gestão pública surtiu alguns efeitos. Essa tendência se evidencia quando comparamos com o governo posterior, de Pezão, cuja aposta na gestão pública foi completamente esquecida nos últimos anos da gestão. Apesar disso, a experiência demonstrou que, com pouco investimento na burocracia, os retornos em termos de políticas públicas são rápidos. Como aprendizado, foi possível enfatizar algo que, por mais óbvio que seja, insiste em ser esquecido: a trajetória histórica das instituições que formam a Administração Pública importa quando se propõe discutir e elaborar perspectivas de desenvolvimento no âmbito estadual.

Nesse sentido, não é errado afirmar que a Administração Pública fluminense é ainda um processo mal acabado de junção de dois sistemas político-administrativos que se iniciou a menos de 50 anos, e que a crise do Rio de Janeiro passa pela questão de pensar o desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, das relações político-federativas. O contínuo

processo de financeirização das relações federativas e de ajustes estaduais é o ponto a ser discutido. A desnacionalização de estruturas governamentais (*treasury powers*) que respondem ao mundo das finanças deve, sempre, ser colocada na mesa quando se procura pensar o estado do Rio de Janeiro. Estuda-se e fala-se muito da intervenção federal na segurança, mas essa é temporária, enquanto que na área fiscal, desde 2018, o estado do Rio de Janeiro é tutelado pelo governo federal. Diferentemente das opiniões de que o “Rio não tem jeito” ou que se tem que privatizar tudo, as causas da crise do Rio não são as reiteradas intervenções federais ou a dependência do governo federal, mas o abandono e descontinuidade de um *Arranjo Institucional da Administração Pública direcionado ao planejamento e ao desenvolvimento*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de. **O ISEB e o desenvolvimentismo**. In: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>. Acessado em 19/08/2021.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

_____. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: Marcus André Melo. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

_____. **A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polít. Curitiba, v. 24, 2005.

_____, **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**. RAP, Rio de Janeiro, 39(2): p. 401-420, mar./abr. 2005a.

_____, **Trajatória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____, **Reforma da Gestão Pública nos Estados: Avanços e Desafios na Institucionalização de uma Agenda**. In. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados II**. Consad: Brasília - DF, 2010.

_____, **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira**. Desigualdade & Diversidade. Dossiê Especial, segundo semestre, 2011.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando L; GAETANI, Francisco. **Agenda, Aprendizado e Coalização**. In. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro: Consad, Qualitymark, 2008.

ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco A. C. **Trajatória, Inovações e Perspectivas: o curso de Administração Pública da FGV-SP**. In. VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane S. A. (Orgs.). **Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil**. Florianópolis: UDESC, p. 85-104, 2017.

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil**. 15 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respondem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>. Acessado em 12/05/2021.

AGUIAR, Rafael B.; LIMA, L. L. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. BIB: Rev. Bras. Inf. Bibliográfica em Ciências Sociais. n. 89. p. 1-28, 2019.

AFFONSO, Rui de Brito. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 14: p. 127-152, jun. 2000.

AFONSO, José R. **Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais.** Estatísticas Econômicas, v. 22, n. 1, p. 5-34. São Paulo, jan./abr, 1992.

_____. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL, Serie Gestão Pública, n. 63, Santiago do Chile, 2007.

ALENCASTRO, Luiz Felipe. **Vida privada e ordem privada no Império.** In. ALENCASTRO, L. F. (Org). História da Vida Privada no Brasil. Império: A Corte e a Modernidade Nacional. vol.2. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ALMEIDA, Anna Ozório de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual.** Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, 448), 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. **Federalismo e Políticas Sociais.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n.28, 1995.

_____. **Recentralizando a federação?** Rev. Soc. Polit. Curitiba, n. 24, 2005.

_____. **Democracia, Instituições Políticas e Sociedade no Brasil.** Youtube, 17 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YKbl0dbp4RU>> Acesso em: 09 ago. 2021.

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The Role of the Center of Government.** A Literature Review. Inter-American Development Bank Institutions for Development. Technical Note, n° IDB-TN-581, 2013.

AMABLE, B. **The Diversity of Modern Capitalism,** Oxford, Oxford University Press, 2003.

AMORIM NETO, O; SANTOS, F. **O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010).** Dados: Rio de Janeiro, v. 56, 2013.

AMORIM NETO, O.; RODRIGUEZ, J. C. C. . **O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública.** Revista de Administração Pública, v. 50, p. 1003-1027, 2016.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018.** Uberlândia. Mimeo, 2019.

ANDRADE, Daniel P.; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. **Neoliberalismo Autoritário no Brasil.** Caderno CRH, Salvador, v. 34, p. 1-25, 2021.

ANDRADE, M. C.; CASTANHEIRA, E. R. L. **Cooperação e apoio técnico entre estado e municípios: a experiência do programa articuladores da atenção básica em São Paulo.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 20, n. 4, 2011.

ANDREWS, Matt. **The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions.** Cambridge University Press, 2013.

ANDREWS, Christina W.; COHN, Gabriel. **Reificação e legitimidade**: Habermas como metateoria das *policy sciences*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. Maio de 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais.pdf>.

ARAÚJO, Maria A. D; PINHEIRO, Helano D. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional**: um exame do REUNI. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, v. 18, n. 69, 2010.

ARAÚJO FILHO, Valdemar; FERNANDES, Pedro de A. **Judicialização, Corporativismo e Autoritarismo na Crise da Democracia Brasileira**. Revista Desigualdade & Diversidade, n. 21, p. 74-97, 2021.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, 11 (31), 1996.

_____. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n.80, p. 25-48, 2002.

_____. **Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**. Rev. bras. Ci. Soc. vol.18, n.51, pp.7-185, 2003.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Edit. FGV; Edit. Fiocruz – Rio de Janeiro, 2012.

ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das Desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: UNESP, 2015.

ARRETCHE, Marta. **Conclusões**. In. ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: UNESP, 2015a.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo C. L.; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.). **As Políticas da Política**. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

AVRITZER, L.. **O Pêndulo da Democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BABB, Sarah L.; CARRUTHERS, Bruce G. **Conditionality**: Forms, Function, and History. *Annual Review of Law and Social Sciences* 4:13–29, 2008.

BABB, Sarah L. **The Social Consequences of Structural Adjustment**: Recent Evidence and Current Debates. *Annual Review of Sociology* 31:199–222, 2005.

BABB, Sarah. **The Washington Consensus as transnational policy paradigm**: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy* 20 (2), 2013.

BARBOSA e SILVA, L.; COSTA, N. C. D. **Acesso e permanência em desproporção**: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. *Agenda Política*, v. 6, n. 2, p. 166–192, 2018.

BARCELLOS, J. M. **O Pensamento Militar no Projeto Brasil Grande Potência**. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 35, n. 73, p. 171-196, jan./abr. 2020.

BARROSO, Luís R. **Empurrando a história**: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil. In: PINOTTI, M. (org.). *Corrupção*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. **Políticas Públicas**: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais - BIB*, v. 94, p. 1-25, 2020.

BAUER, M.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (Eds.). **Dismantling Public Policy**: Preferences, Strategies, and Effects. Oxford University Press, 2012.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. University Of Chicago Press, 1993.

BECK, Ulrich. **German Europe**. Polity Press: 2014.

BELTRÃO, R. E.V; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Reforma da burocracia e federalismo no brasil**: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. *RAP*: Rio de Janeiro, 36(6), 1998.

BELUZZO, Luiz. G. M.; COUTINHO, L. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas**. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.7, 1996.

BEZERRA, T. O. C.; BARON, J. **Rejeição do Decreto-Lei 8.243/2014 de Dilma Rousseff**: quem é contra a participação social nas políticas públicas no Brasil? *Sustainable Business International Journal*, v. 73, p. 01-24, 2017.

BEZES, P.; LODGE, M. **Historical Legacies and Dynamics of Institutional Change in Civil Service Systems**. In. RAADSCHELDERS, J.C.N., TOONEN, T.A.J; VAN DER MEER, F.M. (Eds) *The Civil Service in the 21st Century*. Palgrave Macmillan, London, 2007.

BIANCHETTI, L.; VALLE, I.R.; PEREIRA, G.R.M. **O fim dos intelectuais acadêmicos?** Induções da Capes e desafios às associações científicas. Campinas, SP: Autores Associados, 2015.

BIANCHI, Álvaro. **Avaliação acadêmica**: muito além do jardim, 2014. In https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2015000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en#f1 , acessado em 08/06/2021. accessed on july, 25th, 2014.

BIAZZO, P. P. **Trajetórias Institucionais e as Regionalizações Oficiais do Estado do Rio de Janeiro**. Ensaios de Geografia, v. 1, n. 1, pp. 91-114, 2012.

BICHIR, Renata. M. **Para Além da “Fracassomania”**: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, V. Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia P. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução de desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil**: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, 21, pp. 729-47, 2012.

BIERSTEKER, T. **O triunfo da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento**: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial: Brasília, Edit. UnB, 1991.

BIRD. Banco Mundial. Brasil. **Dívida Estadual: crise e reforma**. Relatório N° 14842 – BR, mimeo, 1994

BITTAR, M. **O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias**. Avaliação, Campinas, v. 6, n. 2, p. 33-42, 2001.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia e Política, n. 47, p. 31-38, 2013.

BOITO JR, A. **Lava-Jato, classe média e burocracia de Estado**. Revista Princípios, n. 142, p. 29-34, julho de 2016.

BOITO JR., A.; SAAD-FILHO, A. **State, State Institutions, and Political Power in Brazil**. Latin American Perspectives, v. 1, p. 1-20, 2016.

BORGES, André. **Governança e Política Educacional**: a agenda recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 52, p. 125-138, 2003.

BORGES, Angela Maria Carvalho. **Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho**. Caderno CRH, Salvador, v. 17, n. 41, 2004.

BOYER, R. **Why and how capitalismo differ**. Economy and Society n. 34 (4), 2005.

BRANDÃO, Rafael V. M.. **Ajuste Neoliberal no Brasil**: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). (Tese de Doutorado – PPHS, UFF), 2013.

_____. **Economia e Imprensa no Brasil**: a privatização do Banerj no Jornal O Globo. Revista Escritas, v. 7 n.1, p. 171-190, 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Diagnóstico das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras**. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão: PNAGE: Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2011 – 2020**. Brasília, DF: CAPES, 2010.

BRASIL. **Diagnóstico da Área Orçamentária dos Estados Brasileiros**. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2011.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.. **O Processo de Agenda-Setting para os estudos das Políticas Públicas**. RP 3 - Revista de Pesquisas em Políticas Públicas, v. 01, p. 03, 2015.

_____. **Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa Sobre Análise de Políticas**. Revista Política Hoje, v. 25, n. 1, 2016.

_____. **Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas**. Revista Compólitica, v. 8, p. 123-146, 2018.

_____. **Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014**. Cadernos de Gestão Pública, v. 24, p. 01-22, 2019.

BRASIL, F. G.; JONES, B. D.. **Agenda setting: Policy change and policy dynamics A brief introduction**. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1486-1497, 2020.

BRAVO, Rosângela A. **Programa Compartilhar/Cheque Cidadão: o difícil equacionamento entre carências e direitos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas- Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 20, 2006.

BRESSER-PEREIRA. **Introdução**. In. Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRYNER, Gary C. **Organizações públicas e políticas públicas**. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). Administração Pública: coletânea. São Paulo: editor Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010.

CALDWELL, Lynton K. **Public Administration and the Universities: half century of development**. Public Administration Review, march, pp 59-60, 1965.

CAMPELLO, Daniela. **The politics of market discipline in Latin America: globalization and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CAMPELLO, Tereza; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAPELLA, A. C. N.. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

_____. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-122, 2007.

_____. **Agenda-setting policy:** strategies and agenda denial mechanisms. *Organizações & Sociedade*, v. 23, p. 675-691, 2016.

_____. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas:** Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 14, p. 486-505, 2016a.

_____. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018. 151p.

_____. **Policy agenda-setting studies:** an overview of Brazilian research. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1498-1512, 2020.

CAPELLA, A.C.; BRASIL, F. G.. **Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas.** *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 4, p. 65-80, 2014.

_____. **A Trajetória dos Estudos sobre a Agenda de Políticas Públicas.** *Teoria & Pesquisa*, v. 24, p. 04-17, 2015.

_____. **Subsistemas, comunidades e redes:** articulando ideias e interesses na análise de políticas públicas. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 66, p. 449-473, 2015a.

_____. **Análise de Políticas Públicas:** uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, v. 101, p. 57-76, 2015b.

CARDOSO, Adalberto M. **A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil.** Uma Investigação sobre a Persistência Secular das Desigualdades. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2010.

CARDOSO JR. J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil** - elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão n. 1584 (IPEA, Brasília), 2011.

CARDOSO JR, J.C.; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, R. C. (Orgs.) . **PPA 2012-2015 A Experiência Subnacional de Planejamento no Brasil.** 1. ed. Brasília: Ipea, v.1, 2015.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise.** A economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo/Campinas: Editora da UNESP/Editora da UNICAMP, 2002.

CARNEIRO, Leandro. P.. **A Política de Pacificação do Rio de Janeiro:** um estudo sobre liderança e inovação. In: PINHEIRO, Armando C.; VELOSO, Fernando V. (Orgs.). Rio de Janeiro: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão Pública no Século XXI:** as reformas pendentes. Texto para Discussão n. 1686 (IPEA, Brasília), 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil.** São Paulo: Todavia, 2019.

CARVALHO, Elisabete. **Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades** Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 73, 2013, pp.131-148

CASSESSE, Sabino. **The Age of Administrative Reforms**. In. *Governing Europe*, Oxford Univerty Press, Oxford, 2003.

CASTELO, Rodrigo. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. OIKOS, n. 1, p. 71-91, 2009.

_____. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serv. Soc. Soc., n. 112, p. 613-636, 2012.

CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**. Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, P; GOMIDE, A. A. (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, P; SANTOS, M. (Orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

CAVALCANTI, B. **Formação do Administrador Público: alternativas ao debate**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n 4, 1981.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. **Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CERNY, P. G.; MENZ, G.; SOEDERBERG, S. **Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World**. In: SOEDERBERG, S.; MENZ G.; CERNY P.G. (Eds.). *Internalizing Globalization*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London, 2005.

CERNY, Philip G. **Globalization and the resilience of neoliberalism**. Critical Policy Studies, 8:3, 359-362, 2014.

CHALOUB, Jorge; MEDEIROS, Josué; LIMA, Pedro L. **Cinco Anos de Arbítrio: O impacto do golpe de 2016 e o futuro da democracia brasileira**. Le Monde Diplomatique Brasil. 20 de agosto de 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-impacto-do-golpe-de-2016-e-futuro-da-democracia-brasileira/> . Acessado em 21/08/202

CHANG, Há-Joon. **Chutando a Escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper, n. 31. *Maastricht: Graduate School of Governance*, 58 p. 2013. .

COATSWORTH, John H. **Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin Americ**. *Journal of Latin American Studies*, v. 40, n. 3, pp. 545-569, Aug., 2008.

COELHO, F. S. **A Fase Embrionária do Campo de Públicas:** o processo de expansão e diversificação do ensino de graduação de Administração Pública no Brasil entre 1995 e 2006. *Revista Administração em Diálogo – RAD*. v 21., n.2, p.240-267, 2019.

COELHO, F. S.; NICOLINI, A. M. **Do auge à retração:** análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração pública no Brasil (1966-1982). *Organização & Sociedade*, v.20, n.66, 2013.

COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B.; CELSO, R. P. **Da letargia ao realento:** notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 45, n. 6, 2011.

COELHO, F. de S.; ALMEIDA, L. de S. B.; MIDDLEJ, S.; SCHOMMER, P. C.; TEIXEIRA, M. A. C. **O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública:** trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino E Pesquisa*, 21(3), 2020.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; March; OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** *Administrative Science Quarterly*. v. 17, n. 1, pp. 1-25, 1972.

COELHO, F. S.; SILVA, V. C.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. **A Casa de Máquinas da Administração Pública no enfrentamento à COVID-19.** *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 54, p. 839-859, 2020.

COLISTETE, Renato Perim. **Contando o Atraso Educacional:** Despesas e Matrículas na Educação Primária de São Paulo (1880-1920). *Dados*, v. 62, n. 2, 2019.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** *RAP Rio de Janeiro* 41(3):487-504, Maio/Jun. 2007.

CORRÊA, Victor; COELHO, Fernando; ALMEIDA, Alexandre G. A. **Disseminação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental na gestão municipal brasileira:** um estudo exploratório. *Revista Temas de Administração Pública – Unesp*. v. 9, n. 2, 2014.

COSTA, Frederico Lustosa. **Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado.** *RAP - Rio de Janeiro*, n. 44 (2), 2010.

COSTA, Bruno L. D.; PALOTTI, Pedro L. M. **Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social:** lidando com problemas de autonomia e coordenação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTO, Ronaldo C. **Depoimento.** In. MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Orgs.). *A construção de um Estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J.C. **Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do Estado:** das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano

plurianual. In: Cavalcante, Pedro L. C.; Silva, Mauro S.. (Orgs.). Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios. 1ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 277-300, 2020.

CROUCH, Colin. **Post Democracy**. Cambridge: Polity, 2004.

CUNHA, Armando M. da. **Educação em Administração Pública**: retrospectiva e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. Revista de Administração Pública – RAP, v. 15, n. 3, 1.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1991.

_____. **Zig-zag no primeiro grau**: o Rio de Janeiro nos anos 80. Revista do Rio de Janeiro, ano II, n. 3, p. 21-26, 1994.

DALAND, Robert T. **A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro**. Revista de Administração Pública – RAP, v. 3, n. 2, 1969.

DATZ, Giselle. **Governments as Market Players**: State Innovation in the Global Economy. Journal of International Affairs, Fall/Winter, 2008, Vol. 62, n. 1.

DELLAGOSTIN, Odir Antônio. **Análise do fomento à pesquisa no país e a contribuição das agências federais e estaduais**. SECTI-FACEPE: Revista Inovação e Desenvolvimento, n. 6, agosto de 2021.

DEL RÍO, Andrés; MARONA, M. **Justiça no Brasil**: às margens da Democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

DE NEGRI, Fernanda. No prelo, 2021.

DIAS, Robson Santos. **Um estado sem planejamento urbano e regional**: A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento. Curitiba, v. 6, n. 1, p. 131-154, jan/abr. 2017.

DIEGUEZ, Consuelo. **O Petróleo Depois da Festa**: passados cinco anos da descoberta do pré-sal, área de exploração das reservas encolhe e ameaça a produção no Brasil. Revista Piauí. Edição 72, Setembro 2012. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-petroleo-depois-da-festa/>

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W. W. **The Iron Cage Revisited**: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review 48:147-60, 1983.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____, **Governabilidade, democracia e Reforma do Estado**: os desafios de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio(Orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Ed. UnB, 1997.

_____, **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais, Brasil Anos 90**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____. **O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)**. Revista Dados, v.54, n.4, 2011.

DRAIBE, Sonia. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais nos anos difíceis**. mimeo. PNUD - Taller Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización. Santiago, Chile – 14/16, mayo 2002.

DOMINGOS NETO, Manuel. **Fileiras Desconhecidas**. In. MARTINS FILHO, J. R (Org.). Os Militares e a Crise Brasileira. São Paulo: Alameda, 2020.

DONADONE, Julio César. **Consultoria internacional em expansão e formas emergentes de globalização das trocas e contenciosos gerenciais**. Tempo Social, v. 22, n. 1, pp. 101-125, 2010.

DULCI, Otávio Soares. **As elites mineiras e a conciliação: a mineiridade como ideologia**. Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p. 7-31, 1984.

_____. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

DWECK, Esther. **Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos?** In. DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020..

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M.A. **State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History**. International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences, 1(2), pp. 130-162, 2012.

ERBER, Fábio. **As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, 2011.

ESTADÃO. **Itamar: “Só vendem a Cemig com as Forças Armadas”**. Em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,itamar-so-vendem-a-cemig-com-as-forcas-armadas,20010320p36215>. Publicado em: 20/03/2001. Acessado em: 14/01/2022.

ETULAIN, C. Raul; SERAFIM, M. Pavan; HOROCHOVSKI, R. Rossi. **O desafio do campo de públicas frente ao contexto de crise^[1] do Estado brasileiro**. Revista NAU Social - v.09, n.17, p. 46 – 58, Nov 2018.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T., (edits.). **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova . n. 28-29, 1993.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**. Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. **Development as institutional change**: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, v. 38, n. 4, pp. 30–52, 2004.

EVANS, Peter. **Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation**. In: Lange, M. and Rueschemeyer, D. (eds). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

_____. **O desdobramento da tragédia da política brasileira**. *Desenvolvimento em Debate*. V. 7, n. 2, p. 127-138, 2019.

FADUL, Élvia M. C; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. A.; SILVA, L. P. **Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil**. *Rev. Adm. Pública*, v.46, n.6, 2012.

FAGNANI, Eduardo (Org.). **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018,

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Ed. Globo, 2001.

FARAH, Marta F. S. A Contribuição da Administração Pública para a Constituição do Campo de Estudos de Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____. **Institucionalização do Campo de Administração Pública no Brasil**: reflexões sobre o passado e desafios do futuro. *Revista NAU Social* - v.09, n.17, p. 76-91, 2018.

_____. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior**: do fato à complexidade. *Rev. Serv. Público*. Brasília 69, edição especial, p. 53-84 dez 2018a.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.20, n.59, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Multidisciplinaridade no Estudo das Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 253p., 1968.

FERREIRA, Marieta. **Rio de Janeiro**: uma cidade na história. Rio de Janeiro, FGV, 2015.

FERREIRA, Maria A. Chagas. **Não tem concurso?** Não tem como palicar a lei: a Reforma Administrativa e as Ações Afirmativas nos Concursos Públicos. *República.org*, 2022. In: <https://republica.org/emnotas/conteudo/a-reforma-administrativa-e-as-acoes-afirmativas-nos-concursos-publicos/>

FILGUEIRA, Luiz. **A História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo, Editora Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, C. A. C.; ROCHA, C. A. V. **Production of policy-related information and knowledge in Brazil: the state government agencies**; In: VAITSMAN, J., RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. (Eds.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013.

FILGUEIRAS, B. S. C; LOBATO, L. V. C. **O “Campo de Públicas” e as Políticas Sociais no Ensino Superior Brasileiro: um debate acerca do papel do Estado, do desenvolvimento e da formação em/para a gestão pública**. *Agenda Política*, v. 3, n. 2, p. 100-130, 2015.

FIGUEIREDO, A. M. C. **Executivo e Burocracia**. In: Martins, Carlos Benedito; Lessa, Renato.. (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. 1ed.São Paulo: ANPOCS, 2010.

FIRJAN. **Decisão Rio Investimento: 2011-2013**. Firjan: Rio de Janeiro, 2011.

FISCHER, Tânia. **Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira**. *Revista de Adm. Empresa*. v. 24, n. 4, 1984.

_____. **A Formação do Administrador Brasileiro Na Década de 90: Crises, Oportunidades, Inovações das Propostas de Ensino**. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n.4, 1993.

FISHER G.H., WALKER W.E., RICH M. **RAND Corporation**. GASS, S.I., FU M.C. (Eds.) *Encyclopedia of Operations Research and Management Science*. Springer, Boston, MA, 2013.

FLEURY, Sonia; BORGES, Julio; BERTHOLINI, Frederico; GUERGU, Sabrina. **Rio: marca registrada da participação pacificada**. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição 67, Fevereiro de 2013. Disponível em <https://diplomatie.org.br/rio-marca-registrada-da-participacao-pacificada/>

FONACATE. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. **A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?** Caderno da Reforma Administrativa n° 20. maio, 2021. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-20.pdf>

FONSECA. Pedro C. D. **O Pensamento Econômico Alemão no Século 19**. In. HELFER, Inácio (Org.). *Os pensadores alemães dos séculos XIX e XX*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, p. 9-19, 2000.

FONSECA, Pedro C. D.; MONTEIRO, Sérgio M. M. **O Estado e suas razões: o II PND**. *Revista de Economia Política*, vol. 28, n, 1 (109), pp. 28-46, 2007.

FONSECA, Sérgio. A.; PIRES, Valdemir. **Histórico, Perfil Atual e Perspectiva do Curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Unesp**. In. VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane S. A. (Orgs.). *Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil*. Florianópolis: UDESC, p. 239-257, 2017.

FONTAINHA, Fernando de C.; GERALDO, Pedro H. B.; VERONESE, Alexandre; ALVES, Camila S. **O concurso público brasileiro e a ideologia concurseira**. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, p. 671-702, 2015.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil**: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FREIRE, Américo. **Evento político e representação parlamentar**: a fusão e os senadores da Guanabara e do Rio de Janeiro. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos; MOTTA, Marly S. (Orgs.). *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos; MOTTA, Marly S. (Orgs.). **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

FREITAS, Byron Torres. **Relotação dos Servidores Públicos Fluminenses**. *Revista do Serviço Público*. maio, 1952.

FROUD, Julie; LEAVER, Adam; WILLIAMS, Karel. **New Actors in a Financialised Economy and the Remaking of Capitalism**. *New Political Economy*, 12:3, 339-347, 2007.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO - FAPESP. **Dados: Títulos de Doutorado no Brasil**. *Pesquisa Fapesp*. Edição 301, p. 11, mar. 2021. Acessado em 29/04/2021. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/titulos-de-doutorado-no-brasil/?fbclid=IwAR3X8xUHjLOrUKsDoBurA7MSxzxZuaX3u5m4iSF6GTxx2BsiFDoqklnUYUE>

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GAETANI, Francisco. **O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão**. *Revista do Serviço Público*, 50(4), pp. 95-119, 1999.

_____. **Estratégias e Gestão de Mudanças nas Políticas de Gestão Pública**. In: *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, FUNDAP: Casa Civil, 2005.

_____. **As Políticas de Gestão Pública e os Desafios da Coordenação**. In: OLIVEIRA, F. B (Org.). *Políticas de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

_____. **As Políticas de Gestão Pública nos Governos Estaduais**: avanços assimétricos e impasses resistentes. In: *Avanços e Perspectivas na Gestão Pública nos Estados II*. Consad. Brasília-DF, 2010.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.26, n.77, 2011.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. *Aparecida*, SP: Ideias & Letras, 2007.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. University of California Press, 1994.

GERRING, Jonh. **The Case Study**: what it is and what it does. In. BOIX, Carles; STOKES, Susan C.(Ed.). The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford University Press, 2007.

GOLDSCHIED, Rudolf. **A Sociological Approach to Problems of Public Finance**. In: MUSGRAVE, Richard A; PEACOCK, Alan T (Eds.). Classics in the Theory of Public Finance. Londres: MacMillan, 1958. p. 202-213.

GOMES, Sandra. **Políticas nacionais e implementação subnacional**: uma revisão da descentralização pós-Fundef. Dados — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009.

GOMES, Sandra. **The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare**. Brazilian Political Science Review, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010

GOMIDE, A; PIRES, R. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes**: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A.; PEREIRA, Ana K.; MACHADO, Raphael M. **Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira**. In. PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; ALBUQUERQUE, P. **Capacidade Estatal e Desempenho na Percepção dos Burocratas Brasileiros**: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. Cad. EBAPE.BR, v. 19, Edição Especial, Rio de Janeiro, Nov. 2021.

GONÇALVES, S. F. C.; OLIVEIRA, V. C. S. **A constituição do movimento Campo de Públicas a partir da percepção de integrantes graduados em Administração**. Administração Pública e Gestão Social, v. 8, n. 4, p. 202-211, 2016.

GONDIM, Linda M. de P. **A Prática de Planejamento dentro da Burocracias Públicas**: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. Revista de Administração Pública. V. 25, n. 2, pp. 57-72, 1991.

GOUVÊA, Gilda. **Burocracia e elites no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco; SEDIN, L. **[RE]PENSAR, [RE]AGIR, [INTER]AGIR**: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010, Brasília. Anais do III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2010.

GUIMARÃES, A. R. S; MAIA, L. M; PERLIN, G. D. B. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo

Dilma Rousseff. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.) *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

HALL, Peter. **Policy paradigms, social learning, and the state**: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993 (275-296).

HALL, P.; SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism**. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova* n.58, 2003.

HAMILTON, Mary R. **The Role of the American Society for Public Administration (ASPA) In Improving Teaching and Practice in Public Administration**. In. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

HASSENTEUFEL, P.; LE GALÈS, P. **The academic world of policy studies: training, teaching and researching**. In: HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (Eds.). *Policy Analysis in France*. Policy Press, 2018. p. 295-312.

HASSENTEUFEL, Patrick; OLIVEIRA, Osmany P. **Introdução à sociologia política da ação pública**. In. OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (Orgs.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021.

HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben, R. **The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries**, mimeo, 1998.

HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?**. *Public Administration*, nº 69, 1991.

_____. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government**. Princeton University Press, 2011a.

_____. **The Ashgate Research Companion to New Public Management**. *Governance* 24 (4): 737-739, 2011.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. **Administrative Argument**. Aldershot, UK: Dartmouth, 1991.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government**. Princeton University Press, 2011.

HORN, Carlos H.; FEIL, Fernanda. **Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento**. *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 1, 2019.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. **A vida política dos documentos**: notas sobre burocratas, políticas e papéis. Rev. Sociol. Polit., vol.27, n.69, 2019.

IMANISHI, Rute; ARMSNTRONG, Rodrigues K. **A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil**. IPEA (relatório de pesquisa), janeiro de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) 2018 - Educação**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em 03/11/2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTTÍSTICA - IBGE. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Governança Metropolitana no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana do Rio de Janeiro. IPEA, 2015.

JACCOUD, Luciana (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. 479 p.

JAMES, S. **The Idea Brokers**: The impacts of *think tanks* in britain government. *Public administration*, v. 71, n. 4, pp. 491-506, 1993.

JANOT, R. **Discurso do Procurador-Geral da República**. In: Seminário sobre Grandes Casos Criminais: experiência italiana e perspectivas no Brasil, 27/06/2016. Disponível em: http://www2.cnmp.mp.br/portal/images/VERS%C3%83O_FINAL_Grandes_casos_criminais1.pdf.

JOHN, Peter. **Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?** Policy Studies Journal, Vol. 31, No. 4. 2003.

JOHNSON, Gerald. **Carreiras Públicas e a Nova Classe Profissional**. Revista de Administração Pública - RAP, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 1975.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. **Policy Dismantling**. Journal of European Public Policy, 20:5, 795-805, 2013.

KEINERT, T. M. M. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. Revista de Administração de Empresas, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KERSTENETZKY, Celia L. **O Estado do Bem-estar Social na Era da Razão**. Editora Elsevier, 2012.

_____. **Redistribuição no Brasil no século XXI**. In. ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo C. L.; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.). As Políticas da Política. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

KETTLE, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KICKERT, Walter. **Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain.** Public Administration, v. 89, n. 3, 2011.

KINGDON, John . **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** São Paulo: Perspectiva, 2007.

LADI, Stella; LAZAROU, Elena; HAUCK, Juliana. **Brazilian think tanks and the rise of austerity discourse.** Policy and Society, 37:2, 222-242, 2018.

LAGUNA, Mauricio. **Todos los caminos llevan a la nueva gestión pública?** Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición. Revista Chilena de Administración Pública. N. 13, 2009.

LANCASTER, Thomas D. **Electoral Structures and Pork Barrel Politics.** International Political Science Review, vol. 7, n. 1, P. 67-81, 1986.

LANDER, Edgardo. **Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos.** In. LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro, 2005.

LASSWELL H. **The Policy Orientation.** In. The Policy Sciences, eds. D. Lerner e H.D. Lasswell. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LAVINAS, L. **How Social Developmentalism Reframed Social Policy in Brazil.** New Political Economy, 22(6), 628–644, 2017.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. **Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização.** Novos Estudos. CEBRAP, v. 37, p. 191-211, 2018.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. **Social Policy since Rouseff Misrepresentation and Marginalization.** Latin American Perspectives, Issue XXX, Vol. XX No. XXX, Month 201X, 1–16, 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEITE, C. K. S. **Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização.** Política Hoje (UFPE. Impresso), v. 18, p. 306-341, 2009.

_____. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).** Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1593, p. 1-35, 2011.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988.** Organizações & Sociedade (Online), v. 18, p. 99-117, 2011.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. **Nadando contra a maré**: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. *AGENDA POLÍTICA*, v. 06, p. 116-133, 2018.

LEITE, C. K. S.; PERES, Ursula Dias. **Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas**: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade (Online)*, v. 22, p. 621-638, 2015.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, Francisco; HOLANDA, B. M. **Imagens e narrativas do Bolsa Família**: análise da retórica da grande imprensa. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 53, p. 879-898, 2019.

LEITE, Cristiane K.; ANDRADE, Daniel P.; FONSECA, Francisco C. P. **Políticas Públicas, Neoliberalismo e Democracia**: agendas para a gestão pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 85, 1-13, 2021.

LERNER, D; LASSWELL, H. **The Policy Sciences**: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis**: uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LICIO, E. C.; CAMPOS FILHO, A. C.; BARTHOLO, L.; MESQUITA, A. C. S.; PASSOS, L.. **Programas Estaduais de Transferências de Renda com Condiionalidades no Âmbito do Plano Brasil sem Miséria**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2392, p. 1, 2018.

LIMA, Faria. **Depoimento**. In: MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Orgs.). *A construção de um Estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, Maria R. **Beyond local (in)capacity**: analyzing the implementation of federally induced urban policy in Brazil. *Revista do Serviço Público – RSP*, v. 71, p. 116, 2020.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria H. T. A.; FREITAS, Andrea. **Da Sociologia Política ao (neo)institucionalismo**: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil. In: AVRITZER, L.; MILANI, C; BRAGA, M. (orgs.). *A ciência política no Brasil, 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV/ABCP, 2016.

LINDBLOM, Charles. **Politics and Markets: the world's political-economic systems**. New York, Basic Books, 1977.

LINDVALL, Johannes; TEORELL, Jan. **State capacity as power**: a conceptual framework. STANCE Working Paper Series, Vol. 2016, no 1. Lund: Lund University. Disponível em: <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/Event-Papers/State-Capacity-as-Power-September-2016.pdf>. Acesso em: 12/05/2021.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOPREATO, Francisco L. C. **Um novo caminho do federalismo no Brasil?** *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, p. 95-114, dez. 1997.

_____, **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora: Unesp/Unicamp, IE – Unicamp, 2002.

_____. **A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária**. In. Política Fiscal e desenvolvimento no Brasil. org: Márcio Percival e Geraldo Biasoto, Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

LORENA, Allan G.; SANTOS, Liliana; ROCHA, Cristianne F.; LIMA, Marcela S. S.; PINO, Michel R.; AKERMAN, Marco. **Graduação em saúde coletiva no Brasil: onde estão atuando os egressos dessa formação?** Saúde e Sociedade, v. 25, p. 369-380, 2016.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, 65(4), p. 463-492, 2014.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. **Autonomia e Discricionariedade: Matizando Conceitos-chave para o Estado de Burocracia**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, v. 83, p. 21-41, 2017.

LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no Governo**. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____, **Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada**. RBCS, vol. 16, nº 47, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando L. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. RBCS, v. 14, n. 41, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando L. **Política e Reformas Fiscais no Brasil**. Rev. Economia Política. v. 24, n. 01, 2004.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. A. **Democracia, Arenas Decisórias e Política Econômica no Governo Lula**. RBCS, vol. 26, n. 76, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita. **Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada**. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília - DF, v. 48, n.2, p. 101-123, 1997.

LOUREIRO, Maria R.; CALABREZ, Felipe. **Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 28, n. 75, e002, 2020.

LUTIN, L. S. **History and American Public Administration**. Administration & Society, 31(2), 205–221, 1999.

LYNCH, Christian. **Questão de urgência nacional: o Rio como segundo distrito federal**. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), v. 76, 2017.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MANN, M. **The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results.** European Journal of Sociology, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARCHELLI, P. S. **As minorias alfabetizadas no final do período colonial e sua transição para o império:** um estudo sobre a história social e educação no Brasil. Educação Unisinos 10(3):187-200, 2006.

MARENCO, André. **When Institutions Matter:** CAPES and Political Science in Brazil. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 35, n. 1, p. 33-46, 2015.

MARGETTS, Helen. **Modernization Dreams and Public Policy Reform.** In. Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform. Oxford University Press, 2012.

MARQUES, Moisés. **Reformas Financeiras Liberalizantes em democracias emergentes de mercado:** o caso do Brasil. A construção política de redes de proteção para o sistema financeiro a partir da interação entre o Bacen e o BIS, em conjunturas críticas. (Tese de Doutorado: São Paulo: FFLCH-USP), 2005.

MARQUES, Eduardo. **As Políticas Públicas na Ciência Política.** In. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Org). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, E; FARIA, C. A. (org). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar.** São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. **Políticas Públicas no Brasil?** Avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, L.; MILANI, C; BRAGA, M. (orgs.). A ciência política no Brasil, 1960-2015. Rio de Janeiro: FGV/ABCP, p. 321-347, 2016.

MARTINS, Carlos B. **O ensino superior brasileiro nos anos 90.** São Paulo Perspec. v.14, n.1, pp.41-60, 2000.

_____. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil.** Educação & Sociedade, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MARTINS FILHO, João R (Org.). **Os militares e a crise brasileira.** São Paulo: Alameda, 2021.

MCGANN, James G., **2019 Global Go To Think Tank Index Report.** TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. 17, 2020. Disponível em: https://repository.upenn.edu/think_tanks/17

MEDVETZ, T. **Think tanks in America.** Chicago: University of Chicago Press, 2012.

MELLO, Alex F.; DIAS, M. A. **Os reflexos de Bolonha e a América Latina:** problemas e desafios. Educação e Sociedade, Campinas, v.32, n.115, 2011.

MELLO, Janine; RIBEIRO, V. Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia P. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução de desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

MELO, M. A. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, Sergio (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes, 1999.

_____. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social**. *Dados*, vol.48, n.4, 2005.

_____. **Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en el Brasil**. In: Barbieri, M; C Zurbriggen. (Org.). Acción colectiva, Gobierno y Territorio. 1ed. Montevideo: Editora de la Flacso, 2011.

MELO, William; NACIF, Roberto; MARQUES, Guilherme; NIPPES, Rodrigo. **Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública**. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (4): 435-454 out/dez 2012.

MENICUCCI, T. M. G.. **Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil**. *Política Hoje*, v. 27, p. 42-55, 2018.

MENICUCCI, T. M. G.; CARNEIRO, R.. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão: IPEA: Brasília, v. 1686, p. 1-80, 2011.

MENON, I; COELHO, F. S. **Gestão social como campo do saber no Brasil: uma investigação de sua produção científica pela Modelagem de Redes Sociais (2005-2015)**. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 24, p. 1-27, 2019.

MEIRELLES, Henrique. **Meirelles volta a defender reforma da Previdência e cita situação do RJ**. G1.Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/meirelles-cita-reforma-da-previdencia-e-diz-que-situacao-do-rj-e-didatica.html>. Acessado em: 12/07/2022.

MIGNOT, Ana C. V. **Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987)**. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 42, pp. 153-168, 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. **Os meios de comunicação e a prática política**. *Lua Nova*, n.55-56, São Paulo: CEDEC, 2002.

_____. **O Colapso da Democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências.

MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

_____. **Federalismo sem pactuação:** governos estaduais na antessala da federação. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014a.

MORA, Mônica. **Evolução Recente da Dívida Estadual.** Texto para Discussão IPEA n. 2185. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e Endividamento Subnacional:** uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. RJ, Ipea, (TD n° 1142), 2005.

MOTTA, Marly S. **Mania de Estado:** o chaguismo e a estadualização da Guanabara. História Oral, São Paulo, n. 3, p. 91-108, 2000.

_____. **Rio de Janeiro:** de cidade-capital a Estado da Guanabara. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. **A Fusão da Guanabara com o Estado do Rio:** desafios e desencantos. In. FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos; MOTTA, Marly S. (Orgs.). Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001a.

_____. **Rio de Janeiro versus Rio de Janeiro:** o lugar da capital no cenário político fluminense. In: GOMES, A. de C. (org.). Direitos e cidadania: memória, política e cultura. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. **A social-democracia trabalhista:** Marcello Alencar e a política no Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 1, p. 148-161, 2013.

MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Orgs.). **A construção de um Estado:** a fusão em debate. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MORAES, R.; SILVA, Paula; CASTRO, L. C. **Modelos Internacionais de Educação Superior:** Estados Unidos, França e Alemanha. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas.** Niterói: Eduff - Editora da Universidade Federal Fluminense, 2018.

NELSON, B. **Public policy and administration:** An overview. In. GOODIN, R.; KLINGEMANN (Eds.) A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press, pp. 551-592, 1998.

NERI, Marcelo. **A nova classe média:** O lado brilhante da base da pirâmide. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.

_____. **O Rio e o novo federalismo social.** In. PINHERO, A. C.; VELOSO, F. (Orgs.). Rio de Janeiro: um estado em transição. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

NOTTAGE, R.; STACK, F. **The Royal Institute of Public Administration 1922–1939.** Public Administration, n. 50, 1972.

NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries.** World Development. Volume 21, Issue 8, p. 1355-1369, August 1993.

O GLOBO. **Cidade do Rio tem 1.123 imóveis públicos em nome dos extintos Estado da Guanabara e Prefeitura do Distrito Federal.** Publicado em 26 set. 2021. Acessado em 14 nov. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/cidade-do-rio-tem-1123-imoveis-publicos-em-nome-dos-extintos-estado-da-guanabara-prefeitura-do-distrito-federal-25213244?versao=amp&twitterimpression=true&s=03>.

O GLOBO. **Oito empresas do Rio em liquidação, algumas há 25 anos, têm dívidas de R\$ 6,3 bi e até servidores.** Publicado em 31 mai. 2021. Acessado em 25 jan. 2022. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/rio/oito-empresas-do-rio-em-liquidacao-algumas-ha-25-anos-tem-divida-de-63-bi-ate-servidores-1-25041094#:~:text=b%20Consultoria%2C%20chama%20de%20%20E%80%9Cmortas,Diverj\)%3B%20e%20a%20Ciferal](https://oglobo.globo.com/rio/oito-empresas-do-rio-em-liquidacao-algumas-ha-25-anos-tem-divida-de-63-bi-ate-servidores-1-25041094#:~:text=b%20Consultoria%2C%20chama%20de%20%20E%80%9Cmortas,Diverj)%3B%20e%20a%20Ciferal)

OLIVEIRA, Ana L. M. **Educação Superior no Brasil: a inclusão interrompida.** In. ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, TD: 43, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Crítica à Razão Dualista.** O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009.** TD n° 1469 (IPEA), 2010.

OLIVEIRA, Hipólita S. **Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise: o caso do estado do Rio de Janeiro.** Cadernos Metrópole, v. 19, n. 38, 2017.

OLIVEIRA, N. **Neocorporativismo e políticas públicas.** São Paulo: Edições Loyola/CEAS, 2004.

OLIVEIRA, Vanessa E.; LOTTA, Gabriela S. **Implementando uma Inovação: a Burocracia de Médio Escalão do Programa Bolsa Família.** In: CAVALCANTE, Pedro L.; LOTTA, Gabriela S. (Orgs.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. **De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersectoriais e Federativas precisam?** Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família. CADERNOS ENAP, v. 50, p. 5-71, 2017.

OLIVEIRA, Alberto; NATAL, Jorge. **Questão regional, Estado e desenvolvimento no século XX: “olhares” fluminenses a partir dos “interesses” do Rio.** In: NATAL, J.; OLIVEIRA, Alberto de; SILVA, Maurício; SANTOS, M. Minhava dos (Orgs.). O Rio Discriminado (?) pelo governo federal. Rio de Janeiro: FAPERJ - Armazém das Letras, 2007.

OLIVEIRA, F. Godinho; OLIVEIRA, L. D.. **Espaço metropolitano, regionalização da economia e reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro**. Cuyonomics Investigaciones en Economía Regional, v. Ano 3, p. 39-66, 2020.

OLIVEIRA, Kamila P.; RODRIGUES, Maria I. A. **A Experiência da Escola de Governo na Formação do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais**. In: VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane S. A. (Orgs.). Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil. Florianópolis: UDESC, p. 169-187, 2017.

OLIVIERI, Cecília. **Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 29, p. 147-168, 2007.

O TEMPO. **Deputados querem explicações da Cemig sobre a venda da Light**. Em: <https://www.otempo.com.br/politica/deputados-querem-explicacoes-da-cemig-sobre-a-venda-da-light-1.2439563> . Publicado em: 26/01/2021. Acessado em: 14/01/2022.

OSORIO, Mauro. **Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro, SENAC, 2005.

_____. **Economia, desenvolvimento e caminhos para o Rio de Janeiro**. Revista de Economia Fluminense, v. VII, p. 13-17, 2013.

OSORIO, Mauro; VESIANI, Maria H. **O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-social do Estado do Rio de Janeiro**. Cadernos de Desenvolvimento Fluminense: Rio de Janeiro, n.2, 2013.

OSORIO, Mauro; MELO, Luiz Martins; VESIANI, Maria H.; WERNECK, Maria Lúcia. **Desafios para o Desenvolvimento Socioeconômico do Rio de Janeiro**. In. OSORIO, Mauro; MELO, Luiz Martins; VESIANI, Maria H.; WERNECK, Maria Lúcia (Orgs.). Uma Agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

OSÓRIO, Mauro; MARCELLINO, Israel; VEIGA, Leonardo A.; REGO, Henrique R. S.; FALCÃO, Marianna S. **O potencial representado pelo sistema produtivo de petróleo e gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional**. Cadernos do Desenvolvimento, v. 16, p. 165-196, 2021.

OXFAM BRASIL. **Racismo Estrutural Mata!** Oxfam Brasil. 27.05.2022. Acessado em 27.05.2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/racismo-institucional-mata/>

PACHECO, Regina S. **Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002**. Rev. Adm. Empres., vol.43, n.4, 2003.

PALLOTTI, Pedro L. M.; PEREIRA, C; CAMÕES, M. R. S.. **A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento**. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. v. 14, n. 2, 2015.

PALIER, Bruno. **Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory**. In: *A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

PEREIRA, Carlos; ROBEIRO, Mauricio C. **Instituições Políticas no Rio de Janeiro: a influência dos *checks & balances* e da competição política nas políticas públicas**. In: PINHEIRO, Armando C.; VELOSO Raul (Orgs.). *Rio de Janeiro: um estado em transição*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PEREZ, Olívia Cristina. **Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho**. *Opinião Pública*, v. 25, n. 3, 2019.

PETERS, Guy. **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration**. Routledge Press, 2009.0

PETERS, G.; PIERRE, J.; KING, D. **The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism**. *The Journal of Politics* 67 (4), 2005.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2004

_____. **Public Policies as Institutions**. In: SHAPIRO, Ian; SKODRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Eds.) *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. NY: New York University Press, 2006.

PINHEIRO, Armando C.; VELOSO Raul (Orgs.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PINTO, F. A. C. A.; BRANCO, J. E. S. C.; AZEM, P. L. **A Reforma Gerencial no Estado do Rio de Janeiro**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009, Brasília. Paine151: Macropolítica de Gestão nos Estados, 2009.

PINTO, F. A. C. A.; GUIMARAES, S. C. **Eficiência do Gasto Público: Estudo de Caso da Comissão de Reestruturação do Estado do Rio de Janeiro**. In: XIV Congresso del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2009, Salvador, Brasil. XIV Congreso del CLAD - Avaliação e monitoramento de projetos e programas e seus reflexos na modernização da gestão pública, 2009.

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: A crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro**. *Revista de Economia Política*, v. 54, p. 107-147, 2019

PIRES, Felipe de Carvalho. **A Atual Política de Recursos Humano na Administração Pública Fluminense: uma análise sobre as novas leis de carreiras**. V Congresso Consad de Gestão Pública. 4, 5 e 6 de julho de 2012.

PIRES, Manoel. **Austeridade seletiva**. Blog do Ibre. 24/06/2021. In: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/austeridade-seletiva> . Acessado em 25/08/2021.

PIRES, Marília F. C. **Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade no ensino**. Interface - Comunicação, Saúde, Educação. v. 2, n. 2, p. 173-182, 1998.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, V. A; MIDDLEJ, S. A; FONSECA, S. A; VENDRAMINI, P; COELHO, F. S. **Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014.

POCHMMAN, Marcio; CASTRO, J. Abrahão de. (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbarie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the Public Services**. Blackwell Business, 1993.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Continuity and Change in Public Policy and Management**. Edward Elgar Publishing Inc., 2009.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis into the age of austerity**. Oxford University Press, 2017.

POZZI, P.; GODINHO, P. **Insistir con la esperanza: el compromiso social y político del intelectual**. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

PRUD'HOMME, R. **On the dangers of decentralization**. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993.

RAADSCHELDERS, J. C; LEE, Kwang-Hoon. **Trends in the Study of Public administration: empirical and Qualitative observations from Public Administration**. Public Administration Review, v 71, Issue 1, 2011.

RAMIRO JUNIOR, L. C.. **A Crise de Segurança Pública do Rio de Janeiro: um impasse para o federalismo nacional**. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 33, p. 31-59, 2018.

REINSBERG, Bernhard; KENTIKELLENIS, Alexander; STUBBS, Thomas; KING, Lawrence. **The World System and the Hollowing Out of State Capacity: How Structural Adjustment Programs Affect Bureaucratic Quality in Developing Countries**. American Journal of Sociology, Volume 124 Number 4, pp. 1222–57, January 2019.

RESENDE, Carolina T. **O Congresso e o Orçamento: o papel das Emendas Parlamentares**. Nota de Política Econômica. Grupo de Economia do Setor Público (IE/UFRJ), Outrubro, 2021.

REZENDE, Fernando *at all*. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

REZENDE, Flávio da C. **Por que falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. **Tendências da Gestão Pública nos países da OCDE.** In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (Orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.* São Paulo: Fundap, 2005.

_____. **Limites e Possibilidades para a Análise das Reformas da Gestão Pública Brasileira em uma Perspectiva Institucional.** In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José G. L (Orgs.). *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

RIBEIRO, Lílian Teixeira. **Tensão entre direito e filantropia na política de Assistência Social:** um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Departamento de Serviço Social da PUC – Rio, 2005.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, Fábio. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados.** Rio de Janeiro: BNDES, (Texto para Discussão, 69), 1999.

RIO DE JANEIRO (estado). **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010.** Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Criação da Carreira de Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gestor Público Financeiro do Estado do Rio de Janeiro, 2007a.**

ROBERTS, Alasdair. **The Logic of Discipline:** Global Capitalism and the Architecture of Government. Oxford University Press, 2010.

ROCHA, Roberto P. **Depoimento.** In: MOTTA, M; SARMENTO, C. E (Orgs.). *A construção de um Estado: a fusão em debate.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

RODRIGUES, Theófilo M.. **Realinhamentos Partidários no Estado do Rio de Janeiro (1982-2018).** Revista Política e Sociedade, v. 19, p. 332-356, 2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia Para Poucos:** Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROUSSEFF, Dilma. **Dilma Rousseff recomenda o livro "A Nova Classe Média"** - Marcelo Neri - CPS/FGV. Em: 26/04/2012. In: <https://www.youtube.com/watch?v=UQP5XrvWyLc> . Acessado em 10/06/2021.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning:** An Advocacy Coalition Approach. Westview Press, 1993

SABATIER, Paul. **Theories of the policy process.** Boulder: Westview Press, 1999.

SALANDIA, Luis F. V. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** Banco Mundial. Relatório Final. Niterói – Dezembro, 2012.

SANTOS, Angela M. S. P. **Limites e Possibilidades do Planejamento Estadual**. Reflexões a partir da Experiência da Guanabara. R. Prog. Pós-Grad. Arquit Urb. FAU-USP, São Paulo v.1, n.2, p. 65-75, dez. 1992.

SANTOS, Nadja Paraense. **Pedro II, Sábio e Mecenas, e sua relação com a Química**. Revista da SBHC, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 54-64, jan./ju0n. 2004.

SANTOS. Solange Maria. Rankings Internacionais de Universidades: Comparação e Desempenho por Áreas. In. MARCOVITCH, Jacques (org). **Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais**. São Paulo: Com-Arte; Fapesp, 2018.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SANTOS, M. H. C.; PINHEIRO, M. L. M.; MACHADO, Érica M.. **Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 45, n. 2, 1994.

SARAVIA. Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In. Políticas Públicas: coletânea. Brasília-DF: ENAP, 2006.

SARMENTO, Carlo E. **O Espelho Partido da Metrópole. Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas**. Rio de Janeiro: Folha Seca: Faperj, 2008.

SASSEN, Saskia. **Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization**. New York: Columbia University Press, 1996.

SASSEN, Saskia. **The State and Globalization**. International Journal of Postcolonial Studies. v. 5, n. 2, p. 241-248, 2003.

SCHNEIDER, Ben, R. **Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America**. J. Lat. Amer. Stud. n. 41, 2009.

SCHNEIDER B. R.; DONNER, R. **The New Institutional Economics, Business Associations, and Development**. Brazilian Journal of Political Economy 20, no. 3, 2000.

SCHUMPETER, Joseph. **The Crisis of the Tax State**. In: SWEDBERG, Richard (Ed). Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism. Princeton: Princeton University Press, p. 99-140, 1991.

SCHWARCZ, Liliam. **As Barbas do imperador, D. Pedro II: um Monarca dos Trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCHWARTZ, H. **Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s**. Administration & Society, Vol 26, Issue 1, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. **A Ciência no Império**. Parc. Estrat., v. 17, n. 34, p. 155-176, jan-jun 2012.

SECCHI, L.; ITO, L. E. **Think Tanks e Universidades no Brasil**: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 46, p. 333-354, 2016.

SECPLAN. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro – I PLANRIO - 1976-1979**.

SENTO-SÉ, João T. **Brizolismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Azulões e Treme-Terra**: 25 anos de políticas públicas de segurança e o novo estado do Rio de Janeiro. In. FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos; MOTTA, Marly S. (Orgs.). *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

SICSU, J., DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. **Por que novo desenvolvimentismo?** *Revista de Economia Política*, vol.27, nº 4, outubro-dezembro, p. 507-524, 2007.

SINGER, André. **Mídia e democracia**. *Revista USP*, n.48, p. 58-67, 2001.

_____. **Cutucando onças com varas curtas**. *Novos Estudos Cebrap*, nº 102, jul. 2015.

SIKKINK, K. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Keneth. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal**. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, 1982.

SILVA, S. P. R.. **O Rio de Janeiro e a Guanabara nos 1970**: a fusão, o chaguismo, o amaralismo. *MNEME (CAICÓ. ONLINE)*, v. 10, p. 17-30, 2010.

SILVA, André L. N. **Os estados no Suas**: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 5, 2015.

SILVA, Lucas. A. L. **Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família**: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n 3, 2013.

SILVA, Tiago Falcão (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018.

SILVA, S. A.; TEIXEIRA, G. D.; BARBOSA, S. C. T.; ARAUJO, S. V. M.. **Residência em políticas públicas**: uma experiência inovadora de formação. *Cadernos de Pesquisa*. v. 45, n. 157, 2015.

SILVEIRA, Jorge L. R. **A Fusão da Guanabara & Rio de Janeiro**: memórias de vietcongues e do Poder Judiciário Fluminense. Tese (doutorado) – Curso de Pós-Graduação em História, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, 2008.

SINGER, A. **Cutucando onças com varas curtas**. *Novos Estudos Cebrap*, nº 102, jul. 2015.

SIQUEIRA, Maria E. G.; MATTOS, Pedro L. C. L. **Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica?** Um estudo de caso. *RAP — RIO DE JANEIRO* 42(1):35-60, JAN./FEV. 2008.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, K. **State capacity and economic intervention in the early new deal**. *Political Science Quarterly*, 97(2):255–278, 1982.

SOBRAL, Bruno L. B. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional**: Uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Ed. Garamond: Rio de Janeiro, 2013.

_____. **A evidência da estrutura produtiva oca**: o estado do rio de janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

_____. **Crise no Estado do Rio de Janeiro**: diagnóstico e perspectivas. *Econômica: Niterói*, v. 19, p. 1, 2017a.

SOEDERBERG, Susan; MENZ, Georg; CERNY, Philip. **Internalizing Globalization**: The Rise of Neo-liberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism. Palgrave, 2005.

SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. **Central Banking, Democratic Governance and Political Authority**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, p. 106-132, 1998.

SOUZA, Celina. **Pesquisa em Administração Pública no Brasil**: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.

_____. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil**: o impacto do federalismo e da descentralização. *Revista Dados*, v.41, n.3, 1998a.

_____. **Políticas Públicas**: Questões Temáticas e de Pesquisa. *Caderno CRH* 39: 11-24. 2003.

_____, **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003a.

_____, **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, 2005.

_____. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____, **Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros**. *RBCS*, v.22, n.63, p. 31-53, 2007a.

_____. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina**: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016a.

_____. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, 2017.

_____. **Federalismo e Capacidade Estatais**: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: Roberto Pires; Gabriela Lotta; Vanessa Elias. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. 1ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 269-298, 2018.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, Sao Paulo, v. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**: avanços recentes e agenda para o futuro. In. AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria (Orgs.). *A Ciência Política no Brasil 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade Estatal e Burocracia**: sobre conceitos, dimensões e medidas. In. MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda M.; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alícia. V; CARVALHO, C. Paes de (Orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020.

SPINK, P. K. **Um olhar pessoal sobre parte da formação do Campo de Públicas**. In: ALMEIDA, L. S. B.; SILVEIRA, R. M. C.; RODRIGUES, M. I. A.; MELO, C. M. O. (Orgs.). *Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre democracia no século XXI e os desafios para gestão pública*. Belo Horizonte: FJP, 2020.

STONE, D. **Recycling bins, garbage cans or think tanks?** Three myths regard policy analysis institutes. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 259-278, 2007.

STREECK, Wolfgang. **Re-Forming Capitalism**. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford, Oxford University Press, 2010.

_____. **The Crises of Democratic Capitalism**. *New Left Review*, n. 71, 2011.

_____. **How Will Capitalism End?** *New Left Review*, n. 87, 2014.

_____. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013.

_____. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo, 2018.

STREECK, W; THELEN, K. **Institutional Change in Advanced Political Economies**. In: HANCKÉ, Bob (Edt.). *Debating Varieties of Capitalism. A Reader*. Oxford University Press, 2009.

SVARA, J. **The myth of the dichotomy**: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, v. 61, n 2, 2001.

SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian G. **'Seeing Like a Social Movement'**: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 38, p. 411-434, 2019.

TAFNER, Paulo; VILLELA, Renato. **Finanças Públicas do Estado do Rio de Janeiro**: modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável. In. *Rio: a Hora da Virada*. Editora Elsevier, 2011.

TANZI, V. **Fiscal federalism and decentralization**: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. The World Bank, Washington, D. C., 295-316, 1995.

TEIXEIRA, T. **Brazilian think tanks**: between the past and the future. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. (Eds.). Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press, 2013.

TENÓRIO, Fernando G.; ARAÚJO, Edgilson T.. **Mais uma vez o conceito de gestão social**. CADERNOS EBAPE.BR (FGV), v. 18, p. 891-905, 2020.

TENÓRIO, Fernando G.; TEIXEIRA, Marco A. C. **O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 13, núm. 2, 2021.

TENORIO, Fernando; WANDERLEY, Sergio. **Celso Furtado**: um economista a serviço da gestão pública (1943-1964). Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 52, n. 3, p. 507-526, June 2018.

TER-MINASSIAN, T. **Decentralization and macroeconomic management**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

THATCHER, Mark. **Varieties of Capitalism in an Internationalized World**: Domestic Institutional Change in European Telecommunications. Comparative Political Studies, n. 37, 2004.

THELEN, Kathleen. **Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity**. Cambridge University Press, 2012.

TILLY, Charles. **The formation of national states in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

TILLY, Charles. **War making and state making as organized crime**. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). Bringing the state back in. Nova York: Cambridge University Press, 1985.

TINOCO, Vinicius B. **Financeirização da Reforma do Estado e as Administrações Estaduais**: uma contribuição ao debate acerca do desenvolvimento regional. Economia Política do Desenvolvimento, v. 1, p. 123-152, 2009.

_____. **O Discurso da Eficiência**: Ajuste Fiscal, Reformas Gerenciais e Subdesenvolvimento. In: BURITY, Joanildo; RODRIGUES, Cibele; SECUNDINO, Marcondes. (Orgs.). Desigualdade e Justiça Social: a dinâmica Estado e Sociedade. 1ed. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

_____. **Desafios, Vicissitudes e Possibilidades do Campo de Públicas no Brasil**. Agenda Política, v. 4, p. 302-332, 2016.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (Orgs.). **Rio: a Hora da Virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VAN DER ZWAN, Natascha. **Making sense of financialization**. *Socio-Economic Review*, Volume 12, Issue 1, pp. 99–129, January 2014.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e o Controle Fiscal e Financeiro pela União Pós-Real**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Unicamp - Instituto de Economia, 2006.

VASCONCELOS, Maria C. C.; ALMEIDA, Nival N.; PEIXOTO, Leonardo F.. **Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro: heranças, marcos legais e limites políticos de um órgão do Estado**. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., vol.25, n.96, pp.701-720, 2017.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **A hora e vez do Rio de Janeiro: desenvolvimento, segurança e favelas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane S. A. (Orgs.). **Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil**. Florianópolis: UDESC, 2017.

VEREIN FÜR SOCIALPOLITIK. **History**. Disponível em: <https://www.socialpolitik.de/En/history>. Acessado em 18/03/2021.

VESCOVI, Ana P.; COSTA, Ana C. A. A ênfase correta. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-enfase-correta,10000025089>. Acessado em 27/07/2022.

VESCOVI, Ana .P. **Nosso compromisso é com o cumprimento da meta do primário**. Revista Conjuntura Econômica, FGV: Rio de Janeiro, v.71, n.08, pp. 12-17, ago. 2017.

VIANNA, Maria L. T. W. **A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira**. BIB, Rio de Janeiro, n. 28, pp. 3-41, 1989.

_____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

_____. **Hiper-realidade ou hipoteoria? A reflexão dos cientistas sociais sobre política social no Brasil hoje**. In. OLIVEIRA, F. B. de (ORG.). Política de gestão pública integrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 63-71

VIEIRA, Danilo J. **Evolução do Ensino Superior Brasileiro em Período Recente: novas perspectivas para o desenvolvimento regional**. In. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Orgs.: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 475 p.

VIEIRA, A. M. Machado; CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Portal de Informações Gerenciais: a inteligência informacional como instrumento de governança do Plano Rio Sem Miséria**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. n. 6, Julho-Dezembro, 2013.

VILLELA, Renato; TAFNER, Paulo. **Finanças Públicas do estado do Rio de Janeiro: modernização, eficiência e preparação para o desenvolvimento sustentável**. In. URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (Orgs.). **Rio: a Hora da Virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

XAVIER, Libânia N. **Inovações e (des)continuidades na política educacional fluminense (1975-95)**. In. FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos; MOTTA, Marly S. (Orgs.). Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

WAGNER, Peter. **Public Policy, Social Science, and the State: An Historical Perspective**. In. FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (edits). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. CRC Press. Taylor & Francis Group, 2007, pp. 29-40.

WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WALDO, Dwight. **The Study of Public Administration**. Doubleday and Company, INC. Garden City, N. Y, 1955.

_____. **The Administrative State Revisited**. Public Administration Review.v. 25, n. 1, Twenty-Fifth Anniversary Issue, pp. 5-30, 1965.

WEFFORT, Francisco Correia. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WOOD JR., Thomaz. **Origens do produtivismo acadêmico e o caminho do impacto social do conhecimento**. Acessado em 20/05/2016. Revista Ensino Superior (Unicamp). Acessado em 29/04/2021. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/origens-do-produtivismo-academico-e-o-caminho-do-impacto-social-do-conhecimento>

WRIGHT, Vincent. **The paradoxes of administrative reform**. In. KICKERT, Walter J. M (Org.). Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 7-13, 1997.

APÊNDICE A – LISTA DAS PRINCIPAIS COLETÂNEAS PUBLICADAS PELO IPEA E ENAP ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2020

- 1) GOMIDE, Alexandre. A.; PIRES, Roberto (Orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. 385p.
- 2) MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. 326 p.
- 3) LOPEZ, Felix Garcia. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: Ipea, 2015. 210 p.
- 4) CAVALCANTE, Pedro L. C; LOTTA, Gabriela S. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. 308 p.
- 5) CARDOSO JR., José Celso (Org.). Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa, elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015. 399 p.
- 6) CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre S (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- 7) CARDOSO JR., José C.; PIRES, Roberto R (Orgs.). PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. 317 p.
- 8) CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. V (Orgs.). PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. 308 p.
- 9) GOMIDE, Alexandre A.; BOSCHI, Renato R (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536 p.
- 10) OLIVEIRA, Vanessa E. O.; LOTTA, Gabriela S. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família. Brasília: Enap, 2017. 72 p.
- 11) PAULA, Jean M. P.; PALOTTI, Pedro L. M.; CAVALCANTE, Pedro L. C.; ALVES, Pedro A (Orgs.). Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap e Ipea, 2017. 411 p.
- 12) XIMENES, Daniel A (Org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018. 244 p.
- 13) CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap/Ipea, 2017. 266 p.
- 14) PIRES, Roberto R. C.; LOTTA, Gabriela. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018. 413p.
- 15) GOMIDE, Alexandre A.; PEREIRA, Ana K (Orgs.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. 449 p.

- 16) CAVALCANTE, Pedro L.; GOMIDE, Alexandre A (Orgs.). O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. 415 p.
- 17) SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p.
- 18) SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 112 p.
- 19) CAPELLA, Ana C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018. 151 p.
- 20) SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. Poder de agenda. Brasília: Enap, 2018. 94 p.
- 21) FARIA, Carlos A. P. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília: Enap, 2018. 104 p.
- 22) GRIN, Eduardo J.; ABRUCIO, Fernando L. Governos locais: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019. 104 p.
- 23) EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público. Brasília: Enap, 2019. 79 p.
- 24) LOTTA, Gabriela S. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. 324 p.
- 25) PIRES, Roberto R. C. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 736p.
- 26) LIPSKY, Michael. Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. 430p.
- 27) CAVALCANTE, Pedro L (Org.). Inovação e políticas: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. 427 p.
- 28) ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. 72 p.
- 29) SILVESTRE, Hugo C. A (Nova) governança pública. Brasília: Enap, 2019. 106 p.
- 30) COUTO, Cláudio G. Sistema de governo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2019. 136 p.
- 31) DIAS, Thiago F.; SANO, Hironobu; MEDEIROS, Marcos F M. Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública. Brasília: Enap, 2019. 102 p.
- 32) COELHO, Fernando S. História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas. Brasília: Enap, 2019. 164 p.
- 33) JACCOUD, Luciana. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: Ipea, 2020. 479 p.
- 34) MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda M.; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia P.. (Orgs.). Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. 270 p.

35) CAVALCANTE, Pedro L. C. SILVA, Mauro S (Orgs.). Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 595 p.

36) LOTTA, Gabriela S. Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: Enap, 2021. 95 p.

APÊNDICE B – LISTA DOS EMPRÉSTIMOS REALIZADOS PELO BID E BIRD AOS GOVERNOS ESTADUAIS ENTRE 2002 E 2017 – FINALIDADES E VALORES

2002			
UF	Finalidade	Credor	Valor (US\$)
AC	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	156.805.840,00
PE	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	208.836.000,00
RN	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	22.500.000,00
SC	Preservação e recuperação ambiental	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	147.466.960,00
2003			
BA	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	60.000.000,00
PE	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	55.500.000,00
2004			
MG	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	35.000.000,00
SP	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	20.000.000,00
SP	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	70.664.000,00
TO	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	60.000.000,00
2005			
AM	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	140.000.000,00
BA	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	54.350.000,00
CE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	240.000.000,00

MA	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	30.000.000,00
PE	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	31.500.000,00
2006			
AP	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	4.800.000,00
BA	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	10.000.000,00
BA	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	49.296.000,00
BA	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	12.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	37.500.000,00
DF	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	57.643.000,00
MG	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	170.000.000,00
PA	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	60.000.000,00
PE	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	30.000.000,00
SP	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	9.000.000,00
2007			
DF	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	177.203.030,00
RN	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	22.500.000,00
RN	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	35.900.000,00
2008			
AC	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	120.000.000,00

AM	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	154.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	240.000.000,00
CE	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	41.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	103.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	77.000.000,00
MG	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	976.000.000,00
PA	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	10.000.000,00
RS	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	1.100.000.000,00
SP	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	10.000.000,00
SE	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	20.800.000,00
2009			
AL	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	195.450.000,00
AM	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	77.000.000,00
BA	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	409.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	46.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	45.000.000,00
DF	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	130.000.000,00
ES	Preservação e recuperação ambiental	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	71.500.000,00
MA	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	13.200.000,00

MG	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	40.000.000,00
MG	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	10.000.000,00
PB	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	20.900.000,00
PE	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	15.000.000,00
PE	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	154.000.000,00
PI	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	16.951.000,00
RJ	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	19.759.050,00
RJ	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	485.000.000,00
RJ	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	39.500.000,00
SP	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	78.000.000,00
2010			
BA	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	30.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	150.000.000,00
ES	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	21.992.000,00
MS	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	12.000.000,00
MG	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	461.000.000,00
PE	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	10.000.000,00
RJ	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	18.673.000,00
RN	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	7.000.000,00
RS	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	60.000.000,00
SC	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	30.000.000,00

SC	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	90.000.000,00
SP	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	162.454.000,00
SP	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	120.000.000,00
2011			
BA	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	10.000.000,00
PB	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	7.479.000,00
RJ	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	485.000.000,00
RJ	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	112.000.000,00
RJ	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	451.980.000,00
RO	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	6.231.000,00
SP	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	115.700.000,00
2012			
AM	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	280.000.000,00
BA	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	600.000.000,00
CE	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	100.000.000,00
MT	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	15.032.000,00
PE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	500.000.000,00
PE	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	100.000.000,00
PI	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	350.000.000,00

RJ	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	300.000.000,00
RS	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	480.000.000,00
RS	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	200.000.000,00
SE	Preservação e recuperação ambiental	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	70.275.000,00
TO	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	40.431.000,00
TO	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	99.000.000,00
2013			
AC	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	72.000.000,00
AL	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	250.000.000,00
AL	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	7.000.000,00
AM	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	184.000.000,00
BA	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	45.270.000,00
BA	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	50.822.905,00
CE	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	350.000.000,00
CE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	66.500.000,00
GO	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	11.577.000,00
PA	Educação	Banco Interamericano de Desenvolvimento	200.810.000,00
PR	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	350.000.000,00
PE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	550.000.000,00
PE	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	400.000.000,00

PE	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	200.000.000,00
RJ	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	48.000.000,00
RJ	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	100.000.000,00
RN	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	360.000.000,00
SP	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	300.000.000,00
SE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	60.000.000,00
SE	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	5.788.000,00
SE	Multissetorial	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	150.000.000,00
2014			
AC	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	250.000.000,00
AM	Educação	Banco Interamericano de Desenvolvimento	151.180.000,00
AM	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	216.000.000,00
BA	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	150.000.000,00
BA	Saúde	Banco Interamericano de Desenvolvimento	200.000.000,00
DF	Desenvolvimento sustentável	Banco Interamericano de Desenvolvimento	50.000.000,00
PR	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	60.000.000,00
PR	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	8.500.000,00
RS	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	50.000.000,00
RS	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	200.000.000,00
RS	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	280.000.000,00
SP	Fortalecimento Institucional	Banco Interamericano de Desenvolvimento	270.000.000,00

2015			
ES	Desenvolvimento sustentável	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	225.000.000,00
RJ	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	60.000.000,00
2016			
CE	Multissetorial	Banco Interamericano de Desenvolvimento	50.000.000,00
DF	Profisco	Banco Interamericano de Desenvolvimento	31.997.000,00
PR	Segurança pública	Banco Interamericano de Desenvolvimento	67.200.000,00
PI	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	120.000.000,00
PI	Fortalecimento Institucional	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	200.000.000,00
2017			
CE	Saúde	Banco Interamericano de Desenvolvimento	123.000.000,00
DF	Preservação e recuperação ambiental	Banco Interamericano de Desenvolvimento	100.000.000,00
ES	Segurança pública	Banco Interamericano de Desenvolvimento	56.000.000,00
PB	Desenvolvimento rural	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	50.000.000,00
SE	Saúde	Banco Interamericano de Desenvolvimento	100.000.000,00

APÊNDICE C – GASTOS PRIMÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

Gastos primários deflacionado pelo IPCA	2016	2021*	Var.
Despesa Total (Exclui créditos extraordinários, auxílio para E/M e Bolsa Família)	1.484.051	1.460.308	-1,6%
1 Benefícios Previdenciários	631.441	697.990	10,5%
1.1 Benefícios Previdenciários - Urbano	483.507	541.061	11,9%
1.2 Benefícios Previdenciários - Rural	133.935	135.294	1,0%
1.3 Sentenças e precatórios	13.999	21.636	54,6%
2 Pessoal e Encargos Sociais	313.686	333.917	6,4%
2.1 Ativo Civil	140.951	140.980	0,0%
2.2 Ativo Militar	29.980	34.853	16,3%
2.3 Aposentadorias e pensões civis	85.866	94.434	10,0%
2.4 Reformas e pensões militares	47.853	57.026	19,2%
2.5 Outros	9.037	6.625	-26,7%
3 Outras Despesas Obrigatórias	250.974	206.487	-17,7%
3.1 Abono e seguro desemprego	68.202	62.704	-8,1%
3.2 BPC	60.579	66.377	9,6%
3.3 Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	6.826	21	-99,7%
3.4 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	21.471	8.547	-60,2%
3.5 FUNDEB (Complem. União)	16.648	15.979	-4,0%
3.6 Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15.784	11.130	-29,5%
3.7 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	7.071	5.418	-23,4%
3.8 Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	12.181	24.361	100,0%
3.9 Subsídios, Subvenções e Proagro	28.695	2.380	-91,7%
3.10 Demais	13.517	9.570	-29,2%
4 Despesas Sujeitas à Programação Financeira	287.949	221.913	-22,9%
4.1 Benefícios a servidores públicos	15.580	13.788	-11,5%
4.2 Saúde	118.680	113.302	-4,5%
4.3 Educação	41.289	25.603	-38,0%
4.4 Defesa	17.133	12.089	-29,4%
4.5 Transporte	15.182	9.025	-40,6%
4.6 Administração	6.549	5.841	-10,8%
4.7 Ciência e Tecnologia	6.821	3.340	-51,0%
4.8 Segurança Pública	3.128	2.853	-8,8%
4.9 Assistência Social	5.418	2.260	-58,3%
4.10 Demais	58.167	33.812	-41,9%

* Acumulado em 12 meses até abril

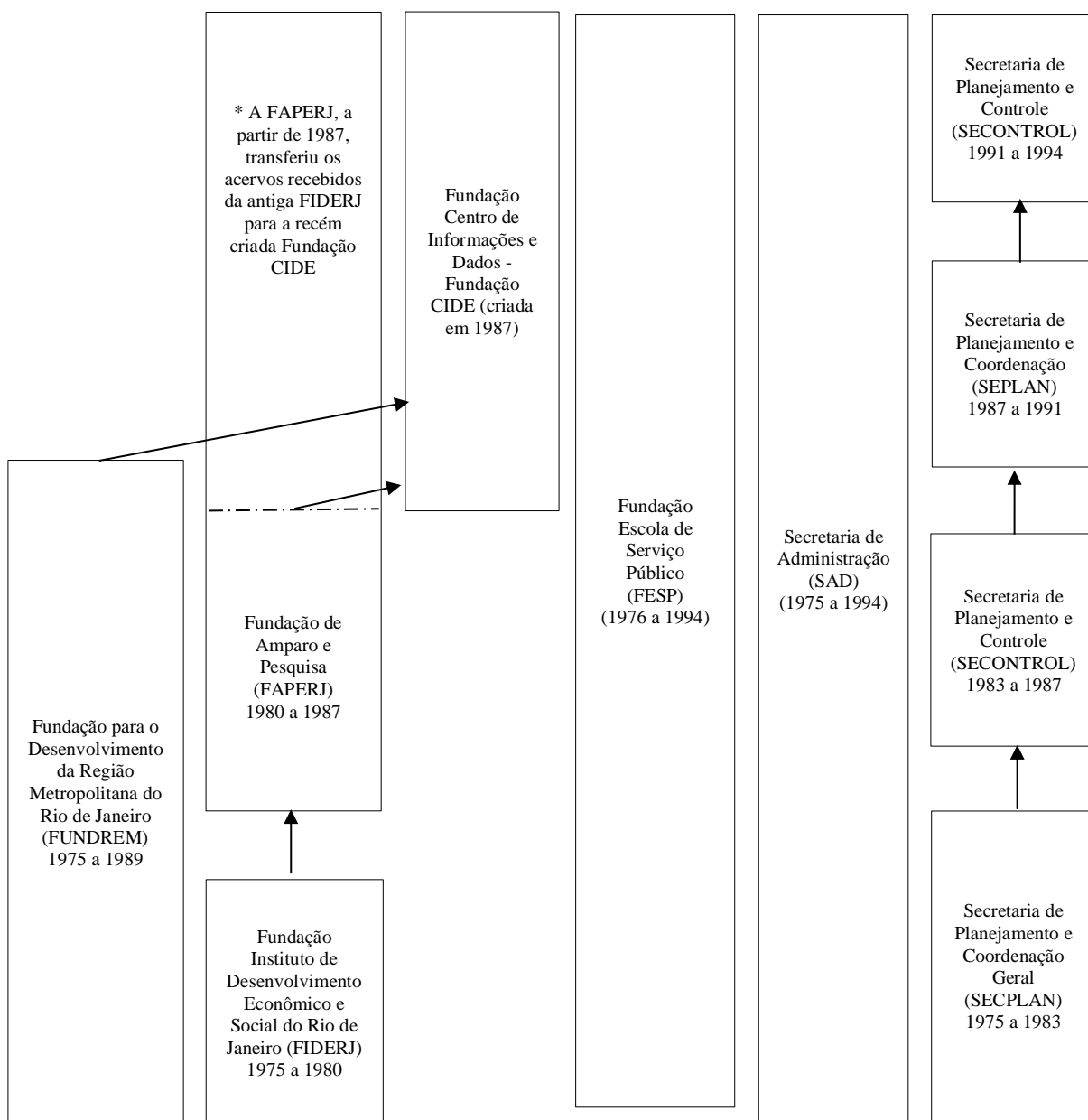
APÊNDICE D: Mudanças de secretários nos governos Sérgio Cabral e Pezão – anos selecionados

Ano	Quantidade	Secretarias
2008	-	-
2009	4	Educação; Meio Ambiente; Trabalho e Renda; Turismo, Esporte e Lazer
2010	1	Habitação
2011	8	Casa Civil; Fazenda; Educação; Meio Ambiente; Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca; Trabalho e Renda; Assistência Social e Direitos Humanos; Turismo
2012	2	Casa Civil; Trabalho e Renda
2013	4	Obras; Ciência e Tecnologia; Trabalho e Renda; Assistência Social e Direitos Humanos
2014	3	Saúde; Defesa Civil; Trabalho e Renda; Esporte e Lazer
2015	20	Casa Civil; Governo; Planejamento e Gestão; Fazenda; Desenvolvimento Econômico; Obras; Saúde; Educação; Habitação; Transporte; Meio Ambiente; Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca; Trabalho e Renda; Cultura; Assistência Social e Direitos Humanos; Esporte e Lazer; Turismo; Envelhecimento Saudável; Defesa do Consumidor;
2016	10	Governo; Fazenda; Desenvolvimento Econômico; Administração Penitenciária; Saúde; Defesa Civil; Trabalho e Renda; Assistência Social e Direitos Humanos; Envelhecimento Saudável; Defesa do Consumidor

Fonte: DOE/RJ. Elaboração própria

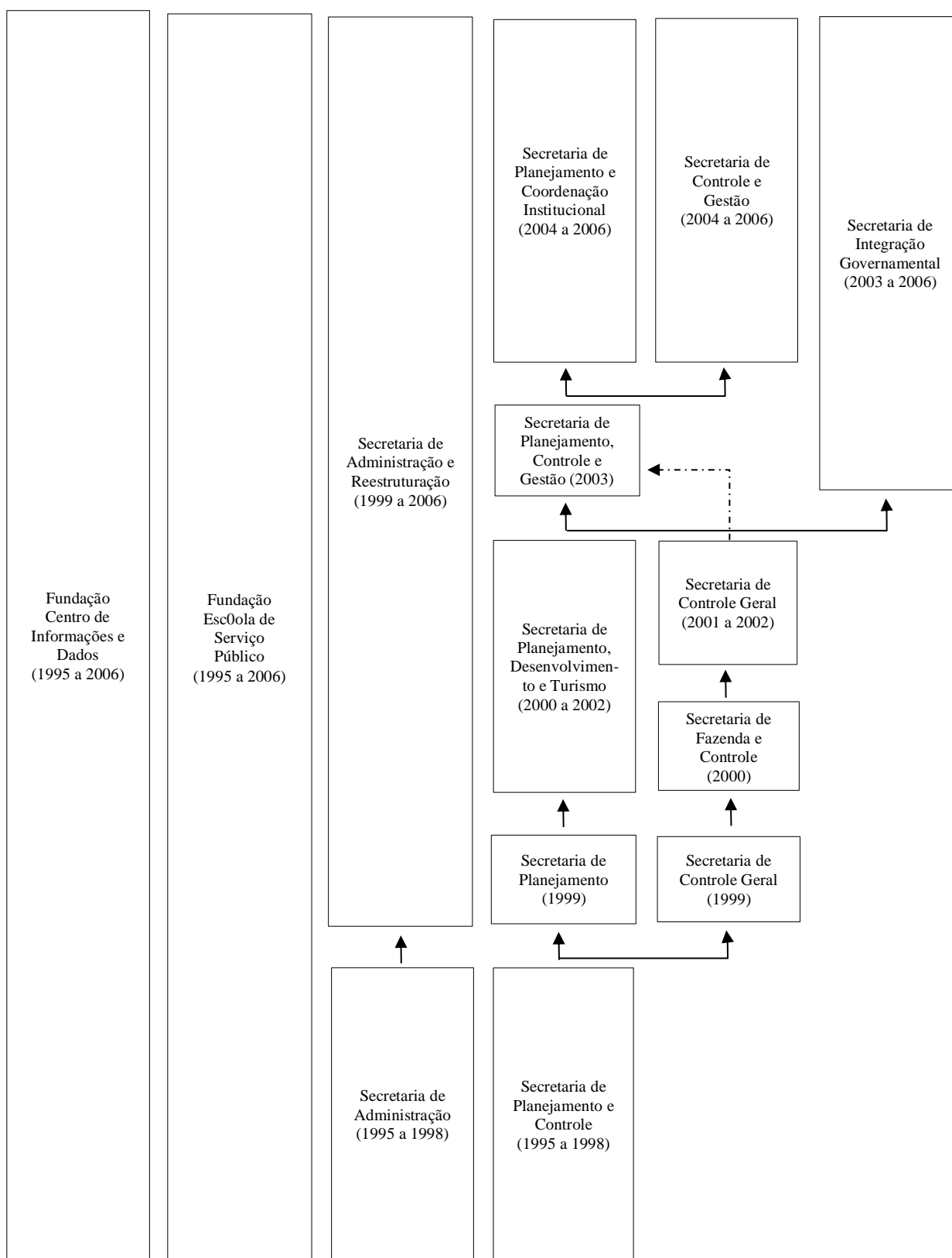
APÊNDICE E: Trajetória e transformações no *Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento* entre 1975 e 1994, 1995 e 2006, 2007 e 2018

F.1) Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 1975 e 1994



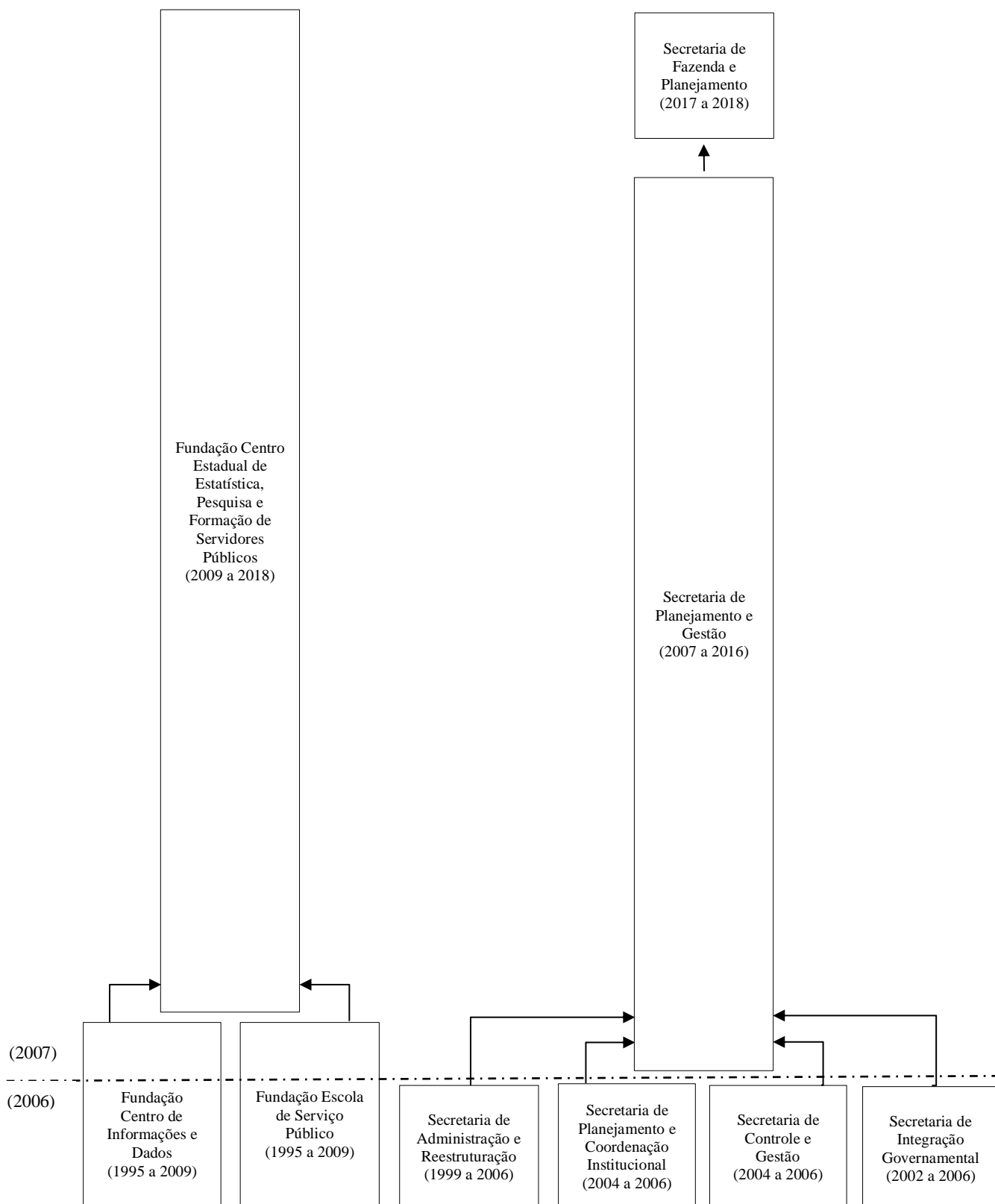
Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

F.2) Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 1995 a 2006



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

F.3) Trajetória e transformações no Arranjo Institucional da Administração Pública para o Planejamento e Desenvolvimento entre 2007 a 2018



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.