

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

THAIS LUIZ VARGAS

**O GOVERNO LULA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ANÁLISE CRÍTICA**

JUIZ DE FORA
2012

THAIS LUIZ VARGAS

**O GOVERNO LULA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ANÁLISE CRÍTICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho.

JUIZ DE FORA
2012

Vargas, Thais Luiz

O Governo Lula e a Administração Pública Federal: Análise Crítica/ Thais Luiz Vargas. 2012.

176 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-

Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Administração. 2. Burocracia. 3. Gerencialismo.

**O GOVERNO LULA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
ANÁLISE CRÍTICA**

THAIS LUIZ VARGAS

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora nomeada pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho (Orientador)

Prof^a. Dra. Auta Iselina Stephan de Souza

Prof. Dr. Henrique André Ramos Wellen

Aos meus pais Paulo e Rosângela, certeza de amor incondicional;
Ao Victor, parte de mim;
À Erika e José Rodrigo, sublime vivência de afeto e carinho;
Ao Flávio, convicção de que o amor ultrapassa qualquer entendimento, simplesmente amo.

AGRADECIMENTOS

Não imagino outra forma de iniciar os agradecimentos sem começar com um muito obrigada ao meu orientador, o qual considero ser um grande "Mestre". Mestre – pois essa foi a definição mais pertinente para designá-lo no meu entendimento, nota-se o porque: *"Mestre é aquele que caminha com o tempo, propondo, ensinando, fazendo comunhão, despertando a sabedoria. Mestre é aquele que estende a mão, inicia o diálogo, ora caminha junto ora conduz no aprendizado contínuo. Não é o que ensina fórmulas, regras, raciocínios, mas o que questiona e desperta para a realidade, Mestre é aquele que mostra a cada momento a compreensão junto aqueles que se encontram em processo de formação, com muita paciência, inteligência e dedicação"*. (Autor desconhecido). Agradeço a você Rodrigo, por cada ensinamento, pela orientação dedicada, segura, constante, paciente, comprometida e extremamente enriquecedora. Muito obrigada por estar ao meu lado nessa importante caminhada.

Agradeço também aos professores Henrique e Auta, pelas valiosas sugestões apresentadas na banca de qualificação e ainda, pela disponibilidade em estar compondo a banca no processo de defesa da dissertação.

À todos os professores do mestrado pelos ensinamentos.

Aos meus pais, que sempre foram meus exemplos de vida, me mostrando que o verdadeiro valor das coisas encontra-se naquilo que nos fazem crescer enquanto seres humanos. A eles que deixarão para mim e para meu irmão a maior herança de todas: a educação. Obrigada por me fazer dar tanto valor a ela.

Ao Victor, que mesmo distante sempre me apoiou e me incentivou a seguir adiante.

Ao Flávio, que é presença constante, já faz parte da minha vida, parte de mim.

À minha "cunhã" Erika, pessoa querida, pela qual tenho um imenso carinho e estima. Jamais me esquecerei da sua vibração quando passei no processo seletivo do mestrado, simplesmente inesquecível!!!

Ao "meu amor" José Rodrigo, que conseguiu me tirar dos momentos de reflexão para que a "tia Tatá" fosse brincar! Obrigada por esses momentos únicos e inestimáveis que somente é possível desfrutar plenamente com a pureza, a inocência, a alegria e a sinceridade de uma criança.

À minha querida amiga Floriscena, ou melhor, a Flor... com a qual pude compartilhar as angústias, as inquietações, as dúvidas, conhecer a sua rica experiência profissional e o

compromisso com o Serviço Social. Parabéns amiga, por tamanho empenho e dedicação! Te admiro muito.

Agradeço à minha amiga Nanci pela amizade e pelo carinho de sempre.

À Tatiane pela revisão ortográfica do presente trabalho, muito obrigada.

Enfim, a todos que fazem parte da minha vida e estão comigo nesta jornada infinita na busca pelo conhecimento. Obrigada a todos!

Aula de Voo

O conhecimento
caminha lento feito lagarta.
Primeiro não sabe que sabe
e voraz contenta-se com cotidiano orvalho
deixado nas folhas vividas das manhãs.

Depois pensa que sabe
e se fecha em si mesmo:
faz muralhas,
cava Trincheiras,
ergue barricadas.
Defendendo o que pensa saber
levanta certeza na forma de muro,
orgulha-se de seu casulo.

Até que maduro
explode em vôos
rindo do tempo que imagina saber
ou guardava preso o que sabia.
Voa alto sua ousadia
reconhecendo o suor dos séculos
no orvalho de cada dia.

Mas o vôo mais belo
descobre um dia não ser eterno.
É tempo de acasalar:
voltar à terra com seus ovos
à espera de novas e prosaicas lagartas.

O conhecimento é assim:
ri de si mesmo
E de suas certezas.
É meta de forma
metamorfose
movimento
fluir do tempo
que tanto cria como arrasa
a nos mostrar que para o vôo
é preciso tanto o casulo
como a asa.

Mauro Iasi

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar e apreender, a partir de uma reflexão pautada na tradição marxista, a conformação da Administração Pública Federal durante a gestão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos, no período compreendido entre 2003-2010. Nesse mote, analisou-se a Administração Pública brasileira, a partir de uma perspectiva de administração em seu sentido geral e a administração no bojo do Estado capitalista, sendo esta última análise de suma relevância para a compreensão das razões históricas, sociais e políticas que culminaram na imbricação da burocracia com o patrimonialismo na organização e constituição da ordem administrativa brasileira. E ainda, procurou-se elucidar os aspectos que conformaram o pacto de dominação conservadora no Brasil. Remete-se, também, ao processo de abertura democrática no Brasil – pós-ditadura militar – e as conquistas advindas da Constituição Federal de 1988 e, logo em seguida, na entrada dos anos 1990, o processo de contrarreformas do Estado, de cunho neoliberal e no seu bojo a contrarreforma administrativa de natureza gerencial. A análise concentra-se nos documentos da reforma administrativa do governo Lula, esses que apresentam um discurso aparentemente voltado para o cidadão, mas que, em sua essência nada mais são que a reatualização/reprodução do modelo e dos preceitos gerenciais na Administração Pública Federal. Assim, tornou-se possível afirmar que o governo Lula implementou uma política de gestão administrativa marcadamente continuísta em relação ao governo anterior – em determinados momentos, nota-se um aprofundamento das medidas implementadas durante o governo FHC no âmbito da gestão administrativa federal.

Palavras-Chave: Administração, Burocracia, Gerencialismo.

ABSTRACT

The present work has as main objective to analyze and understand, from the reflection based on the Marxist tradition, the conformation of the Federal Government during the administration of former President Luiz Inácio Lula da Silva during his two terms in the period 2003 - 2010. In this theme, was analyzed the Brazilian public administration from the perspective of administration in your general direction and administration in the scope of the capitalist state, which is ultimately of paramount importance for understanding the historical reasons, and social policies that culminated in overlap with the patronage of the bureaucracy in the organization and constitution of the Brazilian administrative order. And even, was sought to elucidate the aspects that have determined the pact of conservative domination in Brazil. Refer also to the democratic opening in Brazil (after the military dictatorship) and the achievements earned with the Constitution of 1988 and then, at the entrance of the 1990s, the process of reforms against the neoliberal state and in its wake the counter-reform administrative of nature management. The analysis focuses on the documents of the administrative reform of the Lula government, those who have a speech apparently focused on the citizen, rather than in its essence is nothing more than the revival / reproduction of the model and management principles in the federal public administration. Thus, was possible to affirm that the Lula government as well as implementing a policy of administrative that was markedly as continuist in relation with the previous government, at certain times is perceived a deepening of the measures implemented during the FHC government within the federal administrative management.

Keywords: Administration, Bureaucracy, Managerialism

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
METODOLOGIA	17
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	28
1.1 Administração Capitalista: A Natureza do Estado e a Burocracia como Elemento Estrutural da Ordem Administrativa.....	31
1.2. Análise da Trajetória da Administração Pública no Brasil.....	42
2 NEOLIBERALISMO E CONTRA-REFORMA ADMINISTRATIVA	71
2.1. A Ofensiva Neoliberal dos Anos 1990 no Brasil e a Ordenação da Administração Pública	76
2.2. A Institucionalização da Contrarreforma no Âmbito da Administração Pública: O Plano Diretor	81
2.3. Breves Considerações Acerca da Burocracia e do Patrimonialismo no Cenário em Questão	89
3 ORDENAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)	99
3.1. A Política Econômica do Governo Lula: Rumo à Continuidade	103
3.2. Neo-Desenvolvimentismo: Uma Nova Fase do Nacional-Desenvolvimentismo no Governo Lula?.....	117
3.3. Análise Documental da Reforma da Administração Pública Federal: Perspectiva Política, Teórica e Institucional	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS: Ordenamento da Administração Pública Federal do Governo Lula: Continuidade ou Rupturas?	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170

INTRODUÇÃO

Considera-se de suma relevância tecer alguns breves comentários acerca da importância da introdução para um trabalho acadêmico. Neste ínterim, corrobora-se com Lima (2006), na medida em que a autora elucida e destaca o momento "fazer" a introdução como sendo o fragmento mais precioso do trabalho, uma vez que, depois de pronto, é preciso reconstruir o caminho percorrido e extrair de cada parte a sua maior relevância. Constitui "a viagem de volta sem chance de alterar o percurso, sob pena de fugir à realidade de sua construção, revela o anúncio do cultivo e da colheita" (ibidem, p.1).

Nesse mote, visando a cumprir o objetivo de "percorrer o caminho de volta", cabe destacar os elementos mais significantes da análise, a partir de uma perspectiva de natureza crítica que permeou toda a atividade de produção e investigação do objeto de estudo – qual seja: a política da gestão administrativa durante o mandato do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, a preocupação que permeou todo o trabalho foi a de ir além da aparência, buscando os elementos que compõem a essência do objeto em voga – implicando, assim, em desvelar os condicionantes últimos da realidade pesquisada e as perspectivas frente à conjuntura apresentada mediante o processo de reformas (contrarreformas) no âmbito da Administração Pública Federal brasileira.

Assim, visando a cumprir a finalidade supracitada, procurou-se, **inicialmente**, desenvolver uma análise acerca das categorias fundamentais da gestão e do contexto no qual se insere o objeto de estudo. Posteriormente, em um **segundo momento**, focou-se na escolha dos documentos, sendo que tal escolha foi determinada levando-se em consideração os registros documentais que fazem menção ao processo de reformas no âmbito da Administração Pública Federal durante a gestão do ex-Presidente Lula (2003-2010).

Vale destacar que toda a documentação referente à gestão administrativa federal implementada pelo governo Lula em seus dois mandatos, encontrava-se disponível no sítio eletrônico do Governo Federal¹ – mais especificamente no site do "Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão".

Em um **terceiro momento**, procurou-se analisar os documentos e, concomitantemente, definir os eixos de análise, que foram: político, teórico e institucional. E

¹ Vale ressaltar ainda que, considerando o fato de que a pesquisa teve como proposta pautar-se em uma perspectiva teórica centrada na noção de totalidade, alguns outros documentos foram mencionados com a finalidade de retomar algumas considerações que acredita-se ser de suma relevância na compreensão do processo histórico – que envolve as reformas da administração pública brasileira e que permitiram apreender de forma elucidativa o significado da reforma conduzida e implementada pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nos seus dois mandatos.

finalmente, como desdobramento do processo mencionado, realizou-se a apresentação e as conclusões do processo de análise documental.

Dessa forma, o presente trabalho foi estruturado e organizado em três capítulos. No primeiro procurou-se apreender as determinações constitutivas da essência da ordem administrativa brasileira, evidenciada através de seu movimento e condução interna, de suas conexões, estruturas e contradições – buscando, dessa maneira, captar os elementos essenciais constituintes desse fenômeno e atingir, dentro da perspectiva crítico-dialética, o objeto em sua totalidade. Nesse mote, para cumprir tal finalidade, partiu-se da compreensão do significado da administração no interior do Estado e das diferentes formas administrativas a partir de um enfoque histórico delimitado no contexto da sociedade capitalista.

Com o objetivo de entender o funcionamento da Administração Pública no âmbito da sociedade capitalista, desenvolveu-se o conceito de Administração em seu sentido geral e, posteriormente, dentro do modo de produção capitalista – momento em que procurou-se desvelar, em linhas gerais, a natureza do Estado capitalista e a burocracia como elemento estrutural da ordem administrativa. Ordem esta que constitui um dos componentes de materialidade do Estado, sendo ela responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem social capitalista, garantindo, dessa forma, os interesses das classes dominantes. Entretanto, ressaltou-se o fato de que a burocracia também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento dos interesses das classes dominadas.

Posteriormente tratou-se, ainda no primeiro capítulo, da trajetória da Administração Pública no Brasil no século passado, elencando os movimentos mais significativos – os quais foram, pela ordem cronológica, a criação do Dasp em 1936; a descentralização administrativa prevista e almejada pelo Decreto Lei nº200/67; as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e o legado da passagem dos presidentes neoliberais Collor e FHC.

Sinteticamente, foram trabalhados ao longo do referido capítulo os elementos que conformaram – e ainda fazem parte – da trajetória da Administração Pública brasileira. Nesse ínterim, no tocante a década de 1930, destacou-se que, desde a descoberta do Brasil (1500) até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como grande instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita. Assim, um conceito que permite entender esse tipo de relação da elite agrária é o conceito de patrimonialismo, que em linhas gerais, representa formas de dominação política tradicional em que não há separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses domínios se misturam na concepção de governante.

Outro ponto relevante presente na análise situou-se na observação de que até a Revolução de 1930 o grupo que controlava e assaltava a Administração Pública era bem

restrito, tendo a elite agrária como seu núcleo central. Assim, notou-se, mediante tal contexto, que o modelo patrimonial de Administração Pública predominava de maneira absoluta até a Revolução de 1930, quando há uma reordenação política do Estado – sendo que, a partir do primeiro governo Vargas, o *ethos* patrimonial passa a dividir os espaços e a cultura da Administração Pública com o modelo burocrático, o qual começa lentamente a ser implantado no Brasil. Ressaltou-se que, até a década de 1930, o Estado brasileiro vivia voltado para os interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais.

Destarte, as consequências dessas transformações que visavam a ampliar o acesso ao Estado e organizar a composição política, têm impacto significativo na Administração Pública, tendo, portanto, criado o Conselho Federal de Serviço Público Civil (em 1936) – o qual em 1938, deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como propósito montar uma máquina administrativa nos moldes weberianos, conforme mencionado e detalhado no trabalho. Assim, com o fortalecimento do Dasp e a enorme centralização política e administrativa do período compreendido entre 1930-45, a Administração Pública passou a desempenhar um papel relevante na organização e sustentação do regime ditatorial.

Já no período que compreende a ditadura militar no Brasil, observou-se que a Administração Pública continuava a sofrer transformações, sendo que seu marco legal foi o Decreto Lei nº200/67 que estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa – uma vez que os militares constataram as dificuldades da Administração Pública direta em desempenhar as imensas e fundamentais tarefas desenvolvimentistas estabelecidas como prioridade na época. Assim, a necessidade de reforma e modernização da Administração Pública, ou parte dela, entrou na agenda política com significativa importância.

Elucidou-se ainda o fato de que o Decreto Lei nº200/67 teve como foco a modernização da Administração Pública através da utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada. Dessa forma, tal decreto, além de ter promovido significativa inovação no âmbito da Administração Pública, também teve como objetivo central normatizar e padronizar procedimentos nas seguintes áreas: de pessoal, compras, governamentais e execução orçamentária – sendo que o decreto estabelece cinco princípios fundamentais que irão estruturar a Administração Pública, quais sejam: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Outro marco histórico de significativa relevância abordado no primeiro capítulo da dissertação diz respeito à Constituição Federal de 1988, a qual teve um significativo papel junto ao processo de democratização de direitos no âmbito do Estado brasileiro – e ainda, serviu para completar a estruturação burocrática da Administração Pública através das

dimensões de especialização, formalismo, impessoalidade, uma vez que os preceitos constitucionais estavam voltados para o fortalecimento democrático.

Entretanto, o contexto mencionado que funda no Brasil o processo de reabertura democrática que tinha como objetivo estruturar burocraticamente o Estado e democratizá-lo, passa por uma reconfiguração política, econômica, social, cultural dentre outras, de retrocessos, uma vez que o modelo neoliberal passa a ser implementado no país.

O contexto neoliberal e o processo de reforma (contrarreforma) administrativa foi trabalhado no segundo capítulo, momento em que apresentou-se um panorama geral do processo de contrarreformas advindas da implementação do modelo neoliberal no mundo e nos países da América Latina.

Posteriormente, concentrou-se esforços no sentido de apresentar as particularidades do neoliberalismo no Brasil e a ordenação da Administração Pública conduzida por essa orientação – momento em que se trabalhou, brevemente, alguns aspectos do governo Collor que acreditou-se ser mais pertinente para a presente seção. Posteriormente, focou-se na análise e nos aspectos centrais do governo FHC, em especial na condução da reforma gerencial da Administração Pública, engendrada durante sua gestão em 1995.

Dedicou-se uma seção para tratar especificamente a institucionalização do processo de reforma (contrarreforma) no âmbito da Administração Pública, momento em que tratou-se de algumas particularidades e desdobramentos que considerou-se ser de maior relevância no tocante à implementação do Plano Diretor – da perspectiva gerencial – no Brasil.

Para concluir o segundo capítulo, trabalhou-se a conformação e coexistência da burocracia, do patrimonialismo e do gerencialismo na Administração Pública brasileira e o que representa a presença desses modelos na Administração Pública brasileira.

Para finalizar a presente dissertação, no terceiro e último capítulo, concentrou-se esforços no sentido de desvelar o ordenamento da Administração Pública federal do ex-Presidente Lula em seus dois mandatos (2003-2010). Para tanto, apresentou-se dados que já passaram pelo crivo da análise no tocante aos governos neoliberais, fundamentalmente da gestão de FHC, visando, fundamentalmente, a avaliar em que medida os rumos da política econômica e social geridas pelo ex-Presidente Lula seguiram os mesmos parâmetros e fundamentos dos governos que o antecederam, principalmente o de FHC.

Nesse ínterim, trabalhou-se com uma série de autores, fundamentalmente economistas marxistas, que analisaram os rumos da política econômica, geridas por Lula – com base nos quais foi possível inferir que política social do governo Lula, tal como sua política econômica, manteve uma natureza liberal coerente com o modelo econômico vigente em âmbito mundial.

Esse que serviu e ainda serve como um poderoso instrumento de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade.

Antes de chegar à pesquisa documental para avaliar a reforma (contrarreforma) do governo Lula no âmbito da Administração Pública federal, discutiu-se também o neodesenvolvimentismo (ou nacional-desenvolvimentismo) presente no governo Lula – momento em que foi possível avaliar o desdobramento no que diz respeito as estratégias e políticas implementadas pelo referido governo durante seus dois mandatos. Esse aspecto permitiu inferir que houve a implementação de um "nacional desenvolvimento às avessas", implementado pelo ex-Presidente durante sua gestão.

Já a última seção do último capítulo, destinou-se à pesquisa documental para avaliar e analisar os rumos da reforma (contrarreforma) implementada pelo governo Lula no âmbito da Administração Pública Federal. Neste mote, foi possível estudar, analisar e avaliar os principais documentos presentes no site do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, do Governo Federal – fato que permitiu corroborar a hipótese outrora levantada, qual seja: a de que o governo Lula, em seus oito anos de gestão (dois mandatos), manteve uma continuidade no tocante ao processo de reformas da Administração Pública seguindo uma linha claramente neoliberal (voltada para ampliação dos preceitos e fundamentos gerenciais no âmbito da Administração Pública brasileira).

Finalmente, a conclusão do trabalho constituiu a seguinte indagação: Ordenamento da Administração Pública Federal do governo Lula: Continuidade ou Rupturas? Momento em que foi possível fazer uma comparação entre o governo Lula e FHC, no tocante à política econômica, social, administrativa, dentre outras. Foram apresentados os resultados da pesquisa, a qual, conforme já mencionado, permitiu corroborar a hipótese de que Lula deu continuidade às práticas neoliberais/gerenciais de FHC (concretizando inclusive uma série de contrarreformas). Apresentou-se, ainda, alguns apontamentos que indicam possíveis formas de se mudar ou minimizar, para as classes subalternas, os impactos de gestões que seguem uma orientação de caráter neoliberal, no contexto do Estado capitalista – Estado este que historicamente vem sendo máximo para o capital e mínimo para o social.

METODOLOGIA

O presente trabalho teve como proposta guiar-se pelo método de Marx e, para tanto, torna-se imprescindível compreender, segundo Netto (2009), que o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador. O autor elucida ainda que a teoria é, para Marx, "a reprodução ideal do movimento real do objeto que se pesquisa". E essa reprodução – que constitui propriamente o conhecimento teórico – será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto.

Assim, o conhecimento apresenta uma objetividade teórica em que a teoria tem uma instância de verificação da sua verdade – instância que é a prática social e histórica. De acordo com Netto (2009), baseado em Marx, na investigação, o sujeito "tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão que há entre elas" (MARX, apud Netto, 2009, p. 675).

No processo mencionado, a investigação no processo de pesquisa conta com os mais variados instrumentos, técnicas ou procedimentos metodológicos – os quais que vão desde a análise documental (caso do presente estudo) até as formas mais diversas de observação, recolha de dados, quantificação etc. De acordo com Netto (2009), esses instrumentos são meios de que se vale o pesquisador para "apoderar-se da matéria", mas não devem ser identificados com o método: instrumentos similares podem servir – e de fato servem –, em escala variada, a concepções metodológicas diferentes. O autor ressalta ainda que mais de um século decorrido após a morte de Marx, as ciências sociais desenvolveram um significativo acervo de instrumentos (técnicas) de pesquisa com alcances diferenciados – por essa razão é de suma relevância que todo pesquisador se esforce para conhecer este acervo, apropriar-se dele e dominar a sua utilização. Netto (2009) elucida:

É só quando está concluída a investigação (e é sempre relevante lembrar que, no domínio científico, toda conclusão é sempre provisória, sujeita a comprovação, retificação, abandono, etc.) que o pesquisador apresenta, expositivamente, os resultados a que chegou. E Marx, agrega: "Só depois de concluído este trabalho [de investigação] é que se pode descrever, adequadamente, o movimento do real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada" (MARX, 1969, p.16). Como se vê, para Marx, os pontos de partida são opostos: na investigação, o pesquisador parte de perguntas, questões; na exposição, ele já parte dos resultados que obteve na investigação- por isto, dizia Marx, "é mister, sem dúvida, distinguir formalmente o método de exposição do método de pesquisa" [id.,ibid] (NETTO, 2009, p. 676).

Visando a desvendar as leis dos fenômenos dos quais a investigação se ocupa, a proposta de desenvolver a pesquisa – a qual será apresentada no capítulo final – centrou-se na necessidade de buscar captar, detalhadamente, as articulações dos problemas em pauta; analisar as evoluções; rastrear as conexões sobre os determinantes que os envolvem, visando a permitir compreender a totalidade que compõe a análise da Administração Pública Federal do governo Lula através de um viés crítico amparado no referencial teórico-metodológico de Marx.

Em outras palavras, o objetivo foi desenvolver uma maior organização e fundamentação teórica que seja pautada na realidade – essa que se apresenta dinâmica e complexa. Para tanto, o parâmetro de análise não poderia deixar de ser o método materialista e histórico presente no pensamento marxista, uma vez que manteve-se a preocupação de desenvolver um caminho teórico que fundamentasse o conhecimento para a interpretação da realidade histórica e social que o objeto de estudo desafiava.

Para cumprir a finalidade mencionada acima e conseguir uma maior profundidade e força explicativa na análise proposta, a pesquisa desenvolvida e exposta no presente trabalho contou com o referencial qualitativo de cunho dialético. Propondo-se ser, também, um estudo teórico de natureza reflexiva, a pesquisa desenvolvida requereu sistematização, ordenação e interpretação de dados, sendo que a problematização das fontes foi fundamental – uma vez que apontaram os vestígios que permitiram desvelar a forma como o governo Lula conduziu a reforma da Administração Pública e, conseqüentemente, o caráter desse processo enquanto mais uma forma de reforçar o viés neoliberal no âmbito do Estado.

Para tanto, a metodologia e seus procedimentos foram de suma relevância, na medida em que, de acordo com Severino (1996), "(...) a metodologia é um instrumental extremamente útil e seguro para a gestação de uma postura amadurecida frente aos problemas científicos, políticos e filosóficos" (ibidem, p.18). Destarte, elucida-se a relevância da metodologia no processo de orientação e condução do trabalho em voga, uma vez que essa permitiu bem mais que a elaboração do projeto – tornou viável e possível a comunicação de uma forma correta, inteligível, possibilitando a construção de um pensamento estruturado, fundamentado, orientado, plausível e consistente.

Acredita-se, portanto, ser relevante explicitar os parâmetros metodológicos utilizados para desenvolver a pesquisa que foi desenvolvida ao longo do terceiro capítulo. Nesse ínterim, visando a desenvolver uma argumentação que pautar-se em uma categorização e apreensão de conteúdo histórico que fundamentam o objeto de estudo (Reforma da Administração Pública durante a gestão do ex-Presidente Lula) acredita-se ser também imprescindível expor a

apreensão do termo política pública e o entendimento acerca do processo de análise da mesma, sob a perspectiva administrativa.

Como elucidada Arretche (2006), qualquer forma de avaliação envolve, necessariamente, um julgamento, uma atribuição de valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de maneira a analisá-la a partir de uma concepção de justiça – explícita ou implícita. Dessa forma, para a autora, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser unicamente instrumental, técnica ou neutra. Arretche enfatiza,

(...) qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe (de parte do analista), um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa (ibidem, 2006, p. 29-30).

Para a autora, a compreensão da avaliação política corresponde à análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política – ou seja, as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Nesse sentido, tal avaliação permite ressaltar tanto o caráter político do processo decisório – que implicou na adoção de uma determinada política – quanto dos valores e critérios políticos nela identificáveis (ARRETCHE, 2006, p. 30). Vale ressaltar ainda, que o processo de avaliação política da gestão de políticas públicas implica no processo de apreensão do contexto histórico em que se situa o objeto de estudo.

Assim, de acordo com os administradores Trevisan e Bellen (2008), as políticas públicas, em seus primórdios, eram tratadas a partir das demandas e articulações de interesses. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas. Ressaltam ainda:

Nos Estados Unidos, pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950, sob a designação de *policy science*, enquanto na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970. Nesse período a unidade de análise torna-se a própria definição das políticas públicas, o que conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, geralmente envolvidos. No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (TREVISAN E BELLEN, 2008, p. 531).

Dessa forma, de acordo com os administradores, o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, que

correspondem a uma sequência de elementos do processo, sendo comum a todas as propostas de divisões do ciclo político – quais sejam: as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

Os autores supracitados ressaltam ainda que a análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática, sendo três os motivos de sua expansão:

1) Pelo deslocamento na agenda pública. Ou seja, durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento – momento em que a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que condizia com o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Assim, eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional, quais sejam: descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas. Segundo Trevisan e Bellen (2008), essa transformação da agenda seguiu-se de uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

2) Conforme destacam os administradores, não obstante ao fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo – fato que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade pública.

3) Finalmente, os autores elucidam a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado, essa que passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90 – fato que culminou na proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda.

Apoiando-se em Faria (2005), Trevisan e Bellen (2008), pode-se ressaltar que a partir dos anos 1990 na América Latina, ocorre um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público. A partir de tal contexto, surgiram novas iniciativas para desenhar e colocar em marcha processos de avaliação. Para os administradores, nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público. Entretanto, a avaliação não se circunscreve a um tipo específico de Estado ou de cultura administrativa.

Ainda de acordo com os autores supracitados, o desenho das reformas do setor público privilegiou dois elementos básicos, quais sejam:

(...) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de respostas dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o "consumidor" dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização privada de bens e serviços (FARIA, apud TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 538).

Dessa forma, torna-se correto afirmar que o processo de avaliação² de políticas públicas ganha centralidade, uma vez que esperava-se que garantisse a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de diminuição do tamanho do governo – quer seja pelo deslocamento das funções e dos serviços para as esferas subnacionais, quer pela via da privatização.

Vale ressaltar que o processo de avaliação de políticas públicas conta vastamente com a pesquisa e a análise documental, na medida em que tais procedimentos metodológicos contribuem significativamente para a viabilização e a concretização de um trabalho de investigação. Sendo assim, a pesquisa e a análise documental tornam-se um dos meios para se apreender a realidade – a qual é dinâmica e apresenta-se em constante transformação – em suas múltiplas determinações e, conseqüentemente, proporciona à pesquisa tornar-se o mais fidedigna possível. Esse tipo de análise envolve também a técnica de abordagem qualitativa, conforme já mencionado.

Conforme ressalta Silva et al (2009), no âmbito da abordagem qualitativa diversos métodos são utilizados de forma a se aproximar da realidade social, sendo o método da pesquisa documental aquele que busca compreendê-la de forma indireta, por meio da análise de inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem. Portanto, para apreender as características e peculiaridades desse método, alguns elementos conceituais são de suma relevância, dentre eles, o documento em análise recebe significativa conotação teórica para viabilizar a apreensão da metodologia designada como análise documental.

Nesse íterim, as autoras mencionadas, elucidam que, como produto de uma sociedade, os documentos manifestam o jogo de força dos que detêm o poder – não sendo, portanto, produções isentas, ingênuas, mas, na realidade, eles traduzem leituras e modos de

² A avaliação de políticas públicas tem um papel de destaque nas reformas do setor público, estando cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas. Assim, o uso da avaliação de políticas públicas (no caso do presente trabalho das políticas de gestão da Administração Pública Federal, durante os mandatos do ex-Presidente Lula) deve ser utilizada e **orientada para a ação**, fornecendo informações, pautada na análise de documentos – por exemplo, momento em que, os dados coletados e apreendidos no processo de avaliação e análise permitem que os resultados alcançados possam ser utilizados pelo público e pela imprensa a partir de uma determinada concepção teórica. No caso do presente trabalho, essa se propõe crítica, tendo como parâmetros os documentos analisados e os resultados alcançados com tal avaliação.

interpretação de experiências vividas por um determinado grupo de pessoas, em um dado tempo e espaço.

Sendo assim, as autoras afirmam:

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (SILVA, et al, 2009, p.4556).

As autoras ressaltam que o procedimento metodológico engloba uma abordagem de cunho qualitativa do método de análise, enfatizando a não quantificação ou descrição dos dados recolhidos. Entretanto, é atribuída uma importância às informações que podem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais. Silva et al (2009), compreendem que, dependendo da área de pesquisa do investigador e dos interesses do estudo, documentos que podem ser desprezíveis para uns podem ocupar lugar central para outros.

Silva et al (2009) enfatizam que os documentos constituem uma fonte de dados brutos para o investigador e sua análise envolve um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação. Além disso, as autoras apontam que a pesquisa documental não constitui uma técnica ou procedimento de coleta de dados, mas, sim como método de pesquisa – uma vez que a compreensão das autoras é a de que o método está para além da técnica, já que envolve quatro dimensões que demarcam esta diferenciação, quais sejam:

A epistemológica, pois a partir de um modelo de ciência se avalia se uma pesquisa é ou não científica; a teórica, que considera os conceitos e princípios que orientam o trabalho interpretativo; a morfológica, uma vez que se estrutura sistematicamente o objeto de investigação e, por último, a técnica, que se ocupa do controle da coleta de dados e do necessário diálogo entre eles e a teoria que os suscitou. Outro fator importante a ser mencionado trata de o documento ser a única fonte de estudo, de interpretação e, portanto, da produção do conhecimento no método da pesquisa documental (SILVA et al, 2009, p. 4557).

As autoras citadas colocam ainda que todo esse trabalho com os documentos é compreendido por dois momentos distintos: o primeiro constitui a coleta de documentos e o

outro a análise de conteúdo. Elucidam que a coleta de documentos constitui uma fase importante da pesquisa documental, exigindo do pesquisador alguns cuidados e procedimentos técnicos acerca da aproximação do local onde se pretende realizar a seleção das fontes que lhes pareçam relevantes à investigação. E ainda, torna-se relevante formalizar essa aproximação com o intuito de esclarecer os objetivos de pesquisa e a importância de constituir-se como um dos artifícios necessários nos primeiros contatos – fundamentalmente para que o acesso aos acervos e fontes sejam autorizados.

Assim, Silva et al (2009), ressaltam a necessidade de recolher os documentos de forma criteriosa, permitindo ao pesquisador gerenciar melhor o tempo e a relevância do material recolhido, o que para alguns autores constitui a "pré-análise". Dessa forma, pode-se compreender que a atividade de coleta e pré-análise do documento, são duas tarefas que se complementam e se condicionam mutuamente. As autoras apontam:

Deste modo, a tarefa de pré-análise passa a orientar novas coletas de dados, considerando que o processo é realizado de forma mais prudente e cautelosa com a intenção de alcançar melhores resultados na análise crítica do material recolhido. Esta, por sua vez, tem como objetivo central averiguar a veracidade e credibilidade dos documentos adquiridos e a adequação destes às finalidades do projeto. Todavia, faz-se necessário ressaltar que esta fase não dá conta de interpretar de forma mais elaborada o teor que se encontra implícito nos documentos, ficando para a próxima fase a tarefa de interpretar o conteúdo do material recolhido (SILVA, 2009, s.d, p. 4558).

Já no tocante à análise dos dados propriamente dita, Silve et al (2009) elucidam que a prática de interpretar o conteúdo das mensagens não é algo novo, acompanhando a humanidade desde a exegese bíblica. Entretanto, conforme ressalta Bravo (1991, apud SILVA et al, 2009), o uso da análise de conteúdo de forma científica é historicamente recente e data do período da Segunda Guerra Mundial – momento em que foi utilizada para examinar as informações contidas nos meios de comunicação nazistas e, por Lasswell, no estudo da propaganda bélica.

Silva et al (2009) esclarecem que, ao longo dos séculos, muitas foram as discussões acerca da abordagem da análise de conteúdo, até perceberem que seu uso poderia estar também relacionado a aspectos qualitativos – pois, por meio das inferências lançadas a partir da descrição do conteúdo explícito, poderia se atingir o que está à frente das aparências, o conteúdo latente, indo muito além da mensagem expressa no documento, superando, desse modo, o estigma do quantitativismo.

De acordo com Moraes (1999), a análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, segundo o autor, permite conduzir descrições sistemáticas, qualitativas ou

quantitativas, e auxilia o pesquisador a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados em um nível que vai além de uma leitura comum. Ainda de acordo com o educador:

Essa metodologia de pesquisa faz parte de uma busca teórica e prática, com um significado especial no campo das investigações sociais. Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias. Na sua evolução, a análise de conteúdo tem oscilado entre o rigor da suposta objetividade dos números e a fecundidade sempre questionada da subjetividade. Entretanto, ao longo do tempo, têm sido cada vez mais valorizadas as abordagens qualitativas, utilizando especialmente a indução e a intuição como estratégias para atingir níveis de compreensão mais aprofundados dos fenômenos que se propõe a investigar. Como método de investigação, a análise de conteúdo compreende procedimentos especiais para o processamento de dados científicos. É uma ferramenta, um guia prático para a ação, sempre renovada em função dos problemas cada vez mais diversificados que se propõe a investigar. Pode-se considerá-la como um único instrumento, mas marcado por uma grande variedade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto, qual seja a comunicação (MORAES, 1999, p. 1).

Resumidamente, com base no autor citado, torna-se correto afirmar que a análise de conteúdo consiste em uma técnica para ler e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, os quais se analisados adequadamente permitem desvendar novos conhecimentos acerca dos aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessíveis. E ainda, o contexto dentro do qual se analisam os dados deve ser explicitado em qualquer análise de conteúdo. O educar ressalta que embora os dados estejam expressos diretamente no texto, o contexto precisa ser reconstruído pelo pesquisador. Isso estabelece certos limites, ou seja, não é possível incluir, nessa reconstrução, todas as condições que coexistem, precedem ou sucedem a mensagem, no tempo e no espaço. Não existem limites lógicos para delimitar o contexto da análise. Por esse motivo, Moraes (1999), reforça que tal aspecto vai depender do pesquisador, da disciplina e dos objetivos propostos para a investigação, além da natureza dos materiais sob análise.

Assim, de acordo com Bravo (1991, apud SILVA et al, 2009), a análise de conteúdo é a técnica mais elaborada e de maior prestígio no campo da observação documental e constitui-se como meio para estudar as comunicações entre os homens, enfatizando o conteúdo das mensagens por eles emitidas. Além disso, Silva et al (2009) destacam que a análise de conteúdo configura-se como fase de grande relevância no método da pesquisa documental, pois nessa etapa os documentos são estudados e analisados de forma minuciosa. Ressaltam ainda:

(...) no método da pesquisa documental a análise de conteúdo assume a característica de procedimento técnico e sistemático da investigação e, portanto, apresenta fases específicas. Depois de ser selecionada a amostra documental, segue-

se o trabalho com a determinação de unidades de análises, a eleição das categorias e a organização do quadro de dados (SILVA, 2009, p. 4560).

Conforme descreve Bravo (1991, apud SILVA et al, 2009), as unidades de análise, em análise de conteúdo, são modalidades específicas e particularizadas das unidades de observação – as quais são eleitas pelo pesquisador e se apresentam em modalidades fundamentais, quais sejam: as de registro e as de contexto. As unidades de registro dizem respeito à compreensão do contexto da qual faz parte a mensagem que está sendo analisada, ou seja, elas são formadas por partes ou segmentos do conteúdo necessários à compreensão do significado das unidades de registro, podendo ser o parágrafo, o capítulo ou o documento completo. Já as unidades de registro, segundo Silva et al (2009), se referem aos elementos obtidos através da decomposição do conjunto da mensagem, ou seja, constituem unidades de sentidos localizadas no texto, deles extraídas e codificadas e se expressam, normalmente, por meio de palavras, concepções, afirmações e temas.

Assim, após definidas as unidades de contexto e de registro, segue o processo com a eleição de categorias, que constitui um procedimento de classificação dos dados. Segundo as autoras a categorização pode ser previamente definida quando:

(...) o pesquisador elege antes da análise as informações a serem procuradas no documento ou ao longo do processo de leitura, seguindo uma perspectiva compreensiva, hermenêutica. As categorias devem considerar o material a ser analisado e os objetivos da investigação, procurando atingi-los, respondê-los. Podem ser de matérias ou assuntos (temas), de sentido, de valores, de formas de ação, de posicionamento, dentre outras (SILVA et al, 2009, p.4561).

As autoras mencionadas deixam claro que, para um trabalho de análise de conteúdo relevante e consistente, é de suma importância a compreensão do material que servirá de estudo – com a finalidade de se escolher e definir de forma satisfatória as unidades de análise e as categorias a serem consideradas, uma vez que essas já constituem uma espécie de conclusão de análise.

Além do mencionado, Silva et al (2009), reafirmam a importância da descrição dos dados presentes no(s) documento(s). Ressaltam também que em uma abordagem qualitativa e compreensiva se faz necessária a produção da inferência, uma vez que se chega a interpretação quando "se consegue realizar uma síntese entre as questões da pesquisa, os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada" (GOMES, 2007, apud SILVA et al, 2009).

Silva et al (2009) colocam ainda que:

Na pesquisa documental, parte-se de um amplo e complexo conjunto de dados para se chegar a elementos manipuláveis em que as relações são estabelecidas e obtidas as conclusões. Os procedimentos e posturas mencionadas exigem a sensibilidade, a intencionalidade e a competência teórica do pesquisador, pois desde o acesso e a seleção do acervo documental, a análise dos dados até a comunicação dos resultados constitui-se em um processo sistemático, exaustivo, coerente, sensível e criativo (ibidem, 2009, p.4561).

Abreu (2004) corrobora com as autoras supracitadas, na medida em que expõe a relevância da pesquisa documental. Para a autora, a pesquisa documental representa:

(...) uma técnica decisiva para a pesquisa em pesquisa em ciências sociais e humanas, sendo indispensável porque a maior parte das fontes escritas – ou não – são quase sempre a base do trabalho de investigação; é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. A pesquisa documental deve muito à História e, sobretudo aos seus métodos críticos de investigação sobre fontes escritas (ibidem, 2004, p. 02).

De acordo com Raimundo (2006), as fontes documentais devem ser analisadas de forma crítica para que se enquadrem no contexto histórico e social do momento em que foram produzidas. Os documentos são usados para definir as categorias sociais e explicar processos sociais. Entretanto, antes de fazer a análise documental, o investigador deve questionar a sua pertinência e eficácia, sobretudo se não tiver certeza dos dados que poderá obter com os documentos.

Depois de realizada a pesquisa documental, parte-se para o processo de análise da documentação levantada, sendo que, no momento de análise constituiu àquele em que se pretendeu examinar metodicamente os documentos visando a buscar e determinar o seu alcance real e tentar medir o grau de confiança que poderia ser-lhes concedido – tanto no que representam quanto no que trazem de informação.

Assim, análise documental constitui-se como uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Esse tipo de análise permite que sejam utilizados materiais que não receberam tratamento analítico e que estão aptos a passar por uma análise crítica.

Calado e Ferreira (2005) corroboram com a noção de que a análise crítica dos documentos é de suma relevância, uma vez que permite controlar a credibilidade e o valor dos documentos e informações coletadas durante o processo de pesquisa, bem como a adequação destes às finalidades do projeto. Vale ressaltar que, também para as autoras, a recolha dos documentos é considerada uma etapa no método de análise dos mesmos – entretanto, esses não oferecem informações suficientes para os complexos problemas das investigações se não

forem organizados e manipulados. Dessa forma, tem-se o processo de análise documental ou, mais especificamente, de análise de conteúdo. Essa que consiste:

A análise de conteúdo pode considerar-se como um conjunto de procedimentos que têm como objetivo a produção de um texto analítico no qual se apresenta o corpo textual dos documentos recolhidos de um modo transformado. Essa transformação do corpo textual pode ocorrer de acordo com regras definidas e deve ser teoricamente justificada pelo investigador através de uma interpretação adequada (CALADO E FERREIRA, 2005, p.8)

Para finalizar e resumir todos os elementos que envolvem essa metodologia de pesquisa, é possível estabelecer um conjunto de tarefas que constituem o processo analítico básico da mesma – o qual é comum à maioria dos estudos em que é necessário trabalhar com documentos, havendo as seguintes etapas presentes no processo de análise documental ou de conteúdo:

a) Redução dos dados: processo que consiste em partir de um conjunto amplo e complexo de dados para chegar a elementos manipuláveis que permitam estabelecer relações e obter conclusões (CALADO E FERREIRA, 2005, p.8).

b) Apresentação dos dados: os processos de redução dos dados permitem simplificar a informação, entretanto, essa deve ser apresentada de algum modo que possibilite o seu posterior processamento e facilite a obtenção de conclusões. Os procedimentos para apresentação dos dados dependem se a análise recorre à quantificação ou se é uma análise qualitativa (CALADO E FERREIRA, 2005, p.10).

c) Conclusões: As conclusões não devem limitar-se à apresentação ordenada dos dados devidamente reduzidos já que implicam maiores níveis de inferência. As conclusões são obtidas pelo investigador durante todo o processo de recolha de dados e durante a análise de conteúdo deles. (CALADO E FERREIRA, 2005, p.10).

Mediante o exposto, acredita-se que o detalhamento e a exposição acerca da metodologia e dos procedimentos metodológicos contribuem significativamente para o direcionamento, a condução e os resultados obtidos a partir da pesquisa e análise dos documentos. Dessa forma, cumpre-se a finalidade de desvelar, através de um viés crítico (junto de outros determinantes, como as referências teóricas, por exemplo), o objeto de estudo, da forma mais fidedigna possível – tendo em vista que a pesquisa e a análise de documentos (assim como qualquer outro método de "recolha" e análise de dados) implicam em um conjunto de pressupostos que devem estar presentes e serem respeitados na produção de qualquer material que se propõe conhecer e desvendar determinado objeto de estudo.

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

De acordo com Paes de Paula (2008), a partir da década de 1990, os estudos críticos em administração começaram a ganhar espaço no campo dos estudos organizacionais. Esses estudos encontram-se voltados para a emancipação da sociedade e lugares livres da dominação, além de oferecerem insumos para uma maior reflexividade na análise das organizações, fundamentalmente, na Inglaterra. No entanto, no caso brasileiro é possível constatar que estudos com o mesmo teor vêm sendo realizados há algum tempo por estudiosos como Marco Aurélio Nogueira, Maurício Tragtenberg, Alberto Guerreiro Ramos, Marcelo Torres, Rodrigo de Souza Filho dentre outros.

Tendo como referência e fundamento uma análise da Administração Pública pelo viés da crítica marxista, o presente trabalho tem como proposta desenvolver uma argumentação pautada em autores marxistas e, em determinados momentos, embasado na própria análise marxiana. Vale a pena destacar que, apesar dos vários trabalhos críticos desenvolvidos para apresentar uma análise da Administração Pública brasileira, acredita-se que não existe uma teoria geral para tratar tal questão – ou seja, não há uma crítica marxista para tratar especificamente às categorias da Administração Pública propriamente dita, mas sim, esforços que apontam diferentes formas de interpretar o significado político das estruturas administrativas, desenvolvendo e fundamentando, portanto, uma crítica marxista do referido tema.

Para tanto, visando a desenvolver uma análise que se propõe crítica, torna-se correto afirmar que uma compreensão acerca da administração no interior do Estado e do significado das diferentes formas administrativas deve estar baseada em um enfoque histórico.

Conforme elucida Holloway,

(...) as reformas administrativas concretas sempre foram o resultado de uma situação histórica concreta. Tomemos um exemplo da experiência britânica, a criação do Ministério do Trabalho em 1916 foi resultado, não de uma idéia administrativa, senão da necessidade - durante a primeira guerra mundial- de integrar aos sindicatos mais estreitamente ao Estado como um meio para melhorar a disciplina laboral. De forma similar, em 1967, a reorganização desse mesmo Ministério como departamento de emprego estava estreitamente ligada a uma mudança na política econômica e ao desejo de sujeitar as relações laborais de forma mais direta às necessidades da política econômica. Portanto, está claro que para entender o significado das reformas administrativas ou das novas técnicas administrativas, temos que colocá-las em seu contexto histórico concreto, ou seja, no contexto do momento da luta de classes e do desenvolvimento crítico do capitalismo (HOLLOWAY, 1982, p.24, tradução nossa).

Além do enfoque histórico, é importante ressaltar que a análise da Administração Pública deve estar inserida no contexto do sistema capitalista, uma vez que nas sociedades pré-capitalistas existiam formas de Estado e formas administrativas – assim como havia a produção de mercadorias, sendo que essa não chega a desenvolver-se plenamente senão até que exista uma clara divisão entre o político e o processo imediato de exploração, no período de transição do capitalismo.

De acordo com Holloway (1982), uma história autônoma da Administração Pública que inclui todos os modos de produção é tão impossível como uma história autônoma da arte, da literatura, da cultura dentre outras. Segundo o autor, todas são vertentes de um complexo de relações de classe e só adquire significado neste contexto. Assim, torna-se relevante destacar que, com a expansão do Estado ao longo da história e o consequente papel fundamental da Administração Pública na reprodução das relações sociais capitalistas, torna-se possível relacionar as mudanças do modelo de dominação de classe à mudança da composição da classe trabalhadora. O papel do Estado (e da Administração Pública) e das formas de luta da classe trabalhadora não podem separar-se de forma rígida, uma vez que existem em um Estado de permanente tensão recíproca.

Ainda de acordo com o autor mencionado, através do prisma da teoria burguesa, a sociedade é vista como uma massa de cidadãos individuais, e, portanto, a Administração Pública se reduzirá a administrar esses cidadãos de maneira justa e eficiente. Assim, o autor considera os conceitos de cidadão e cidadania como fundamentais para as teorias burguesas do Estado e da Administração Pública. Segundo essas teorias, a Administração Pública – pelo menos em seus aspectos externos – refere-se à relação entre o Estado e os cidadãos, os quais, se considerados como um coletivo, podem ser cunhados de "o público" e têm por objetivo principal o trato justo e equitativo dos cidadãos. De acordo com o autor,

O conceito de cidadania, pois, se baseia na idéia que a sociedade se compõe de uma massa de indivíduos iguais em última instância. Desde o ponto de vista marxista, se pode reformular esta afirmação para dizer que definir os indivíduos como "cidadãos" (o "público") implica uma abstração das relações de produção. A questão básica da análise marxista do capitalismo é que a sociedade não se compõe de uma massa de indivíduos iguais. A sociedade está composta por duas classes fundamentais e antagônicas, uma das quais vive da exploração da outra. Uma classe domina a outra e vive da extração da quantidade máxima de trabalho excedente da outra. Esta relação básica de exploração não só estrutura a organização da fábrica como também a distribuição da riqueza e a totalidade da organização política da sociedade. Está claro, pois, que só se pode falar de uma sociedade composta por uma massa de indivíduos iguais sem nos abstrairmos das relações de produção, se fechamos os olhos à exploração sobre que se baseia a sociedade capitalista, se fazemos uma distinção contundente entre a cidadania e o Estado, por um lado, e o que sucede na fábrica, pelo outro. O conceito de cidadania precisamente implica fazer uma clara delimitação entre o Estado e as relações sociais de produção. O conceito de cidadania se baseia em uma abstração das relações de produção, ou

seja, se baseia na separação do político e do econômico. (HOLLOWAY, 1982, p.11, tradução nossa).

Mediante o exposto, pode-se afirmar, com base no autor supracitado, que o conceito de cidadão oculta ainda mais a divisão fundamental da sociedade em duas classes antagônicas. Além disso, a separação entre o econômico e o político na sociedade capitalista é, portanto, de importância fundamental para a estabilidade da sociedade – ou seja, ao ocultar a realidade da exploração de classe, ao lançar o "véu" da igualdade e da liberdade contratual sobre todos os problemas, essa separação exclui qualquer coisa que exponha problemas ao desenvolvimento social (em termos de luta de classes por transcender o capitalismo).

Dessa forma, a tarefa da teoria burguesa é precisamente fazer com que essas falsas aparências se mantenham, integrar essas formas desconexas, ocultar a totalidade, fragmentá-la. Contudo, as falsas aparências entram em conflito permanente com a experiência da dominação de classe e com a indisciplina anárquica das múltiplas formas de resistência a essa dominação. A separação do econômico e político não é só o resultado de processos que sucederam vários séculos atrás; é o resultado de processos que se repetem todos os dias. O cidadão não é só um fenômeno que surgiu há muito tempo, mas é sim, produto do funcionamento cotidiano do sistema capitalista em permanente reprodução (HOLLOWAY, 1982).

Com base no mesmo autor, é correto afirmar que toda a estrutura da teoria e prática da Administração Pública se baseia na separação do econômico e do político, além de constituir parte dela. Holloway (1982) ressalta que:

(...) podemos apreciar como a Administração Pública é uma parte cada vez mais importante do processo mais geral mediante o qual se fragmenta a luta de classes em esferas econômicas e políticas fetichizadas. De forma mais geral, podemos dizer que a Administração Pública é, sobretudo, um processo de redefinição da luta de classes em termos das demandas dos cidadãos e de apropriação das respostas a estas demandas (ibidem, p.15, tradução nossa).

O economista enfatiza que esta análise é bastante simplificada, uma vez que a Administração Pública não é o único meio através do qual se redefinem as lutas de classes de formas fetichizadas. Para ele, deve-se incorporar as análises a totalidade do sistema político, assim como todo o campo da teoria e prática burguesa. E explica:

A Administração Pública pode ser vista como um processo de conversão, um processo que converte a luta de classes em “demandas dos cidadãos”. O que se tem que estudar em concreto, como a tarefa principal para desenvolver uma crítica marxista é exatamente como é que se dá esse processo, como é que as rotinas da administração diluem, fragmentam, e redefinem a luta de classes e, sobretudo, que

estratégias podem ser desenvolvidas para evitar este impacto redefinitório da intervenção administrativa. Para desenvolver um entendimento mais adequado do funcionamento rotineiro do aparato do Estado necessita-se de uma maior quantidade de análises sobre o funcionamento da Administração Pública, com respeito às lutas concretas mais as análises da administração vista desde baixo, partindo da luta da classe trabalhadora (HOLLOWAY, 1982, p.18, tradução nossa).

Para que seja possível entender o funcionamento da Administração Pública no âmbito da sociedade capitalista, partindo de uma perspectiva marxista, torna-se necessário e imprescindível decifrar, primeiramente, em que consiste a administração em um sentido geral e, posteriormente, dentro do modo de produção capitalista. Somente a partir dessa compreensão – decifrando a organização e a estrutura interna do Estado burguês e do funcionamento da ordem administrativa – será possível ampliar espaços que favoreçam a luta de classes e ainda romper a fachada técnica da administração do capital, possibilitando apreender e interpretar o significado político das estruturas administrativas e contribuir com o processo de emancipação.

1.1. Administração Capitalista: A Natureza do Estado e a Burocracia como Elemento Estrutural da Ordem Administrativa

Para analisar o fenômeno administrativo, torna-se relevante apresentar o conceito de administração em geral. De acordo com Vitor Henrique Paro (2000), a necessidade da administração na vida cotidiana se faz presente na medida em que o ser humano se depara com uma complexidade de tarefas, de multiplicidade de objetivos a serem perseguidos e de um grande número de trabalhadores que acabam assumindo uma série de ações coordenadas e controladas, gerando assim, funções chamadas administrativas.

Para a finalidade do presente estudo, busca-se uma compreensão do conceito de administração, relacionando-o com suas determinações centrais na sociedade capitalista – ou seja, a administração historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas, sociais que se verificam pautadas no modo de produção capitalista.

Paro (2000) apresenta o conceito de administração em seu sentido geral. O autor define a administração como sendo a "utilização racional de recursos para a realização de fins determinados" (ibidem, p.18), isto é, a finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação. E coloca ainda, que a administração é uma atividade exclusivamente humana, necessária à vida do homem. Elucida que o ser humano age mais administrativamente quanto mais ele conjuga seus conhecimentos e técnicas, fazendo-os avançar e os aperfeiçoar na utilização de seus meios de produção.

O educador ressalta também que nas sociedades de classes em que o poder está centrado no controle das minorias, a administração tem servido historicamente como instrumento da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar seu domínio. Assim, a "administração ou a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins" adquire, na sociedade capitalista, características próprias advindas da situação de dominação³. (PARO, 2000, p.43).

Para o autor, a administração capitalista deve sua especificidade à sociedade capitalista, essa última que se fundamenta na exploração de uma parte da população sobre a outra. Desta forma, é inevitável que essa administração esteja marcada pelos interesses da classe que a utiliza como instrumento de sua dominação, não sendo, portanto, a administração a causa da dominação.

Contudo, Paro (2002) ressalta que, embora haja componentes autoritários na atual teoria e prática da administração, essa última possui importantes qualidades técnicas que, apesar de estarem sendo utilizadas em favor dos interesses das classes dominantes, podem, nas mãos da classe trabalhadora, articular-se com os interesses dessa. Nas palavras do autor,

(...) não há porque não aproveitar, da administração existente hoje, aqueles componentes que, sem comprometer os objetivos democráticos e de emancipação das classes dominadas, representem um avanço técnico capaz de auxiliar o homem na consecução de seus propósitos. Parece razoável que, na luta pela emancipação da classe trabalhadora, se deva utilizar não apenas as técnicas e métodos administrativos desenvolvidos especificamente para esse fim, mas também todos aqueles que existam e que representem uma contribuição técnica útil para tal propósito de emancipação (PARO, 2002, p. 78).

Assim, pode-se afirmar que é possível ocorrer uma transformação em prol dos interesses das classes subalternas, sendo que, para isso, "(...) torna-se necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis revolucionária⁴" (PARO, 2002, p. 32-33).

³ As relações de produção vigentes no modo de produção capitalista constituem relações de exploração de uma parte da população sobre outra, sob a forma da apropriação do produto do trabalho alheio. Essa exploração só é possível porque o trabalho, nessa sociedade, produz um excedente – sem a produção do excedente por uns, não é possível sua apropriação por outros. O valor de trabalho excedente produzido pelo trabalhador é chamado de mais-valia e sua apropriação pelo capitalista constitui a forma pela qual se dá a exploração do trabalho em nossa sociedade e representa a dominação de uma classe sobre outra (PARO, 2002, p.43).

⁴ Em toda atividade humana encontra-se presente a consciência. Desta forma, toda práxis – entendendo esta como uma atividade material, transformadora e ajustada a objetivos – intervém em maior ou menor grau na consciência do homem. Assim, de acordo com Sánchez Vázquez, se a práxis é a atividade prática adequada a fins, esta sustenta um caráter teleológico. Neste íterim, a práxis revolucionária aspira melhorar radicalmente a sociedade, aspira uma ética, inspira viver bem com e para os outros em instituições justas (SANCHEZ VASQUEZ, 2003, p.469).

De acordo com Martins (1995), compreender o significado da práxis revolucionária implica aprofundar o debate da administração e alguns de seus conceitos centrais, tendo em vista que, para implementar na atividade administrativa um caráter progressista, torna-se necessário trabalhar o caráter associativo entre a dimensão política – finalidade – e racionalidade administrativa – dimensão técnica – dos sistemas estatais. Ou seja, a Administração Pública não pode, sob pena de tornar-se disfuncional, concentrar-se em medidas que visam a aumentar exclusivamente a racionalidade funcional do sistema administrativo estatal, restrita a aspectos instrumentais. Isso porque o Estado capitalista, apresenta uma natureza que é essencialmente política, e requer, para legitimar-se, a formulação e implementação de políticas públicas efetivas – o que exige uma estrutura administrativa permeável e integrada ao sistema político, ao qual cabe, pela prática democrática, a enunciação dos valores sociais da busca do bem estar.

Assim, de acordo com Paro (2002),

(...) a administração refere-se à organização de recursos (meios) para atingir uma dada finalidade; ou seja: a finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação. Essa relação dialética estabelecida entre meio-racionalidade - fim apresenta as diferentes articulações que podem ocorrer: fim-meio, racionalidade-fim e racionalidade-meio. Em outras palavras, para uma perspectiva/finalidade democrática e emancipatória não podemos utilizar meios e racionalidade instrumentais (PARO, 2002, p.18).

Mediante o exposto, é possível compreender que, para que seja possível uma administração democrática, é imprescindível que suas dimensões sejam depuradas ao máximo para que a incorporação de uma racionalidade instrumental na administração e/ou a utilização de recursos/meios não estejam voltados para e comprometidos com as classes e/ou setores dominantes. Assim, a finalidade racional é aquela que encontra-se voltada para a liberdade humana e não para atender interesses particulares – dos grupos dominantes – no âmbito da sociedade.

Para compreender melhor tais aspectos, considera-se imprescindível ampliar a discussão de Estado capitalista e, fundamentalmente, analisar detalhadamente sua forma administrativa concreta de expressão fenomênica, a qual é a burocracia.

Desta forma, torna-se relevante pontuar que o resgate da natureza do Estado burguês em Karl Marx é de fundamental importância na medida em que esclarece e permite compreender os limites das reformas sociais implementados pelo capital mediante a intervenção do Estado. E ainda, a função da Administração Pública e os princípios básicos da organização administrativa – a justiça e a eficiência – como partes complementares e essenciais para a permanente reprodução do sistema capitalista.

Com a finalidade de dar início a uma breve análise do Estado a partir de um viés marxista, pode-se afirmar que, em a “Ideologia Alemã” (1993), ao assinalarem a relação entre a propriedade privada e a alienação, Marx e Engels (1993) enfatizam que o Estado se apresenta na sociedade como representante do interesse coletivo. Esse interesse comum, portanto, ao se contrapor ao interesse particular, segundo os autores, assume, por um lado, “na qualidade de Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais”, e, por outro, a forma de “uma qualidade ilusória” (ibidem, p.48).

Marx e Engels (1993) destacam ainda que “todas as lutas no interior do Estado, a luta pela democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito ao voto etc., são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes” (ibidem, p.49). Nesse sentido, o interesse coletivo supostamente representado pelo Estado aparece aos indivíduos como um interesse ‘estranho’, alheio a eles.

A partir de uma análise marxista, é possível compreender que o Estado não constitui uma expressão da universalidade, mas, na realidade, representa as relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista e, desta forma, constitui uma “*universalidade alienada*”. No âmbito da sociedade capitalista, o Estado será estruturado tendo como base a relação de exploração estabelecida pelo capital. Assim, torna-se correto afirmar que o Estado representa a dominação de classe presente na sociedade civil com a finalidade de manter e reproduzir as relações sociais estabelecidas pela ordem do capital. Marx (2002), no Manifesto do Partido Comunista afirma que: “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos da classe burguesa” e complementa “Desaparecidas no curso do desenvolvimento as diferenças de classes e concentrada toda a produção nas mãos dos indivíduos associados, o poder público perde o seu caráter político. Em sentido próprio, o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (ibidem, p.33).

De acordo com Marx (2009), a ação política e o Estado têm limites bem definidos no campo objetivo, intransponíveis e imanentes à forma de dominação dessa sociedade pela sua funcionalidade ao sistema do capital. Desse modo, o Estado atua apenas no campo das possibilidades que não comprometam a reprodução da dominação de classe, sendo esta, portanto, sua ineliminável função social independente de qualquer forma de sociedade em que ela ocorra. É por esse motivo que na análise de Marx (2009), a política e o Estado tem uma função essencialmente negativa.

Em seu livro A Questão Judaica (2005), Marx afirma que nos lugares nos quais o Estado já conseguiu emancipar-se politicamente, o homem é levado a viver, não só no plano da consciência, mas também no plano da realidade da sua existência material, uma dupla vida:

a vida na "comunidade política" – considerada como sua vida coletiva – e a vida na "sociedade civil" – na qual ele age como ser particular. Dessa forma, “o Estado político acabado é, pela própria essência, a vida genérica do homem em oposição a sua vida material” (MARX, 2005, p. 23).

Sendo assim, esse Estado burguês aparece aos indivíduos como o representante do interesse geral e como um poder estabelecido acima das classes e que, portanto, constitui a vida genérica do homem em oposição a sua vida material, segundo Marx e Engels (1993), “não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (ibidem, p.98).

Tonet (1995), no Prefácio do texto *Glosas Críticas*, reproduzindo o pensamento de Marx, evidencia que, dado o caráter conservador da burguesia, ela jamais concordará com uma análise dos males sociais que extrapole o campo da política, pois, caso contrário, admitir a perspectiva da totalidade, considerando o trabalho como fundante do ser social, significa se (auto) responsabilizar pela própria miséria social.

Na perspectiva burguesa, o caminho traçado não pode deixar de ser o da busca da origem dos males sociais no campo limitado da política, no qual a intervenção não passa de propostas de reformas que permitam aperfeiçoar ou modificar a forma de condução do Estado, tornando-o, por exemplo, mais democrático. Mas nunca modificar as bases constitutivas de um sistema que vê no Estado um instrumento de reprodução das relações sociais de trabalho e, por isso, de manutenção da opressão de classes – ou seja, da dominação de uma classe sobre a outra.

Cabe ressaltar que o Estado não expressa o interesse geral, apesar de sua aparente dimensão “universal” e nem está voltado para o bem comum: na realidade ele atende aos interesses das classes subalternas na medida em que necessita manter a ordem – funcionamento do sistema capitalista de acumulação – e a dominação fundada na propriedade privada. Em suma, pode-se dizer que o Estado apresenta uma dimensão contraditória, na medida em que atua atendendo interesses divergentes na sociedade e que, apesar de ser essencialmente expressão da dominação de classe, é a única estrutura na sociedade capitalista capaz de realizar os interesses das classes e camadas dominadas. Desta forma, Marx (1995) deixa claro que o Estado não viabiliza o interesse geral, mas acomoda e incorpora interesses antagônicos e inconciliáveis, mantendo a estrutura de dominação de classe.

Outra forma de intervenção do Estado apontada por Marx (1995) se refere às modificações processadas no âmbito da administração, buscando encontrar as falhas existentes com o propósito não de eliminar a miséria, mas de disciplinar suas consequências

mais gritantes; aquelas que ao transbordarem para a sociedade, possam causar algum dano à propriedade privada.

Marx (1995) destacou o imbricamento do Estado com a organização da sociedade afirmando que, do ponto de vista da política, eles não são diferentes, pois sendo o Estado “o ordenamento da sociedade” cabe a ele a função de mantê-la em ordem. Assim, quando o Estado admite a existência de problemas sociais, identifica-os em leis da natureza – que nenhuma força humana pode comandar – ou na vida privada – que é independente dele – ou na ineficiência da administração – que depende dele (ibidem, p.80).

Além disso, Marx (1995) enfatiza a importância da administração para a política, pois, segundo o pensador, ela representa a atividade organizadora do Estado. Por isso, ao tentar minimizar os males sociais procurará sempre, nas medidas administrativas, os paliativos para contornar os diversos problemas sociais emergentes na sociedade devido à própria lógica capitalista.

No entanto, o limite inerente à administração é apontado por Marx (1995) ao evidenciar que ela traz consigo a contradição que repousa sobre o Estado que, se por um lado, defende os interesses da classe dominante, por outro, apresenta-se como protetor das classes sociais, da sociedade – ou seja, manifesta “a contradição entre vida privada e vida pública”. Nesse sentido, o autor afirma que a administração se restringirá sempre a exercer uma atividade limitada e “negativa”, sendo a impotência sua “lei natural”. E não poderia ser de outro modo, pois se o Estado se empenhasse em realizar a tarefa de acabar com a impotência da administração, teria que extinguir primeiro a contradição entre vida pública e vida privada sobre a qual repousa ele mesmo (ibidem, p.81).

Assim, como o Estado não pode admitir a impotência intrínseca da administração, o que apenas lhe é permitido fazer é descobrir [...] defeitos formais, casuais, da mesma, e tentar remediá-los. Nas palavras de Marx (1995),

Como as modificações empreendidas (pela administração) não são suficientes para erradicar o problema, pois não vão ao cerne da questão – e nem podem ir –, o Estado difunde o discurso de que o mal social é uma imperfeição natural, independente do homem, uma lei de Deus, ou então a vontade dos indivíduos particulares é por demais corrupta para corresponder aos bons objetivos da administração, tudo isso visando manter intacta a dominação de classe e a propriedade privada (MARX, 1995, p.81).

Corroborando com tal análise, pode-se citar Paro (2000), no momento em que o autor elucida que a administração capitalista tem como finalidade o incremento da produtividade geral do trabalho com vistas à expansão do capital, assumindo, portanto, a função de

mediação entre o capital e o processo de produção da mais-valia, a serviço do primeiro e justificando o segundo.

O educador coloca ainda que, ao constituir-se como mediadora da exploração do trabalho pelo capital, a administração – isto é, a utilização de recursos para atingir objetivos –, não se constitui assim, na sociedade capitalista, em uma administração humana e criadora. Em lugar de organizar e dispor as coisas visando à promoção e crescimento do homem⁵, ela se constitui em uma administração cuja especificidade é o favorecimento apenas de uma pequena parcela da população, de uma classe, da qual os interesses são contrários aos do restante da sociedade.

O autor elucida que,

A administração, então, como utilização dos recursos disponíveis ao homem, possui potencialidades infinitas de promoção do bem-estar e felicidade desse homem, apresenta-se numa sociedade dividida em classes antagônicas, em que os meios administrativos se colocam nas mãos da classe que detém o poder econômico e político, como impedimento e negação dessa promoção humana, colocando-se contraditoriamente a promover o seu inverso, ou seja, o desconforto e a infelicidade da grande maioria da população (PARO, 2000, p. 72).

Mediante a concepção de administração sobredita, pode-se afirmar que o autor, em sua análise, fornece uma concepção heurística acerca do fenômeno administrativo. Paro (2000) ainda reforça em sua argumentação a necessidade de não se perder de vista a relevância em depurar as dimensões da administração ao máximo, com a finalidade de que a incorporação de uma racionalidade instrumental na administração e/ou na utilização de recursos/meios não estejam comprometidas com as relações de dominação.

Dessa forma, compreender a abordagem de administração apresentada por Paro, em sua expressão geral, permite explicitar dimensões que viabilizam uma análise crítica do fenômeno administrativo, sem desconsiderar a relevância dessa atividade para a sociedade.

Neste sentido, conforme ressalta Souza Filho (2006), devem-se tanto evitar posições que identifiquem a administração capitalista como ícone de valor universal, quanto combater perspectivas que a considerem apenas como instrumento capitalista de dominação e, que, portanto, não enxergam as reais determinações da dominação vigente na sociedade (ibidem, p.35)

A concepção geral de administração apresentada por Paro deve ser situada no contexto do Estado capitalista e ainda torna-se relevante explorar sua forma administrativa concreta de expressão fenomênica, que no caso da administração capitalista se materializa na burocracia.

⁵ Dos seres humanos em sentido universal.

Um dos estudiosos que mais se deteve na compreensão do fenômeno burocrático foi o sociólogo alemão Max Weber, o qual apresenta um sistema de pensamento e análise contraditória e excludente no tocante aos estudos e produções de Marx. Ambos os autores apresentam teorias científicas rigorosamente incompatíveis. Contudo, é relevante esclarecer que o objetivo em apresentar algumas categorias trabalhadas por Weber não deve ser compreendido como uma mistura eclética de dois métodos, mas, sobretudo, verificar nos estudos weberianos aqueles elementos que efetivamente estão presentes no real e submetê-los à crítica materialista dialética.

Desta forma, para o sociólogo, a burocracia implica na dominação na medida em que ela é uma estrutura administrativa e, ainda, toda administração é dominação, pois remete à obediência⁶ (WEBER, 1999a, p.32-34) – ou seja, pode-se afirmar que a ordem administrativa implica em dominação na medida em que é um conjunto de normas que procura regular a ação associativa, através da orientação do comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação à associação.

Assim, através da análise feita por Weber é possível afirmar que, para ele, a finalidade da burocracia é mostrar que ela é adequada e necessária ao capitalismo e que contribui para o seu desenvolvimento.

Souza Filho (2006) esclarece que Weber não apresenta, diretamente, o capitalismo como determinação de seu conceito de burocracia, uma vez que o sociólogo alemão trabalha com a dimensão instrumental da razão, enfatizando os aspectos de “emprego econômico” e “adequação” na utilização dos recursos.

Weber (1999a) afirma que a burocracia é uma estrutura administrativa racional de dominação e essa racionalidade remete-se à adequação dos meios aos fins/valores definidos. O autor procura mostrar em sua análise que o sistema capitalista exige uma estrutura burocrática e oferece as condições necessárias para sua existência. Ou seja, para o pensador alemão o capitalismo necessita de uma “administração contínua, rigorosa, intensa e calculável, por isso requer uma forma racional de dominação” (WEBER, 1999a, p. 146). Weber elucida ainda que o capitalismo possibilita, através de recursos monetários, a existência da estrutura burocrática e explícita:

Do mesmo modo que o capitalismo, em sua fase atual de desenvolvimento, exige a burocracia - ainda que os dois tenham raízes históricas diversas -, ele constitui também o fundamento econômico mais racional - por colocar fiscalmente à disposição dela os necessários meios monetários - sobre o qual ela pode existir em sua forma mais racional (WEBER, 1999a, p. 146).

⁶ Dominação para Weber (1999a, p.139) significa a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.

O autor supracitado identifica claramente que a ampliação quantitativa e qualitativa das tarefas da administração intensifica-se a partir do desenvolvimento da economia monetária, que tem no capitalismo o seu mais alto grau de manifestação.

Assim, tomando como base o conceito de administração de Paro, Souza Filho (2006) afirma que a burocracia weberiana é a forma determinada historicamente da administração na sociedade capitalista. Ou seja, a burocracia é a expressão da administração capitalista, na medida em que define racionalmente o emprego econômico e adequado dos recursos para atingir os fins de expansão do capital.

Conforme elucida Martorano (2002), com o crescimento do Estado têm-se o aumento da burocracia⁷, essa que, embora possua interesses políticos e sociais específicos, não tem um projeto de dominação próprio, diferente do projeto da classe dominante à qual ela se subordina. Ainda de acordo com o autor, a burocracia pauta-se na defesa do interesse geral e permanente de preservação do Estado burguês e da reprodução das relações capitalistas.

Ainda segundo o autor supracitado, a burocracia do Estado burguês – habituada de um lado a manter as relações de subserviência com a burguesia e com os grandes proprietários de terra e, de outro, relações de superioridade com os trabalhadores e o povo – resiste a qualquer processo de transformação que ameace sua posição social e política. Martorano (2002) identifica a burocracia como uma forma de dominação favorável ao desenvolvimento capitalista e fortemente presente nele, demonstrando a dificuldade de se romper e eliminá-la dentro de uma nova proposta de modelo estatal. Entretanto, o autor elucida também que durante o processo de transição⁸ para um novo modelo societário, a burocracia ainda se faz necessária, contudo, devendo ser posteriormente eliminada em todas as suas formas.

Em suma, Martorano (2002) faz a seguinte constatação:

(...) apesar de a burocracia ter, em cada formação social concreta, bases econômicas e sociais determinadas e não necessariamente homogêneas que influem sobre a sua composição e o seu funcionamento, a sua existência está diretamente ligada à presença no aparelho do Estado, e, portanto, à sua estrutura e às funções próprias que desempenham no conjunto da formação social (MARTORANO, 2002, p. 131).

⁷ Tal aspecto foi muito bem detalhado por Martorano (2002) em sua obra “A burocracia e os desafios para a transição socialista”, na qual o autor coloca os limites e os impasses da burocracia no processo de transição para o socialismo. Em outras palavras, tal obra permite a compreensão acerca dos motivos pelos quais o caso Soviético teve sérios problemas na construção do Estado Socialista, dando ênfase à burocracia ou o “burocratismo” presentes neste novo Estado.

⁸ De acordo com Lênin (1993a apud Martorano 2002), é difícil imaginar que a revolução socialista consiga afastar imediatamente todos os antigos funcionários do Estado burguês, substituindo-os por novos, oriundos de trabalhadores ou comprometidos com ele. Assim, para o autor mencionado, o novo Estado poderá dispensar as atividades de funcionários que, mesmo provisoriamente, lhes sejam indispensáveis, caso queira evitar a paralisia de parte de seu funcionamento. Com essa argumentação, fica clara a necessidade de existência da burocracia durante o processo de transição.

De acordo com Souza Filho (2011), a burocracia constitui um dos componentes da materialidade do Estado, sendo que a burocracia por um lado, é a responsável por viabilizar, manter, conservar a ordem social capitalista e, dessa forma, garantir os interesses da classe dominante. Contudo, como coloca o autor, a burocracia também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento dos interesses das classes dominadas, na perspectiva de manter a ordem, a propriedade privada/liberdade.

Marx (1978) destaca que a burocracia age como uma corporação do Estado ao enfrentar as corporações como uma burocracia da sociedade civil. Souza Filho (2011) faz uma análise dessa afirmativa,

(...) a burocracia, como um dos elementos de materialidade do Estado expressa também as contradições da sociedade de classes que exige a existência do Estado como estrutura de dominação política. Portanto, a burocracia apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando à manutenção da ordem. Nesses termos, a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe (ibidem, 2011, p.41).

Mediante o exposto, cabe reiterar, de acordo com Tragtenberg (1992), que a burocracia age antiteticamente, ou seja: de um lado responde à sociedade de massas e convida à participação de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a alienação de todos, torna-se "jesuítica" (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política.

Em outras palavras, é nesse sentido que a burocracia reafirma o seu já mencionado caráter contraditório, qual seja: por um lado é a responsável por favorecer ao capital, garantindo os interesses das classes dominantes. Ao mesmo tempo, a burocracia se torna um espaço privilegiado, voltado para a implementação de ações no âmbito do Estado destinadas a atender os interesses das classes dominadas.

É então, nesse contexto, que, segundo Souza Filho (2011), tem-se um espaço favorável para se tensionar uma correlação de forças no seio burocrático. O autor destaca ainda que “a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução das desigualdades” (ibidem, p. 42). Isso, na medida em que se deve buscar aproveitar/aprofundar o “caráter racional” da burocracia como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometida com os dominados, no sentido de propor o aprofundamento de mecanismos de democratização com mais controle social e público, visando propiciar a transparência e fragilizar a direção hegemônica.

Assim, com base na argumentação do autor mencionado, pode-se entender que a possibilidade da burocracia ser um instrumento para uma finalidade de Administração Pública

voltada para ampliação e aprofundamento de direitos está, primeiramente, vinculada, diretamente, à sua função contraditória como aparelho do Estado. No entanto, conforme elucidada Souza Filho (2011), é na sua particularidade enquanto ordem administrativa, que encontram-se os elementos concretos de sua potencialidade, no sentido de operar interesses das classes dominadas. Assim, pode-se compreender que: "a burocracia opera a finalidade real do Estado, enquanto dominação de classe, e o Estado apresenta-se, através da finalidade formal da burocracia, enquanto universalidade" (ibidem, p.66). Entretanto, o autor elucidada:

(...) a administração burocrática não é um instrumento racional abstrato, ela está vinculada a determinado fim (o fim de expansão capitalista). Isto não a impossibilita de expressar-se concretamente através de mecanismos que podem servir a fins não capitalistas, na medida em que ela apresenta contradições inerentes à sua função na sociedade burguesa (SOUZA FILHO, 2011, p. 66).

Desta forma, a questão central deve pautar-se na estratégia de fortalecer a estrutura burocrática do Estado para além dos centros estratégicos, buscando aproveitar, o mencionado caráter racional presente na burocracia – visando, dessa forma, a ampliar os espaços para propostas concretas e efetivas voltadas para atender os interesses das classes dominadas, melhorando, assim, a condição de vida destas. Contudo, mas não menos importante, deve-se procurar reforçar a importância do "servidor livre" – outra expressão de materialidade da burocracia – que deve ser preservado, uma vez que possibilita a entrada no quadro administrativo de funcionários com conhecimento e liberdade que podem vir a oferecer resistência a projetos que visam o desenvolvimento do capital e que estes sujeitos se coloquem a serviço da classe trabalhadora.

Assim, de acordo com Paes de Paula (2005), torna-se imprescindível enfatizar e implementar propostas voltadas para o aprofundamento do processo de democratização, viabilizando uma reinvenção político-institucional, visando a transformar as relações entre Estado e sociedade. Ou seja, a autora elucidada a necessidade de criar uma dinâmica e um movimento que propicie uma reconfiguração do aparelho estatal com características participativas, com infiltração de um "tecido mobilizador", que teria como desdobramento a garantia de legitimidade às demandas populares. Para tanto, ainda segundo Paes de Paula (2005), é fundamental a criação de arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e que essas sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências inerentes à democracia.

Nesse contexto, ganha relevância o controle social efetivo, parametrado por uma participação eficiente e eficaz da população, na medida em que permitirá criar um processo de transparência, além da formulação, regulação e execução de políticas públicas mais

democráticas – visando, a partir de então, a reestruturar o aparelho do Estado em uma perspectiva e direção contra-hegemônica.

Resumidamente, a ideia central é fortalecer o aparelho do Estado a fim de que esse se torne amplo e intervencionista e, fundamentalmente, a partir desse Estado forte e amplo, tornar possível desenvolver na ordem administrativa uma racionalidade burocrática – já que essa última possibilita, conforme mencionado, a construir um processo contra-hegemônico no âmbito do aparelho administrativo do Estado.

Acredita-se que os desafios são numerosos e que essa não é uma tarefa simples frente a um Estado que sustenta uma essência opressiva de classe. Um Estado que, nos termos de Poulantzas (1985), "tem um papel orgânico na luta e na dominação política – ou seja, o Estado constitui a burguesia como classe política dominante" (ibidem, p.47).

Entretanto, conforme enfatiza Souza Filho (2011), torna-se de suma relevância conhecer o limite estrutural que a burocracia oferece para o desenvolvimento da democracia e às questões de dominação e controle presentes em sua realização – além da necessidade iminente de pensar uma matriz de Administração Pública que tenha como referência elementos da organização burocrática que potencializem a intervenção administrativa em uma perspectiva voltada para atender as demandas e necessidades das classes dominadas. Isso na medida em que a "racionalidade" burocrática permite a utilização de algumas expressões de sua materialidade, visando, desta forma, a aprofundar direitos em uma sociedade de classes.

Portanto, de acordo com Nogueira (1998), conhecer de fato a burocracia e os processos que envolve, implica em compreender, por excelência, o setor público e sua administração – pois é neste campo que, segundo o autor, se conhece o processo de luta entre os sistemas e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre a autoridade e a autodeterminação política. Por este motivo, acredita-se ser de fundamental importância particularizar e apresentar o contexto histórico em que se situa a Administração Pública brasileira, visando conhecer e compreender sua conformação.

1.2. Análise da Trajetória da Administração Pública no Brasil

Torres (2004) elucida que desde a descoberta do Brasil até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, “aristocrática e parasitária”. Sendo que esse tipo de relação entre a elite agrária e o Estado brasileiro configura o patrimonialismo – este último,

para o autor, predominou na Administração Pública de forma absoluta até 1930, momento histórico em que há uma reordenação política do Estado.

Contudo, ampliando a concepção do autor, considera-se relevante destacar que o patrimonialismo⁹ como ordem administrativa foi predominante no Brasil em todo o período imperial e durante a República Velha – que com o passar dos anos acabou se articulando com a estrutura burocrática nascente, configurando, portanto, a base da Administração Pública brasileira.

Nesse sentido, corrobora-se com Souza Filho (2006) na medida em que o autor afirma que a Administração Pública brasileira nasce, desenvolve e se consolida (até os dias atuais) a partir de uma “espinha dorsal” que combina o patrimonialismo com a burocracia – fato que acaba por configurar uma unidade contraditória, mas que atende a particularidade do capitalismo periférico brasileiro e da “revolução burguesa não clássica” que aconteceu no país.

Assim, no contexto impresso pela Revolução de 1930, com o primeiro governo de Getúlio Vargas, o patrimonialismo passa a dividir os espaços e a cultura da Administração Pública com o modelo burocrático que vai sendo gradativamente implantado no Brasil.

Reitera-se que até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro estava totalmente sob domínio e controle da elite agrária. Sendo assim, em decorrência do processo de urbanização e industrialização que o Brasil passou a vivenciar a partir da década de 30, têm-se um rearranjo político do Estado, no sentido de atender as pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional que buscava seu lugar de destaque no cenário mencionado.

É nesse marco histórico que Vargas institui um movimento revolucionário no seio do Estado brasileiro, viabilizando a implementação de um processo de modernização social e industrial, que teve seu pleno desenvolvimento no Estado Novo, no ano de 1937.

No tocante à Administração Pública, algumas mudanças tiveram um impacto direto na ampliação do acesso ao Estado e na organização da composição política com novos e emergentes atores sociais. As referidas mudanças se configuraram através da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936 – o qual em 1938 deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), esse que teve uma significativa relevância na trajetória da Administração Pública, tendo sido extinto apenas em 1986.

Torres (2004) ressalta que o Dasp tinha como objetivo:

⁹ De acordo com uma análise do conceito de patrimonialismo de Max Weber (1999a), esse pode ser utilizado para caracterizar formas de dominação política tradicional em que não há uma separação visível entre as esferas pública e privada; em que esses dois domínios se misturam nas concepções do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado.

Promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, da atuação especializada e tecnicamente fundamentada etc (ibidem, 2004, p.147).

Vale elucidar que na busca por tentar implementar um modelo burocrático na máquina estatal, o Dasp também significou a busca por formar, treinar e qualificar uma parcela de servidores considerada como "estratégica" para o adequado funcionamento da Administração Pública.

De acordo com Nunes (1997), o ambiente cultural encontrado pela reforma modernizadora pretendida com a criação do Dasp foi bastante adverso, sendo que sua utilização, no contexto de viabilização da ditadura Vargasista, possibilitou a implementação do insulamento burocrático¹⁰ na Administração Pública brasileira. Assim, o modelo racional-legal se expande no Brasil na década de 1930, uma vez que Vargas reconhece a necessidade imediata de normatizar e padronizar os principais procedimentos da Administração Pública.

Então, de acordo com Torres (2004), antes mesmo da criação do Dasp, é iniciado no país um amplo processo de criação de normas e estatutos para as áreas primordiais da administração. Tal processo visava também à fomentação no tocante ao êxito do intervencionismo estatal com a criação de um Estado mais racional e eficiente, buscando garantir o desenvolvimento econômico e a incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários urbanos. Buscando atingir esse objetivo, Vargas criou as agências estatais descentralizadas, as quais posteriormente seriam conhecidas como administração indireta¹¹.

Durante o período de 1930-45, tem-se um fortalecimento significativo do Dasp e, ainda, uma enorme centralização política e administrativa, sendo que nesse contexto, a Administração Pública passou a ter uma grande relevância na organização e na sustentação do regime ditatorial Vargasista.

¹⁰ De acordo com Nunes (1997), insulamento burocrático significa o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias (...). Nas palavras do autor: "O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (...); ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é, de forma nenhuma, um processo técnico e apolítico" (ibidem, p.37).

¹¹ De acordo com Nogueira (1998), a administração direta é composta pelos órgãos que estão ligados diretamente ao poder central, seja Federal, Estadual ou Municipal, quais sejam: os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

Já a administração indireta é composta por entidades que foram criadas com personalidade jurídica própria para realizar atividades de governo que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada, sendo que as autarquias, as fundações, empresas e sociedades de economia mista, somam-se a às participações societárias em entidades privadas.

Torres (2004) confirma a afirmação supracitada, na medida em que o autor destaca:

(...) o Dasp representava um importante instrumento de poder do governo central, que habilmente se utilizou da Administração Pública para conseguir sustentação política. Assim, sem considerar a repressão policial dura e autoritária, o governo Vargas tinha ainda dois pilares importantíssimos de sustentação política: o controle da Administração Pública e a nomeação dos dirigentes das províncias (ibidem, 2004, p.149).

Ainda segundo o autor, a criação do Dasp e a busca pela implementação da estrutura burocrática no Brasil foram marcadas por duas características: a industrialização e a modernização, as quais, induzidas pelo Estado, necessitaram de uma Administração Pública qualificada e do fortalecimento e expansão desta administração como instrumentos políticos de sustentação do regime ditatorial.

Mediante o exposto, é correto afirmar que o processo de implementação da lógica burocrática no país é marcado por características e injunções políticas ainda permeadas por um viés patrimonialista muito intenso. Isto é, pode-se identificar no Brasil o processo de imbricação do patrimonialismo com a burocracia, como resultado da relação entre setores não-capitalistas e capitalistas da economia. Tal relação constituiu a base estrutural do pacto de dominação conservador que operou a industrialização brasileira e que culminou na necessidade de uma ordem administrativa que combinasse a burocracia [com seus aspectos racionais-legais] com o patrimonialismo [elementos tradicionais] (SOUZA FILHO, 2006, p.30).

Nesse mote, torna-se imprescindível apreender os elementos históricos que marcaram o processo de imbricação da burocracia com o patrimonialismo no âmbito da Administração Pública brasileira, uma vez que acredita-se ser de suma relevância destacar, brevemente, algumas considerações acerca dos anos 1930-45 – momento sócio-histórico que marcou uma inflexão na trajetória do Brasil e de sua Administração Pública. A mencionada década compreendeu o início de um novo projeto político para a sociedade brasileira, com o desenvolvimento e expansão das relações capitalistas, com uma forte intervenção estatal, conforme já mencionado.

Assim, visando a cumprir a finalidade supracitada, pode-se afirmar que, nesse contexto histórico, a industrialização no Brasil surge e se desenvolve fortemente integrada aos interesses agrários. Para o sociólogo brasileiro, Francisco de Oliveira (2003), “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo” (ibidem, 2003, p.36), articulando assim uma relação *desigual e combinada*.

Oliveira (2003) compreende a Revolução de 1930, liderada por Vargas, como a revolução burguesa não clássica, isto é, sem rompimento com a estrutura agrária anterior e encimada pelo Estado. É assim que, para introduzir um novo modo de acumulação qualitativamente distinto, o nacional modelo agrário passou a industrial – tendência que se concretizou com a predominância de participação na renda interna – com início em 1956.

O sociólogo apresenta ainda as medidas adotadas no início dos anos 1930 para viabilizar e facilitar a industrialização brasileira, dentre elas: a criação das leis trabalhistas, a transferência de excedentes da atividade agroexportadora para a indústria, a expansão da infraestrutura e das empresas estatais dentre outras que tinham como finalidade implantar uma política de Estado para favorecer a acumulação burguesa.

O autor mencionado considera decisiva a legislação trabalhista – essa como parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modelo de acumulação. Para Oliveira (2003), a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi fundamental durante o avanço da industrialização no Brasil, contando com o auxílio do Estado nesse processo. Coloca ainda que, nesse contexto, criou-se uma política de rebaixamento de salários, através da redução do preço da força de trabalho, viabilizando, assim, um incremento do capital.

Enfatiza também que a industrialização no Brasil só se tornou viável através do auxílio do Estado, na medida em que esse transferiu renda dos setores agroexportadores para a burguesia industrial, contando com o pacto populista na adesão da população ao sistema. Oliveira (2003) ressalta que houve, contudo, uma exclusão do mundo rural da CLT. Assim, expõe:

Ao mesmo tempo, o proletariado rural que se formou não ganhou estatuto de proletariado: tanto a legislação do trabalho praticamente não existe no campo como a previdência social não passa de uma utopia, isto é, do ponto de vista das relações internas à agricultura, o modelo permite a diferenciação de produtividade, viabilizada pela manutenção de baixíssimos padrões do custo de reprodução da força de trabalho e, portanto, do nível de vida da massa trabalhadora rural. Esta é a natureza da conciliação existente entre o crescimento industrial e o crescimento agrícola (ibidem, 2003, p. 45).

Mediante o exposto, Oliveira (2003) afirma que os trabalhadores rurais e a maioria dos ocupados no terciário não foram inseridos no novo estatuto do trabalho, a CLT, reproduzindo formas de exploração do trabalho prévias à fase monopolista do capital. Ressalta ainda que a criação da CLT resultou na estruturação do mercado de trabalho no Brasil, uma vez que estipulou padrões salariais que viabilizaram o desenvolvimento empresarial e fomentou a formação de um amplo exército industrial de reserva.

O autor elucida em sua argumentação que o desenvolvimento brasileiro não ocorreu pelo processo de substituição de importações, mas, sim, pela possibilidade de acumulação – que pode ser demonstrada mediante os seguintes elementos: ausência da regulação das leis no campo na relação entre capital e trabalho; intervenção do Estado na economia; papel da agricultura; formação do setor industrial e inchaço do setor terciário como modo de acumulação no espaço urbano.

Destaca ainda que as bases econômicas e materiais da industrialização contaram com a fixação do salário mínimo e a formação do programa de bens de consumo duráveis e de capital. Dessa forma, o Brasil caminhou em direção à modernização capitalista.

Assim, o estudo do sociólogo claramente aponta que a não-superação da problemática agrária permitiu que o valor da força de trabalho no Brasil fosse mantida a níveis muito reduzidos – fato que acabou viabilizando o processo de acumulação de capital e um incremento industrial, ou seja, a agricultura atrasada financiava a moderna e a própria industrialização. Assim, o Brasil entra em um processo de industrialização, articulando de forma clara, o arcaico com o novo.

Para explicitar a relação entre o velho e o novo na sociedade brasileira, Nogueira afirma:

Temos vivido, como nação, atormentada pelos "males" modernos e pelos "males" do passado, pelo velho e pelo novo, sem termos podido conhecer uma história de rupturas revolucionárias. Não que não tenhamos nos modernizado e chegado ao desenvolvimento. Fizemos isso de modo expressivo, mais não eliminamos relações, estruturas e procedimentos contrários ao espírito do tempo. Nossa modernização tem sido conservadora, aliás, duplamente conservadora. Em primeiro lugar, porque tem se feito com base na preservação de expressivos elementos do passado que são assimilados, modernizados e tornados funcionais, alcançando tamanha força de reprodução que conseguem condicionar todo o ritmo e a qualidade mesma da mudança. (...) Em segundo lugar, porque tem se feito de modo não-democrático, sem participação popular e sob o comando do Estado, desdobrando-se quase sempre de modo a ser hegemônica por interesses conservadores (NOGUEIRA, 1998, p.266-67).

Fernandes (1974, apud Nogueira, 1998) esclarece e tipifica a dominação burguesa no Brasil, elucidando que a mesma se converte – de forma mais clara e dura do que nas nações capitalistas hegemônicas – em uma "ditadura de classe". Ou seja, o sociólogo brasileiro deixa explícito que ao mesmo tempo, o fenômeno central da mudança acaba por ser a "permanente revitalização da dominação burguesa através do fortalecimento do Estado e de seus mecanismos de atuação direta sobre os dinamismos econômicos, socioculturais e políticos da sociedade de classe" (ibidem, p. 268).

Complementando a análise mencionada, é possível compreender que consolida-se uma forma de articulação da dominação burguesa com o uso sistemático do Estado e do poder político estatal. Ainda de acordo com o sociólogo, a referida compreensão torna-se pertinente, na medida em que é possível verificar as constantes transações entre "velhas" e "novas" oligarquias, entre grupos do passado e do presente. O Estado precisa se converter, nas palavras de Fernandes (ibidem, p.269): "numa verdadeira arena de conciliação dos interesses convergentes ou divergentes das classes possuidoras".

Iamamoto (2008) situa o fato de que a burguesia brasileira tem suas raízes profundamente imbricadas às bases do poder oligárquico e à sua renovação diante da expansão dos interesses comerciais, financeiros e industriais. Pontua também que a velha oligarquia agrária recompõe-se, moderniza-se economicamente, refaz alianças para se manter no bloco do poder, influenciando decisivamente as bases conservadoras da dominação burguesa no Brasil.

Assim, em um quadro marcado pela “modernização conservadora”, verifica-se uma aliança do grande capital financeiro, nacional e internacional, com o Estado nacional, que passa a conviver com os interesses oligárquicos e patrimoniais – os quais também se expressam nas políticas e diretrizes governamentais, imprimindo um ritmo lento à modernização capitalista da sociedade brasileira.

Mediante a exposição da autora, pode-se afirmar que essa vai ao encontro do que Oliveira afirma, ou seja, que houve, no Brasil, uma expansão das relações capitalistas recriando processos típicos da acumulação primitiva, fato que viabiliza uma análise da dinâmica capitalista brasileira como uma dialética: revolução-contra-revolução econômica burguesa.

De acordo com Nogueira (1998), o Brasil é constituído por uma sociedade formada por um processo de revolução passiva, que expressa a ausência de iniciativas populares unitárias e organiza-se, principalmente, através da reação dos dominantes ao "subversivismo esporádico, elementar e inorgânico das massas populares" (ibidem, p.270). O sociólogo ressalta que, nesse tipo de "revolução sem revolução", as lutas políticas e sociais, as tensões e as contradições encontram resolução "sem rupturas clamorosas" – ou seja, a mudança radical, explosiva, cede espaço para uma progressiva modificação da composição de forças: ocorre uma espécie de restauração do equilíbrio preexistente, do "velho" com a incorporação e o acolhimento de certas exigências do "novo". O autor complementa sua análise ao afirmar:

Um processo de transformação capitalista assim estruturado não pode deixar de produzir forte impacto sobre a ordenação social como um todo. No Brasil, esse impacto foi em primeiro lugar de natureza "sociológica". Afinal, da modernização

conservadora resultou uma sociedade desigual, composta pela interpenetração e pela interpolação de tempos históricos diversos, fundada na não inclusão e obrigada a despender energias humanas incalculáveis para garantir o prosseguimento da acumulação - digamos, a pagar um elevado custo social para realizar seus programas de crescimento (NOGUEIRA, 1998, p.271).

Outro autor que desenvolve uma relevante análise acerca do Brasil é Ianni (1996), o qual ressalta também que no país ocorre um "desenvolvimento desigual e combinado" que se configura como uma "formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios, como uma espécie de caleidoscópio de muitas épocas". E ainda, considera o Brasil como um "presente que se acha impregnado de vários passados" (ibidem, p.67).

Berhing (2008) faz uma importante elucidação ao mencionar que os lentos avanços da constituição de um setor novo e da urbanização vão evidenciar os entraves que os poderes político e social da aristocracia agrária impunham ao processo de modernização. A autora ressalta ainda que entre uma visão de modernização mais acelerada e os interesses senhoriais, prevaleceu uma acomodação intermediária, na qual se barganhava certa contenção da heteronomia nos níveis econômicos e técnicos, ao lado de uma contenção do mercado interno moderno; neutralizando, assim, as vantagens econômicas da criação de um Estado Nacional.

Dessa maneira, argumenta que mediante o contexto exposto, "tem-se uma forma de garantir o controle do ritmo da modernização, segundo os interesses dos antigos senhores, e uma acomodação limitada no tempo de formas econômicas opostas" (BEHRING, 2008, p.99).

A autora para completar essa argumentação cita:

Dessa acomodação resultou uma economia "nacional" híbrida, que promovia a coexistência e a interinfluência de formas econômicas variavelmente "arcaicas" e "modernas", graças a qual o sistema econômico adaptou-se às estruturas e às funções de uma economia capitalista diferenciada, mais periférica e dependente [pois só o capitalismo dependente permite requerer tal combinação do "moderno" com o "arcaico", uma descolonização mínima, com uma modernização máxima] (FERNANDES, apud BEHRING, 2008, p. 99).

Destarte, pode-se afirmar que os aspectos mencionados na citação anterior, constituem os componentes da entrada brasileira no capitalismo, a partir de um processo de transição condicionado pelos dinamismos do mercado mundial e marcado pela adaptação do sistema agrário aos novos tempos.

Assim, a relação intrínseca entre o setor agrário e o setor industrial determinará uma dominação de classe composta pela burguesia industrial e a oligarquia tradicional agrária, sendo que tal dominação necessitará de elementos burocráticos e patrimonialistas para a sua materialização e realização. Como as elites rural e oligárquica constituem a gênese do capital

industrial – ou elemento fundamental para o processo de crescimento urbano-industrial –, a expansão das relações capitalistas no Brasil não pode ser realizada rompendo com a oligarquia tradicional, uma vez que os laços genéticos e estruturais e os privilégios dessa relação constituem os aspectos determinantes das estruturas de dominação do país (SOUZA FILHO, 2006, p.171).

Tem-se no primeiro período da industrialização – até os anos 1950 – a oligarquia agrária como classe hegemônica e, num segundo momento histórico – de 1950 até 1980 –, essa perde hegemonia para a burguesia industrial, apesar de continuar compondo a elite dominante. Mesmo diante da perda da referida hegemonia, torna-se importante elucidar que a oligarquia agrária não é excluída da participação no poder, uma vez que ocorre apenas um deslocamento no seu posicionamento de dominação a partir da década de 1950, como mencionado anteriormente.

No tocante ao ponto de vista da ordem administrativa do Estado brasileiro, essa alteração de projeto político, que tem como base de sustentação a aliança entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial, não provocará uma ruptura com a “bifrontalidade”¹² da Administração Pública no Brasil.

Souza Filho (2006) no que concerne ao processo referido, afirma:

O que ocorrerá será uma ampliação, desenvolvimento e fortalecimento da estrutura burocrática do Estado, necessários para promover a implantação (1930-1950) e a aceleração (1950-1980) da acumulação e da expansão das relações capitalistas no Brasil. Tal fato se dá, porém, com a manutenção do elemento patrimonialista como componente fundamental para operar a dominação de classe existente, na medida em que se necessita do apoio das oligarquias agrárias para impulsionar uma industrialização e urbanização excludente, evitando o risco de rupturas e de ampliação radical de direitos da classe trabalhadora e, portanto, da redução de privilégios das classes dominantes. Para garantir essa industrialização excludente (incorporação seletiva e regulada de setores da classe trabalhadora), além do apoio das oligarquias, o Estado estruturará uma burocracia fortemente autoritária, mesmo porque foi desenvolvida em períodos ditatoriais [1930-1945 e 1964-1984] (ibidem, 2006, p.176).

Ou seja, o autor afirma que o Estado se fortalece para constituir-se como protagonista central da expansão capitalista de base industrial, incorporando de forma precária as classes subalternas através de uma coalizão da oligarquia agrária com a burguesia industrial.

Assim, mediante o exposto e com a finalidade de retomar com maiores detalhes a relação patrimonial e burocrática na construção estatal e na ordem administrativa pós-1930,

¹² Conceito trabalhado por Marco Aurélio Nogueira, que representa a interpenetração funcional e a contradição entre os termos patrimonialismo e burocracia, que parecem indicar uma dualidade presente na Administração Pública e que será mais bem desenvolvido ao longo do presente trabalho.

torna-se imprescindível permear e trabalhar alguns conceitos centrais, como o de *bifrontalidade* e *imbricação*.

O conceito de “bifrontalidade” da Administração Pública foi elaborado por Marco Aurélio Nogueira. O autor faz uma análise pelo viés marxista acerca da relação desenvolvida entre as classes sociais e a constituição do Estado. A ideia de “bifrontalidade” trabalhada pelo sociólogo, expressa a interpenetração funcional e a contradição entre os termos patrimonialismo e burocracia, parecendo indicar uma dualidade presente na Administração Pública. Nas palavras do autor:

Cada uma das fases de nossa Administração Federal integra o critério dominante na fase anterior. Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas - superpostas por sedimentação passiva - acabaram por alimentar a formação de uma bifrontalidade: ligadas aos múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças - uma racional-legal, outra patrimonialista - iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente, em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do estatal (NOGUEIRA, 1998, p. 93).

O sociólogo elucida que tal bifrontalidade foi cristalizada e reproduzida ao longo do tempo e expressou-se na situação desigual e desequilibrada da máquina administrativa, no que concerne à sua permeabilidade ao clientelismo, à sua grande resistência à mudança e à sua incapacidade de implementar de modo efetivo os projetos reformadores que desenhava para si própria. (NOGUEIRA, 2008, p.94).

Para o autor, tem-se um quadro em que a revolução burguesa brasileira se configura através de uma modernização conservadora, de uma revolução passiva, na medida em que incorpora as classes não capitalistas no processo de industrialização e não possui uma burguesia industrial forte para, dependente do Estado, colocar em prática o processo de transição.

Assim, pode-se afirmar que – com base na análise de Nogueira acerca do conceito de bifrontalidade – a ordem administrativa burocrática construída para implementar a expansão capitalista em sua dimensão industrial esbarra com a estrutura patrimonialista¹³ histórica e sofre com as interferências políticas da incorporação das classes tradicionais, promovendo então, a bifrontalidade da Administração Pública.

Nesse sentido, a argumentação de Souza Filho vai de encontro com a de Nogueira, na medida em que o primeiro entende que a revolução burguesa brasileira não apresenta

¹³ O patrimonialismo constitui uma dimensão que permanece presente na Administração Pública devido ao passado e à interferência de fora para dentro realizada pelas elites dominantes tradicionais.

obstáculos para o desenvolvimento racional-legal da Administração Pública – mas sim, que a revolução burguesa processada no país determina o “imbricamento” estrutural entre a burocracia e o patrimonialismo no âmbito da Administração Pública.

Vale ressaltar que, se a análise da bifrontalidade da ordem administrativa brasileira se fundamenta na existência de um passado pautado na estrutura patrimonialista – e também pela interferência de “fora para dentro” na administração devido à pressão política das elites dominantes tradicionais –, a lógica indica que a superação da situação passa pela mudança da cultura patrimonialista presente na história da administração e por evitar a interferência das elites tradicionais na condução dos rumos da Administração Pública (SOUZA FILHO, 2006, p.187).

O autor supracitado defende que, para se implementar as ações do Estado, na realidade, tem-se a combinação de elementos “novos” – burocráticos – e “arcaicos” – patrimoniais – como forma de garantir a dominação existente. Por esse motivo, acredita-se que a ordem administrativa seja composta de uma imbricação entre a dimensão patrimonialista e a burocrática, as quais são funcionais dialeticamente, do ponto de vista estrutural, para a operação de dominação.

Devido a iminente necessidade de viabilizar o planejamento da industrialização, torna-se imprescindível para concretizá-lo a formação de um quadro administrativo especializado e profissional, com certas normas e regras bem delimitadas – para isso, torna-se importante o papel da burocracia. Contudo, esse planejamento deve também garantir a manutenção da concentração de renda, da propriedade e do poder das elites dominantes. Por esse motivo, dá-se tamanha importância a um requisito: que a burocracia crie canais de comunicação direta com as elites empresariais.

Concomitante a esses mecanismos, a máquina estatal também viabilizará um espaço para a continuidade da influência da elite tradicional. Dessa forma, a lógica patrimonialista se apresenta como necessária – entretanto, deixando de ser hegemônica – para a manutenção da estrutura de dominação da sociedade.

Desse modo, segundo Souza Filho (2008, p. 03), o patrimonialismo não se apresenta como um elemento de atraso que deve ser superado para o desenvolvimento do país. Ele é uma determinação central do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro, não sendo obstáculo para tal. O autor enfatiza:

(...) a ordem administrativa brasileira vai ser uma imbricação de patrimonialismo e burocracia, não por uma dualidade entre o “arcaico” e o “novo”, mais sim pela necessidade de ter uma ordem administrativa adequada à lógica de dominação e à estrutura de poder forjada por nossa “revolução burguesa” (ibidem, 2008, p. 03).

Em suma, Souza Filho (2006) elucida:

(...) consideramos que ocorre uma imbricação dialética entre patrimonialismo e burocracia, derivada de nossa revolução burguesa passiva e negociada, não existe apenas uma cultura patrimonialista incrustada na administração, o que ocorre de fato é um pacto de dominação que requer a manutenção dos elementos tradicionais da administração. Portanto, não existe apenas um padrão cultural patrimonialista, existe uma estrutura de dominação que exige a manutenção desse padrão como lógica administrativa. Consequentemente, a questão central não está na pressão de fora para dentro na administração, mas sim na organização de uma administração que incorpora elementos tipicamente tradicionais para realizar a dominação (ibidem, 2006, p.187-188).

Nesse mote, pode-se entender que ocorre na história da República uma adequação do aparelho administrativo às configurações das diferentes fases do projeto de expansão capitalista, sempre fundamentado em um pacto de dominação que combina a burguesia industrial e a oligarquia agrária e, não menos importante, a exclusão das classes subalternas dos centros de poder e decisão.

A análise de Torres (2004) vai também, em certo aspecto, de encontro ao da realizada por Souza Filho, uma vez que o primeiro afirma que o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo sempre conviveram simultaneamente no âmbito da Administração Pública brasileira – enfatizando, contudo, que pode ocorrer a **prevalência** de alguns dos três “modelos” em determinado contexto sócio-histórico. E Torres (2004, p.140) constata: “o modelo patrimonial, burocrático e gerencial, sempre compartilharam, de maneira harmoniosa até o ambiente cultural da Administração Pública brasileira”. Mediante o exposto, é possível situar a crítica acerca da concepção defendida e apresentada pelo autor mencionado, na medida em que este ressalta a possível prevalência de um dos modelos em detrimento do outro, sendo que na realidade, na medida em que se considera que eles estão **imbricados**, tal caracterização se torna inapropriada.

Contudo, com uma análise interpretativa diferenciada, o economista Bresser Pereira (1998) parte da concepção de que a Administração Pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista e que, posteriormente a burocracia daria lugar gradativamente ao gerencialismo. Ou seja, têm-se uma análise da administração baseada em uma forma “evolucionista”, condenando assim enfaticamente o patrimonialismo e a burocracia, que para o autor, devem ser substituídos pelo modelo gerencial.

Pode-se afirmar que muitas perspectivas teóricas, apesar de relacionarem a ordem econômica, política e administrativa de forma correta e adequada, compreendem o

patrimonialismo como um **traço cultural** que se mantém no país interferindo de forma negativa no desenvolvimento da Administração Pública. Entretanto, o que não se percebe é que o capitalismo brasileiro é permeado de uma série de particularidades e muitas vezes, perde-se na análise o enfoque primordial que deve ser dado no tocante à conexão entre a questão da dominação e a ordem administrativa, que determina a exigência da manutenção de padrões tradicionais de administração.

Souza Filho (2006) reforça a argumentação apresentada quando afirma,

(...) a maioria das interpretações vigentes tendem a analisar a implantação da ordem racional-legal no Brasil, a partir de 1930, como uma forma de superar os traços patrimonialistas da administração, identificando o fracasso como sendo produto das interferências políticas e da cultura tradicional remanescente no país. Entretanto, nossa análise aponta para a perspectiva de que a partir de 1930 ocorre o desenvolvimento e o fortalecimento da dimensão burocrática da ordem administrativa brasileira, não porque se pretende superar o patrimonialismo, mas porque são necessários padrões racionais para viabilizar a expansão capitalista no Brasil, via projeto de industrialização e urbanização. Assim, não se implementa um projeto de superação da ordem patrimonialista, já que a particularidade periférica do capitalismo brasileiro se estrutura a partir do entrelaçamento de interesses agrários tradicionais e pré-capitalistas com interesses da burguesia industrial emergente, exigindo-se, portanto, a manutenção da ordem administrativa tradicional, de cariz patrimonialista (ibidem, 2006, p.195).

Assim, mediante o contexto apresentado e corroborando a análise que compreende ter ocorrido no Brasil o processo de imbricação da dimensão burocrática com a dimensão patrimonialista na estruturação da Administração Pública, acredita-se ser de suma relevância apresentar e desenvolver o marco histórico de expansão da burocracia brasileira (processo de centralização e o insulamento burocrático) – momento este que foi marcado pela incursão do capitalismo monopolista no Brasil.

De acordo com Netto (2011), o capitalismo no último quartel do século XIX experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia. Para o autor, o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana.

Iamamoto (2008) destaca que a expansão monopolista provoca a fusão entre o capital industrial e bancário, dando origem ao capital financeiro. Ressalta ainda que a concentração da produção e a expansão industrial transformam a competição em monopólio, dando origem a um grandioso processo de socialização da produção, que se choca com a apropriação privada. De acordo com a autora,

Nesse processo de monopolização verifica-se uma ampla concentração e centralização bancária. Pequenos bancos são absorvidos pelos grandes, passando a ser incluídos em seus grupos ou consórcios e unidades antes independentes são subordinadas a um centro único, que funciona como um capitalista coletivo, congregando capitalistas antes dispersos. O sistema bancário mantém sua função de converter o capital monetário inativo em ativo, isto é, em capital que rende lucro ao reunir todo tipo de rendimento monetário a serviço da classe capitalista, inclusive os de pequeno proprietários e camadas dos trabalhadores. O capital bancário concentrado e centralizado passa a subordinar as operações comerciais e industriais de toda a sociedade. A estreita relação entre os bancos e as empresas industriais e comerciais consolida-se, estimulando sua fusão mediante a posse de ações e a participação de direitos bancários nos conselhos de administração das empresas e vice-versa, o que se completa com a presença de agentes governamentais (IAMAMOTO, 2008, p.101).

Mediante o exposto, é correto afirmar que o capital financeiro envolve a fusão do capital bancário e industrial em condições de monopólio capitalista, redundando na concentração da produção e na fusão de bancos com a indústria. Ainda segundo a autora, a gestão desses monopólios converte-se em dominação da oligarquia financeira, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terra, dentre outros mecanismos.

A partir da década de 1950 a coalizão dominante passa a ter como objetivo conduzir a economia brasileira a um novo patamar de desenvolvimento capitalista, com um processo de industrialização que tinha como objetivo central acelerar a capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis – marcando o já mencionado capitalismo monopolista no Brasil. Momento esse em que, segundo Iamamoto (2008), o excedente de capital produzido não é canalizado para elevar o nível de vida das grandes massas populacionais dos países, mas para aumentar os lucros mediante a exportação de capitais do estrangeiro aos países mais atrasados – onde o capital é mais escasso, os salários mais baixos, o preço da terra relativamente menor e as matérias primas abundantes e baratas.

De acordo com Netto (2011, p.22), é próprio do capitalismo monopolista o crescimento exponencial desses capitais excedentes, que se tornam tanto mais extraordinários quanto mais se afirma a tendência descendente da taxa média de lucro. Assim, as dificuldades progressivas para a valorização são contornadas por inúmeros mecanismos, os quais, segundo o autor, não estão aptos a dar uma solução à supercapitalização, uma vez que têm-se de um lado a emergência da indústria bélica – que se converte em ingrediente central da dinâmica imperialista – e, de outro, a contínua migração dos capitais excedentes por cima dos marcos estatais e nacionais; e enfim, a "queima" do excedente em atividades que não criam valor, sendo que todos os mecanismos mencionados renovam a relação entre a dinâmica da economia e o Estado burguês.

Outro elemento relevante que o autor destaca é o *parasitismo* que se instaura na vida social em razão do desenvolvimento do monopólio. Segundo Netto (2011, p.23), tal parasitismo deve ser tratado por dois ângulos: um ao engendrar a oligarquia financeira e o outro ao divorciar a propriedade da gestão dos grupos monopolistas, assim, o capitalismo monopolista traz à tona a natureza parasitária da burguesia.

De acordo com Souza Filho (2006), pode-se afirmar que a expansão monopolista que se instaura no Brasil, tem como aporte o capital internacional, que se transfere para o Brasil na forma de capital produtivo e ainda, contudo não menos relevante, a ação desempenhada pelo Estado – o qual além de investir em infraestrutura e nas indústrias de base, passou a estabelecer os alicerces da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, contribuindo, desta forma, com o processo de acumulação e concedendo favores ao capital internacional. Neste cenário, tem-se a conversão do poder econômico da burguesia em poder político e, por fim, a conversão do Estado patrimonial em Estado burguês.

Conforme elucidada Netto (2011),

O desenvolvimento capitalista alcança seu patamar mais alto na ordem monopólica que traveja a sociedade burguesa consolidada e madura. A institucionalidade sócio-política que lhe é própria não redundando imediatamente das exigências econômicas do dinamismo do capital monopolista, mas se produz como resultante do movimento das classes sociais e suas projeções. Nela, o Estado joga um papel central e específico, dado que lhe cabe assegurar as condições da reprodução social no âmbito da lógica monopólica ao mesmo tempo em que deve legitimar-se para além desta fronteira - donde o fortalecimento do seu traço intervencionista e a sua relativa impermeabilidade a demandas extramonopolistas são incorporadas seletivamente com a tendência de neutralizá-las (NETTO, 2011, p.80).

Deste modo, a partir da década de 1950 será consolidado o Estado desenvolvimentista brasileiro, que tem como marco inicial a inflexão econômica, política e social ocorrida no Brasil a partir da revolução de 1930.

No tocante à ordem administrativa brasileira, essa deverá se adequar a esse contexto de aceleração do desenvolvimento industrial e de início da "irrupção do capitalismo monopolista", para operar o projeto em voga. Nesse ínterim, de acordo com Souza Filho (2006),

A estratégia operada, do ponto de vista administrativo, será marcada pela reprodução das características centrais da Administração Pública que se estrutura a partir de 1930. Entretanto, essa estratégia expandirá, significativamente, a dimensão "insulada" da ordem burocrática - dimensão utilizada para viabilizar a ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase da industrialização em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares –, fortalecerá a dimensão patrimonialista através, principalmente, da manutenção do poder dos governadores de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) e, por fim, estagnar as iniciativas

pautadas para a ampliação da dimensão do “universalismo de procedimentos” presente na ordem burocrática” (ibidem, 2006, p.211).

Conforme menciona o autor supracitado, o pacto de dominação e o projeto industrializante a ser implementado vai sendo definido ao longo do processo da revolução burguesa brasileira, a partir da articulação política entre os setores dominantes (ligados à ordem tradicional e à burguesia industrial) sob as condições de um capitalismo periférico em que o capital agrícola e industrial interagem dialeticamente, em uma dependência mútua.

Mediante tal contexto, a ordem administrativa brasileira deverá se adequar ao processo de expansão capitalista em questão, não perdendo de vista a mencionada dependência mútua (capital agrícola e capital industrial), mantendo os segmentos populares mais uma vez excluídos desse processo – uma vez que a classe trabalhadora não participou das definições e dos rumos da expansão capitalista em voga.

Com a finalidade de acelerar o processo de industrialização no Brasil, em termos políticos e técnicos, foi imprescindível a constituição de uma burocracia insulada¹⁴ – esta última que acaba por evitar a interferência clientelista e populista no mencionado processo de desenvolvimento industrial que emergia no país. Ou seja, os contornos centrais do projeto desenvolvimentista eram determinados político e ideologicamente pelo pacto conservador com o respectivo apoio total do Estado no sentido de corresponder à dominação existente.

De acordo com Souza Filho,

(...) as determinações centrais da expansão do “insulamento burocrático” no Brasil se referem à necessidade técnica e política de processar a “irrupção do capitalismo monopolista”, mantendo a “dupla articulação”, e de controlar as classes trabalhadoras em relação à sua participação política e seu acesso às riquezas produzidas. Assim, a tarefa principal do insulamento burocrático no Brasil não se destina a evitar o patrimonialismo presente na cultura político-administrativa, apesar de contribuir, também, para obliterar as interferências indesejadas de frações das classes dominantes, fossem elas vinculadas a setores urbanos ou rurais (ibidem, 2006, p.213).

Desta forma, pode-se afirmar que a expansão da burocracia insulada tem como finalidade política a privatização do Estado pelas classes dominantes, constituindo, assim, a gestão racional capitalista – uma vez que privilegia-se neste processo a burguesia, utilizando recursos públicos para promover a acumulação. Souza Filho (2006) destaca que as ações

¹⁴ As determinações centrais da expansão capitalista têm no insulamento burocrático a forma técnica e política para se processar o capitalismo monopolista, mantendo o controle da classe trabalhadora em relação à sua participação política e seu acesso às riquezas produzidas. Assim, cabe elucidar que o desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil reforçou o pacto de dominação conservador, uma vez que a estrutura burocrática insulada, como estratégia administrativa, passou a responder ao processo de industrialização atendendo aos interesses dos setores dominantes.

legais desenvolvidas pelo Estado são racionais e não patrimonialistas, mesmo beneficiando privadamente determinado setor, grupos ou pessoas. O Estado não foi criado para garantir universalidade e interesses gerais e sim para garantir o desenvolvimento da ordem capitalista e, conseqüentemente, a apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Contudo, tendo em vista que não existe uma impessoalidade na condução de todo este processo, é correto afirmar que a dimensão racional da burocracia neste contexto, é parcial, uma vez que os mecanismos de recrutamento não privilegiam a impessoalidade.

Resumidamente, Souza Filho (2006) concluir que,

Então, a ordem administrativa no contexto de consolidação do Estado desenvolvimentista se desenvolverá a partir da expansão da dimensão da racionalidade capitalista e da especialização técnica da burocracia, num quadro de insulamento de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização dos mecanismos de mérito e impessoais na composição de seus quadros. Essa expansão será articulada à manutenção dos espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais - visando à incorporação seletiva e parcial das classes trabalhadoras - e na forma de participação das camadas dominantes tradicionais na estrutura de poder. Dessa forma, a dimensão de racionalidade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoal de procedimentos será bloqueada, inviabilizando a construção de uma ordem administrativa que pudesse contribuir substantivamente com o fortalecimento de ações voltadas aos interesses das classes populares (ibidem, 2006, p.222).

Mediante os aspectos elucidados pelo autor, esse cenário que marca Administração Pública brasileira na década de 1950, será radicalizado no período da ditadura militar através de sua institucionalização – a qual foi operada via Decreto-lei nº 200/67.

Assim, durante o regime militar, a Administração Pública brasileira sofreu um processo de intensas transformações. Dessa forma, é possível afirmar que no Brasil – com o aumento da intervenção do Estado¹⁵ no sentido de viabilizar o desenvolvimento industrial – a Administração Pública passou por um rearranjo ou modernização, visando a assegurar o sucesso e a efetivação das novas atribuições.

Vale ressaltar que o padrão de reforma de 1936 se repetiu em 1967 em dois pontos significativos. Primeiramente, a natureza autoritária do regime político – aspecto que contribuiu para implantação da reforma – e segundo, na divisão da administração em segmentos distintos e desiguais.

¹⁵ Quanto ao papel do Estado no contexto de desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil, é certo afirmar que sua ordem administrativa foi organizada com a finalidade de defender os interesses da reprodução capitalista e, por esse motivo, reforçou-se sua estruturação buscando atender as demandas dos setores dominantes, dando pouca ou praticamente nenhuma atenção aos segmentos populares. Assim, os impulsos democratizantes sempre foram combatidos e a cada momento de acirramento do combate, as estratégias escolhidas pelas classes dominantes para o enfrentamento da situação eram as manobras autoritárias e ditatoriais, fundamentalmente no período em análise.

Neste marco histórico – dos anos de 1967 –, buscando atingir uma modernização, entra em vigor o Decreto Lei nº200, o qual estabelece as diretrizes para a reforma administrativa, difundindo um caráter dissociativo entre burocracia e política que emerge com toda intensidade.

Pode-se afirmar que tal decreto representou o ordenamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para viabilizar o desenvolvimento do capitalismo monopolista. Como afirma Souza Filho (2006), tal decreto não apresenta inovação substantiva em relação à estrutura da ordem administrativa que já vinha sendo adotada desde a década de 1940 e que foi intensificada na década de 1950, segundo o autor, ele apenas aprofunda e institucionaliza a tendência esboçada naquele período. Ou seja:

(...) em sua aparência, a reforma administrativa de 1967, se expressará como um novo modelo de gestão a ser desenvolvido no Brasil. No entanto, em sua essência, ele apenas potencializará os elementos advindos da década de 1950, através da normatização e institucionalização de seus mecanismos, para consolidar o processo de monopolização capitalista no quadro da estratégia desenvolvimentista (SOUZA FILHO, 2006, p. 225).

De acordo com Nogueira (1998), o Decreto-lei nº 200/67, representou a mais consistente tentativa de retomar a ideia de uma reforma administrativa programática e planejada, sendo que o novo estatuto iria se apoiar em alguns princípios estratégicos: planejamento, descentralização, coordenação e controle. O autor afirma ainda,

Na verdade, o Decreto-lei nº 200 submetia-se a mesma lógica da nova fase da vida administrativa aberta em 1964. Acompanhava as linhas gerais e específicas do projeto autoritário, particularmente no que se referia à intenção de transferir maior agilidade, eficiência e flexibilidade à administração, de modo a atender às exigências de um novo ciclo de expansão econômica. Assistiu-se assim, nessa fase, um grande crescimento da administração indireta¹⁶, que depois se afirmaria - em grau e quantidade - perante o conjunto da vida administrativa. A administração indireta iria se expandir alimentada por fortes estímulos governamentais, na expectativa de compensar as fraquezas e distorções da estrutura formal direta e de ajudar a adequar o Estado às exigências do desenvolvimento (NOGUEIRA, 1998, p.101).

¹⁶ De acordo com Souza Filho (2006), o insulamento burocrático processado na década de 1950, permitiu que Fernando Henrique Cardoso (1975) cunhasse a expressão "anéis burocráticos", que, de acordo com o sociólogo traduz-se nos mecanismos políticos criados para incorporar as forças econômicas privadas beneficiárias do sistema nos processos de decisão necessários para implementação do projeto em voga. Os anéis burocráticos são formados a partir da expansão da administração indireta, esta que refere-se a incorporação de critérios empresariais na Administração Pública, gerando um processo de competição intra-burocrática, em que a cooperação e a solidariedade entre agências é substituída pelo *ethos* da concorrência – e ainda, a administração indireta teve prioridade no recebimento de investimentos em termos de infraestrutura, qualificação profissional e remuneração dos servidores e a administração direta pelas políticas públicas, que acabou por deixar a população brasileira em uma situação desfavorável frente a ação estatal neste âmbito.

Desta forma, a partir da análise dos autores mencionados anteriormente, pode-se então reafirmar que, aparentemente, a reforma administrativa de 1967 se expressará como um novo modelo de gestão a ser desenvolvido no Brasil. Porém, na sua essência, ela apenas potencializará os elementos advindos da década de 1950, ou seja, o objetivo de tal reforma era o de ajudar a adequar o Estado às exigências do desenvolvimento, consolidando o processo de monopolização capitalista no quadro da estratégia desenvolvimentista.

Assim, observa-se que, corroborando com Nogueira, Souza Filho (2006) elucida que a reforma administrativa de 1967, no contexto da ditadura militar, constitui um imperativo necessário para lançar definitivamente o capitalismo brasileiro à fase monopólica de seu desenvolvimento, após sua passagem pela industrialização restringida (1933-1955) e industrialização pesada (1956-1967).

Souza Filho (2006) enfatiza que a reforma de 1967 é a expressão mediata do projeto econômico de monopolização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes orientada, por um lado para manter a "dupla articulação" e por outro, excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política das decisões acerca do desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas. O autor destaca:

Diferentemente, portanto, das interpretações que identificam a reforma administrativa de 1967 como um marco no processo de aprimoramento do desenvolvimento da ordem administrativa brasileira - no caminho da incorporação de mecanismos gerenciais voltados para maior eficiência na condução administrativa, distinguindo a reforma de 1967 da de 1936 e do desenvolvimento da administração paralela na década de 1950 -, consideramos que, efetivamente, **o que ocorre no Brasil, do ponto de vista administrativo, a partir do golpe de 1964, é a institucionalização e expansão da estrutura anterior, porém sob a égide da consolidação monopólica do capitalismo brasileiro** (SOUZA FILHO, 2006, p.227, grifos do autor).

Portanto, para sintetizar esse marco, é correto afirmar, com base em Netto (1991), que a articulação político-social que fundava o Estado brasileiro próximo aos anos 1964, problematizava a continuidade do padrão desenvolvimentista dependente e associado que se engendrara na década de 1950. Ainda segundo o autor, o Estado que se estrutura após o golpe militar de 1964, representa o rearranjo político das forças socioeconômicas, a estas que interessam a manutenção e a continuidade daquele padrão que aprofundou as desigualdades e a exclusão social. Dessa forma, o referido Estado concretiza o pacto contrarrevolucionário, readequando-o às novas condições internas e externas que se constituíam no período em voga.

Neste contexto, pode-se afirmar, de acordo com Nogueira (2004) que os acontecimentos de 1964 constituíram um ponto de inflexão na história brasileira. No referido ano, segundo o autor, não houve apenas um golpe no Brasil, mais uma alteração nas formas

do Estado e na qualidade do processo sócio-político. Exatamente por isso, não se configurou uma ditadura militar em sentido estrito, ou seja: embora tenha sempre dependido decisivamente dos militares, o regime ditatorial foi muito mais complexo e "sofisticado", nas palavras de Nogueira (2004):

Combinou-se simultaneamente com grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. Colocou em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou um verdadeiro "inchaço" do sistema financeiro. Modernizou o país, mais não de forma sustentada ou consciente, na medida em que recheou de artificialismo a estrutura produtiva e implicou um elevado custo social (ibidem, 2004, p.19).

O autor citado menciona ainda que em sua primeira fase (até o início dos anos setenta), o regime ditatorial conseguiu obter consensos entre o empresariado e as camadas médias, uma vez que atendia a algumas de suas reivindicações e expectativas. Contudo, não manteve sintonia com a nação e atuou para desmobilizar a sociedade ao invés de tentar mobilizá-la a seu favor. Para Nogueira (2004), a ditadura de 1964 movimentou efetivamente a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento da economia, modificando o desenvolvimento das forças produtivas, a ocupação do território e a distribuição espacial da população.

Todavia, pode-se afirmar também que a sociedade se deformou no tocante ao aspecto social, com um aumento considerável da miséria – uma significativa intervenção no modo de vida das pessoas alterando padrões de relacionamento, fatos que incrementaram a tensão social. A ditadura fez uso indiscriminado e irresponsável do Estado como agente do desenvolvimento e regulação, mas não conseguiu organizá-lo de forma mais eficiente e muito menos de forma democrática, culminando por esses motivos em uma sociedade que acabou se revoltando contra tal forma de governar.

Neste mote, Nogueira (2004) afirma que a situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um "beco sem saída" – ou seja, com a falência do "milagre brasileiro" o ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa grave crise de caráter recessivo. A crise, por sua vez, fracionou o bloco de sustentação do regime e generalizou o descontentamento das camadas médias e do operariado.

Conforme esclarece Falcão (2008), as promessas de "Brasil, grande potência" realizadas pelo regime ditatorial no primeiro lustro dos anos 70, desfaziavam-se poucos anos depois. A crise capitalista atingiu diretamente o "milagre brasileiro", expondo a dívida externa crescente e sem alternativas de soluções. O resultado geral desse processo, segundo o autor, foi a incapacidade do Brasil em honrar os compromissos externos, assumidos em 1982. Desta

forma, a economia brasileira buscava se recuperar com o apoio de organismos financeiros internacionais através de acordos que, em troca de empréstimos, permitiam a interferência desses organismos na formulação de políticas econômicas. Para Falcão (2008),

O aspecto central da dominação imperialista, via expansão do endividamento das nações subdesenvolvidas, dizia respeito ao fato de que tal domínio permitia impor um conjunto de determinações que apontavam para o "norte" neoliberal. A contínua desqualificação do Estado nacional como indutor de políticas de caráter desenvolvimentista, o aumento da desigualdade econômico-social e a volta das taxas de remuneração do capital anteriores à crise dos anos 70, eram alguns de seus objetivos. Para chegar a tanto, se fez mister um processo de destruição da economia desses países. Crescimento medíocre, às vezes negativo, do PIB, inflação galopante e a queda na geração de empregos, foram alguns desses mecanismos, resultantes de seguidos planos econômicos justificados pelo descontrole inflacionário. Porém, pode-se afirmar que a suposta "década perdida", da fala dos "agentes do mercado", foi capaz de apresentar mecanismos, através, principalmente, de muitos de seus agentes sociais, que serviram de anteparo parcial, por algum tempo, à avalanche neoliberal (ibidem, 2008, p.39).

Frente a conjuntura apresentada, de acordo com Nogueira (1998) cristalizou-se, nesse momento, o paradoxo de uma administração direta enfraquecida e marginalizada convivendo com uma administração indireta reforçada sem qualquer sinergia ou planejamento e atravessada pelo espírito da concorrência.

Como resultado, o autor afirma que apesar de ter-se registrado alguma expansão dos órgãos e repartições da administração direta (graças ao desmembramento de ministérios), nesse modelo predominou o crescimento da administração indireta a tal ponto que existe uma dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno – representado pela administração indireta, e o Estado burocrático, formal e defasado que é o Estado da administração direta. Portanto, sendo a administração direta a responsável pelas políticas públicas, essas tornam-se fortemente marcadas por um quadro de fragmentação, sucateamento, culminando na geração de serviços de baixa qualidade para a massa da população brasileira.

Assim, o significado da ditadura militar e seu processo de modernização conservadora implicou uma liberalização da Administração Pública (via Decreto-lei nº 200/67), um enrijecimento burocrático e fortalecimento do Estado para o capital e uma expansão de baixa qualidade com burocracia precária para a área social (SOUZA FILHOS, 2006, p.241).

De acordo com o autor supracitado, resumidamente, no contexto do desenvolvimento e consolidação da fase monopólica do capitalismo brasileiro (1950-1979), a materialidade da configuração da Administração Pública brasileira pode ser vista e compreendida da seguinte forma:

- a) para as questões de segurança, relações internacionais e questões fiscais – BUROCRACIA valorizada e reconhecida;
- b) para a questão social – Mix de

BUROCRACIA centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo estatal (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e PATRIMONIALISMO, fundado na estrutura clientelista (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, através da relação entre Poder central-Poder local e Poder local-população - clientela); c) para a intervenção nas questões diretamente econômicas (política monetária, fiscal, industrial) - BUROCRACIA INSULADA, baseada no corporativismo estatal [Estado privatizado por interesses do capital – a expressão material dessa estrutura burocrática são as administrações indiretas criadas no regime militar e, conseqüentemente, a formação dos “anéis burocráticos”] (SOUZA FILHO, 2006, p.241).

Neste mote, entre os anos de 1967 – ano do Decreto Lei nº 200 – e 1988 – ano da promulgação da Constituição Federal – houve um processo de aprofundamento dos meios que envolvem a descentralização da Administração Pública.

Com a extinção do Dasp em 1986, o então Presidente José Sarney criou, no mesmo ano, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Dedasp), a qual tinha uma importante função, qual seja: modernizar e racionalizar a Administração Pública Federal.

Assim, em meados da década de 80 no Brasil, adentra-se no momento histórico de abertura democrática, contexto em que a sociedade civil brasileira pôde firmar uma nova articulação: as oposições conseguiram seus primeiros êxitos eleitorais e ampliaram sua base social e o movimento sindical (especialmente o situado no ABC paulista) recebeu alento e voltou a realizar greves. Com significativos problemas de legitimação e com grandes disputas e indisciplinas em seu interior, o regime ditatorial foi praticamente forçado a colocar em prática um projeto de abertura controlada que garantisse sua autorreforma e a sua reprodução. O país vivenciou um período de grandes turbulências e tensões, o que o levou – de modo lento, gradativo e seguro – de volta à democracia.

Entretanto, tal cenário de abertura democrática encontrou um campo extremamente adverso, tendo em vista que, de acordo com Nogueira (2004), a recessão posterior ao fracasso do "milagre econômico" fez com que o Brasil ingressasse em uma espécie de "todos contra todos" – sendo que a transição democrática acabou sendo vivenciada por uma sociedade em estado lastimável, uma sociedade, que na concepção do autor, não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do Estado, preparar uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transformação democrática do país. Assim, o autor afirma:

(...) o processo de democratização não conseguiu encontrar base e impulso para se desenvolver de maneira acelerada ou impetuosa. Embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política; da mesma forma, avançava a consciência democrática e ampliava-se a participação, mais inexístiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível superior (político-estatal) os múltiplos interesses sociais e, especialmente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares. A abertura foi sempre marcada por uma pressão democrática que crescia

sem conseguir se completar. Sua lógica foi nitidamente ciclotímica e jamais deixou de estar determinada pela tensão entre um excludente processo oficial de auto-reforma e um processo político orientado em sentido popular-democrático. Por isto, não podem espantar nem o seu gradualismo nem o fato de se ter feito à base de uma contestação fortemente delimitada pelo calendário eleitoral: tudo isso foi resultado da reduzida capacidade organizativa da sociedade, verdadeiro "**lado fraco**" da transição (NOGUEIRA, 2004, p.21, grifo nosso).

Porém, o mencionado "lado fraco" que Nogueira sinaliza acabou por forjar os instrumentos com que pode impulsionar a continuidade da abertura. Os trabalhadores experimentaram uma estruturação partidária a partir dos sindicatos e dos movimentos populares. Houve um campo permeado pela multiplicação dos movimentos sociais e emergiu uma nova disposição participativa, autônoma em relação ao Estado e aberta à invenção no plano da mobilização e organização. Entretanto, corrobora-se com Nogueira (2004), na medida em que o autor afirma que a sociedade continuou com dificuldade de se articular politicamente, mas não deixou de manifestar sua potência e se movimentar.

No momento histórico que teve como marco a luta pela eleição direta para presidente da República (1983-84), observou-se um processo que uniu as oposições em um específico movimento tático, dando a elas condições de desencadear uma considerável campanha popular de contestação e de desejo pela mudança. Assim, o desfecho da crise política de 1983-1984 resultou na desintegração política e moral do governo Figueiredo e do próprio regime como um todo – assim, o ano de 1985 representou um marco na história brasileira pautado em novas redefinições e condições concretas do fazer político, dando passagem a uma nova relação entre o Estado e a sociedade brasileira.

Todavia, apesar do processo de abertura democrática iniciado com o fim da ditadura militar, no âmbito econômico, a situação do Brasil (e da América Latina como um todo) era bem delicada tendo em vista o processo de endividamento pelo qual passava o país – que culminou na "crise da dívida" no início dos anos 1980 e seus impactos para a configuração da já mencionada "década perdida", que resultou na reorientação da política econômica com um estrangulamento da economia latino-americana, a qual, segundo Behring (2008), entre 1980 e 1985, obteve indicadores catastróficos. De acordo com a autora,

A busca desenfreada de saldos comerciais para cobrir a dívida, a partir da prioridade para as exportações, provocou uma profunda recessão na região, que atingiu os países de forma desigual, dependendo de sua inserção no mercado mundial e situação interna. Daí que os mais endividados - Brasil e México, cuja estrutura econômica era diversificada e menos dependente de importações - tiveram maior capacidade de resistência a devastação econômica (se não é observada a devastação social...) promovida pelo endividamento, diferenciando-se de países como a Bolívia e Costa Rica, nos quais a dívida passou a ser maior que o PIB. Pelo exposto, os autores identificaram o comprometimento do futuro latino-americano, em função da incapacidade de investimento e da contenção do mercado interno,

promovidos pelo esforço de transferência de dólar, numa década de fortes avanços tecnológicos (BEHRING, 2008, p.132-133).

No Brasil, conforme aponta a autora supracitada, 70% da dívida externa tornou-se estatal e ao governo brasileiro restaram três alternativas, quais sejam: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do tesouro a juros atraentes. Assim, a opção diante desses três caminhos apresentados, ao longo da década de 1980, foi pela emissão de títulos elevados, aumentando os juros e alimentando o processo inflacionário. Ainda conforme descreve Behring (2008), os reflexos da crise em decorrência do endividamento foram muitos: o empobrecimento generalizado da América Latina – especialmente no seu país mais rico, o Brasil –, a crise dos serviços sociais públicos, o desemprego, a informalização da economia, o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980.

Em síntese, do ponto de vista econômico, tem-se na entrada dos anos 1990, um país derruído pela inflação – esta que será um elemento essencial para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal – e ainda, paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público – sem solução consistente para o problema do endividamento e com uma situação social precária e de relativa gravidade. Todos os aspectos mencionados culminam em uma mistura explosiva que delinea uma crise profunda. Assim, de acordo com Velasco & Cruz (1997 apud Behring, 2008), alguns elementos político-econômicos podem ser mencionados para melhor explicitar o contexto em voga. Dentre esses podem-se citar:

(...) 1- transferências pesadas de recursos reais ao exterior para o serviço da dívida/reações defensivas generalizadas de grupos sociais empenhados em preservar suas participações respectivas na renda nacional. 2- relaxamento dos mecanismos autoritários de controle político/ampliação da capacidade organizativa e do poder de barganha de setores populares/ dificuldades crescentes de imposição autocrática de respostas prontas ao problema de como distribuir as perdas que pesam sobre o conjunto da sociedade. 3- intensificação de pressões cruzadas sobre o orçamento do governo, tanto pelo lado da receita quanto pelo gasto público/ crise fiscal/ recurso sistemático a emissões inflacionárias como meio para financiar as despesas correntes e administrar conflitos. 4- impacto desigual da inflação sobre a renda dos diferentes grupos/ exacerbação do conflito distributivo/ pressões dobradas sobre o Estado etc (Velasco & Cruz 1997 apud Behring, 2008).

Resumidamente, o cenário da mencionada década apresenta significativas mudanças na agenda político-econômica no governo Sarney¹⁷ – primeiro governante civil desde o golpe

¹⁷ Para Couto (2004), o governo Sarney marcou o momento da passagem da perspectiva da reforma democrática da Constituição para a efetivação posterior da perspectiva neoliberal.

de 1964. Após o fracasso do Plano Cruzado¹⁸, com a derrota, em 1989, da coalizão comprometida com os avanços democráticos preconizados na Constituição de 1988, a agenda político-econômica passa a assumir o perfil desejado pelas agências multilaterais com as reformas liberais orientadas para o mercado.

Contudo, vale ressaltar que mesmo diante de um cenário econômico de grande instabilidade – conduzido em grande medida pelas agências multilaterais, cerceado por uma dívida externa de significativo impacto político, social e econômico; na presente análise não se pode desconsiderar a relevância, do ponto de vista político, do significado da Constituição de 1988. Essa que apresentou importantes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, no sentido de um Estado de Bem Estar Social, com a direção voltada para a universalização de direitos sociais.

Assim, conforme brevemente apresentado linhas acima, é possível afirmar, que no plano político, a década de 80 no Brasil foi marcada por manifestações e pressão pública de organizações da sociedade civil¹⁹, as quais defendiam uma lógica global de política social pautada pelo padrão democrático, visto que a conjuntura histórico-estrutural caracterizava-se pelo processo de abertura política com a luta pela ampliação e garantia de direitos sociais. E mais que isso,

A Constituição de 1988 consagrou um profundo avanço social, resultados das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa [...], ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam “dívida social”. A Constituição de 1988 configurou um “pacto social” que, pela primeira vez no país, apontava para a construção de uma espécie de “Estado de Bem Estar Social” (NETTO, 1999, p.77).

Paes de Paula (2005) enfatiza que, no contexto supracitado, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, voltado para o interesse público e igualmente eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos.

¹⁸ De acordo com Behring (2008, p. 140), em Junho de 1987 assiste-se ao fracasso do Plano Cruzado – que residiu fundamentalmente na resistência de seu caráter redistributivo da parte de grupos política e economicamente forte e na incapacidade dos órgãos estatais de operacionalizarem o plano em função da paralisia gerada pela dificuldade de conciliar interesses contraditórios das classes e segmentos de classes. Assim, a orientação do documento de 1985 foi definitivamente sepultada por Sarney. Esse passa a adotar crescentemente os cânones do liberalismo como via de modernização da indústria, desvencilhando-se das restrições impostas pelos compromissos da Aliança Democrática e governando com "gente sua".

¹⁹ De acordo com Gramsci (2001b, p.20), "a sociedade civil é o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”, formados pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo, assim, o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura dentre outros".

Entretanto, o marco histórico que funda no Brasil, o processo de reabertura democrática (1984) que tinha como proposta estruturar burocraticamente o Estado e democratizá-lo – abrindo caminhos para que as classes subalternas e suas organizações pudessem de fato, criar condições políticas que viabilizasse a ampliação de direitos – acabou, no final da década de 90 (pós Constituição de 88), configurando um quadro de retrocessos, tendo em vista a implementação do modelo neoliberal no país.

Assim, ao invés de haver a ampliação e consolidação de direitos, pautados nos princípios constitucionais, o que observou-se foi um processo ampliado de contrarreformas²⁰ (fundamentalmente no âmbito das políticas sociais). Desta forma, as condições econômicas e objetivas se reduzem significativamente no tocante ao processo de consolidação de uma contra-hegemonia ao capital.

Resumidamente, em outras palavras, nota-se que, apesar de a Carta Magna lançar as bases para a construção de um inédito arcabouço de projeto nacional e enunciar uma clara reforma democrática em amplos aspectos da vida nacional, tal “inovação” legal instala-se no país em um momento histórico adverso – e por este motivo, a Constituição Federal de 1988, começa a sofrer os impactos de um processo de reengenharia de seus preceitos a partir de uma perspectiva neoliberal que emerge no Brasil durante o governo Collor de Mello em 1990²¹.

Nogueira (1998) elucida que a Carta de 1988 avançou no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, contudo, não teve o mesmo desempenho no terreno propriamente político institucional, e ainda, tampouco pode atenuar o descompasso entre liberalização e participação que acompanhou toda a transição democrática, nem instituir, de modo claro, um regime de democracia social avançada. Segundo o autor,

Ela (a Constituição de 1988), acima de tudo, a tendência societal - e particularmente das elites políticas - entra no futuro com os olhos no passado, ou, mais ainda, faz a história de costas para o futuro. Através dela, dirá um estudioso, *"os vários segmentos e categorias sociais tentaram eliminar a incerteza da situação de transição transformando posições herdadas do passado autoritário em garantia constitucional ou invertendo discriminações em privilégios"*. Donde sua natureza eminentemente ambígua: ao mesmo tempo que ampliou os direitos de quem não os tinha ou os possuía de maneira precária, como a massa dos trabalhadores, a Constituição reforçou ou mesmo criou um grande número de

²⁰ Montañó (2002) deixa claro que a reforma do Estado se articula com o projeto que tem por objetivo liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da lógica democrática para a lógica da concorrência do mercado. Tais aspectos permitem afirmar que, do ponto de vista teórico e político, há uma intrínseca relação entre a concepção e os preceitos neoliberais e a proposta hegemônica de mudanças da Administração Pública.

²¹ Conforme ressaltam Paulani e Pato (2005), no início do que se pode chamar de "era neoliberal", Collor foi eleito contra o projeto popular representado por Lula e o PT com o discurso do "social liberalismo" enfeitado pela bravata da "caça aos marajás". Desde então passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc. Contudo, Collor não teve tempo para colocar em prática esse projeto (a não ser, timidamente, o processo de privatização), mas o discurso neoliberal se tornou uma prática recorrente nas gestões seguintes a de Collor.

privilégios que se tornaram obstáculos no caminho da superação da crise do Estado e da construção de uma democracia estável. Como se não bastasse, terminaria por reforçar a hipertrofia e a hiperatividade decisória do Poder Executivo, prolongando sua tensão com um Legislativo igualmente valorizado (NOGUEIRA, 1998, p. 160, grifo nosso).

Dessa forma – apesar das conquistas das classes populares que se efetivaram com a Constituição Federal de 1988 no que concerne aos direitos sociais –, nessa mesma década emerge um contexto que configura uma crise fiscal do Estado²². Esta que é decorrente de um processo crescente de endividamento externo e interno, mais especificamente da crise econômica em 1989-90, e do chamado esgotamento do “Estado Desenvolvimentista Brasileiro”, contemplados nos aspectos já caracterizados ao longo da presente seção.

De acordo com Nogueira (1998), é nesse marco histórico que o Estado brasileiro enfrenta uma série de dificuldades, as quais adquiriram transparência em alguns aspectos: intensa centralização administrativa; uma situação organizacional hipertrófica e distorcida – por meio do empreguismo, da sobreposição de funções e competências e da feudalização –, ineficiência na prestação de serviços e na gestão, privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura de benefícios e subsídios fiscais, déficit de controle democrático diante do poder dos tecnocratas e, ainda, o reforço do executivo em detrimento dos demais poderes. Assim, todos esses aspectos reforçam o discurso da necessidade da reforma administrativa do Estado com a efetivação do projeto neoliberal no país.

Para Behring (2002), o campo democrático e popular no ano 1989 perdeu as eleições e neste período, tem-se o início do processo de contrarreforma do Estado brasileiro – este que se configura pela forma regressiva, destrutiva e anticonstitucional no tocante às mais importantes conquistas das classes subalternas, configurando a inserção passiva nos processos de mundialização e financeirização do capital e de reestruturação produtiva.

A autora ressalta ainda que o processo de contrarreforma do Estado se justifica a partir da “descoberta” por parte das classes dominantes acerca dos perigosos efeitos de um possível Estado de Bem Estar Social. Processo esse que, para Behring (2002), se expressa nos ajustes econômicos, sociais e institucionais que os Estados nacionais precisaram implementar com o intuito de receber os empréstimos e investimentos produtivos dos capitais financeiros e multinacionais.

Destarte, mediante o contexto apresentado, parece ter havido uma opção dos governos que assumiram o poder pós-constituição de 1988, no sentido de realizar mudanças,

²² Uma crítica acerca da referida crise fiscal do Estado será apresentada no capítulo seguinte.

“orientadas para o favorecimento do capital e subordinados aos ajustes exigidos pelas agências internacionais de enxugamento do aparelho do Estado” (BOSCHETTI, 2004, p.118).

De acordo com Santos (2006), esse posicionamento ideológico começa a recompor a reforma democrática por meio de estratégias que dificultam a implantação de serviços públicos. Tal processo, segundo a autora, atinge boa parte dos aspectos da vida social brasileira, mas se faz de maneira específica no que se refere à reforma/desconstrução do arcabouço administrativo institucional.

No tocante à Administração Pública no período mencionado, de acordo com Souza Filho (2006) é correto afirmar que no período da democratização, buscava-se garantir uma ordem burocrática para o Estado brasileiro parametrada pela impessoalidade, pelo mérito e na proteção do cargo, expandindo instrumentos de controle democrático – visando a evitar a burocratização, ou seja, o excesso de normas, regras e rigidez administrativa.

Ainda segundo o autor, a Carta Magna representou um campo rico de propostas democráticas também no âmbito da Administração Pública, com uma série de medidas voltadas para o fortalecimento de sua dimensão burocrática, com algumas características que foram descritas por Souza Filho (2006), dentre essas:

(...) reforço dos procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concurso público), organização de princípios para a estruturação de plano de carreiras e salários, definição de ordenamento para contratar obras, serviço e compras, garantia de direitos trabalhistas, estabelecimento de mecanismo de proteção ao cargo (ibidem, 2006, p.272).

Assim, o autor ressalta que os preceitos constitucionais em relação à Administração Pública, buscavam garantir uma burocracia no seio do Estado pautada na impessoalidade, no mérito e na proteção do cargo, expandindo mecanismos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação na definição de suas intenções e ações. E ainda, a Constituição trouxe um significativo ganho no que diz respeito à universalização e efetivação do concurso como única via de acesso ao serviço público – esse que é tão importante em um país marcado pelo clientelismo, nepotismo e pelas relações pessoais de cada profissional.

Vale a pena considerar que os preceitos constitucionais estavam orientados para robustecer a dimensão impessoal, meritocrática e formal-legal da burocracia. Desta forma, com a expansão da ordem burocrática pode-se vislumbrar o aprofundamento e a universalização de direitos²³ como finalidade social a ser alcançada.

²³ Para melhor compreensão dos aspectos mencionados ver Souza Filho (2011).

Contudo, mediante a todas as mudanças ocorridas no mundo, especialmente no tocante às novas conformações e configurações dos Estados no contexto neoliberal, têm-se um novo cenário no âmbito social, político, econômico e da própria Administração Pública.

A configuração e os impactos que envolvem a orientação da política econômica neoliberal e seus desdobramentos no Brasil serão apresentados de maneira geral – e especificamente trabalhados (no tocante a seus rebatimentos no âmbito da conformação da política que envolve a gestão da Administração Pública Federal), no capítulo a seguir.

2. NEOLIBERALISMO E CONTRAREFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Com a finalidade de dar início ao presente capítulo, torna-se relevante esclarecer que para tratar a política neoliberal e o processo de reforma do Estado brasileiro – anos 80 e 90 –, que engloba um plano de ajuste estrutural, considera-se de extrema relevância elucidar alguns aspectos que envolve o contexto das transformações mais profundas engendradas no mundo do capital, em especial a partir dos anos 1970.

De acordo com Souza Filho (1996), em meados da década de 70, recai sobre o capitalismo mundial uma grande crise decorrente, sobretudo, de alguns fatores como: a crise do petróleo em 1973, associada à desaceleração do crescimento econômico (decorrente da crise de superprodução) gerando um significativo déficit comercial americano e da intensificação no mercado financeiro das apostas contra o dólar e o fim da conversibilidade – efetivada pelos EUA para recompor sua balança comercial. Assim, se projeta o fim da paridade fixa entre o dólar e o ouro, gerando uma crise monetária internacional.

Mediante tal cenário, têm-se o fim da era de prosperidade que se iniciou pós Segunda Guerra Mundial, momento marcado por um amplo consenso a respeito do papel do Estado²⁴, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social. Ocorre então uma ampla transformação na postura do Estado frente às atividades econômicas, sociais e políticas e tal mudança tem como fundamentamento o neoliberalismo²⁵.

Conforme elucidada Behring (2008), os instrumentos de "domesticação" do capitalismo, alguns deles conquistados por meio de lutas no âmbito de interesses antagônicos de classes e seus segmentos, desde fins do século XIX e ao longo do século XX, estão em questão.

²⁴ Segundo Abrúcio (1997), o tipo de Estado que começava a se esfalecer em meio a crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa) interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de Bem Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação dentre outras) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Entretanto, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do Estado. Já no âmbito da administração, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na Administração Pública.

²⁵ De acordo com Chesnais (2002), o neoliberalismo constitui uma estratégia ideo-política das classes dominantes na busca de reversão da crise do capital nos anos 1970, que atingiu movimentos progressistas e ainda, o debate sobre desenvolvimento econômico e social deu lugar à agenda política neoconservadora sobre liberalização e desregulamentação dos mercados, estabilidade dos preços e privatização dos bens públicos. Vale ressaltar, que tais questões serão apresentadas ao longo do trabalho.

Destaca-se neste processo algumas funções do Estado desenvolvimentistas por ocasião do período fordista/Keynesiano²⁶ (com a promoção de uma política expansiva e anticíclica, a articulação de um aparato produtivo, autônomo, a garantia de serviços públicos, a adoção de infraestrutura, a realização de alguma redistribuição de renda por meio das prestações sociais na forma de direitos, tudo isso fundado numa elevada produtividade e rentabilidade do capital) que deram suporte a um período de avanço sustentado do emprego e do consumo e que aparentemente, constituíam avanços civilizatórios perenes.

Neste contexto, Montes (1996, apud Behring, 2008) ressalta que o neoliberalismo descobre os "perigosos efeitos" do Welfare State. O autor cita os mesmos: a desmotivação, a concorrência desleal (uma vez que existem as políticas protecionistas), a baixa produtividade, a burocratização, a sobrecarga de demandas e o excesso de expectativas. Elucida que vem ocorrendo a retirada do Estado como agente econômico, a dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulação do mercado de trabalho, desapropriação de direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores, dentre outros aspectos que constituem os componentes regressivos das posições neoliberais.

De acordo com Anderson (1995) o neoliberalismo pode ser definido como um fenômeno distinto do simples liberalismo clássico do século passado. Para o autor,

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é "O Caminho da Servidão", de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1995, p.9).

Segundo o autor mencionado, o propósito do neoliberalismo era combater o keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando em uma longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história durante as décadas de 50 e 60. Assim, não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado.

²⁶ De acordo com Paes de Paula (2005), a imposição do neoliberalismo no âmbito da economia mundial é resultado de uma crise profunda que atingiu o modo de regulação keynesiana de Bem Estar Social, ou ainda Consenso keynesiano, que, dominante a partir de 1945, foi responsável por um longo período (quase 25 anos) de crescimento econômico com pleno emprego.

Anderson (1995) pontua ainda que muitas mudanças ocorreram com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, momento em que o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A partir daí as ideias neoliberais passaram a se disseminar. As raízes da crise, de acordo com Hayek e outros liberais, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos – e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Ainda de acordo com o autor, esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar em uma crise generalizada das economias de mercado. A solução, então, era clara: manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro ser mais parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Desta forma, a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo.

Para tanto, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Ou seja, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas.

Corroborando com os demais autores citados, Tavares (2000) enfatiza que a crise do Estado capitalista levou economistas, ideólogos e políticos a lançarem mão do ideário do liberalismo econômico, constituindo-se num movimento intitulado de "retorno à ortodoxia", que deu origem as teses monetaristas e neoliberais que irão nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo a partir do final da década de 70. A autora ressalta,

Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente - denominado neoliberal - que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma "nova pobreza". Ao contrário, portanto, do que afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contra-face do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação (TAVARES, 2000, p. 12).

Desta forma, torna-se correto afirmar que o ajuste neoliberal não apresenta apenas uma natureza econômica, fazendo parte de uma redefinição global do campo político

institucional e das relações sociais. Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica na perda da identidade dos direitos sociais e na restrição da concepção de cidadania, aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho, a legitimação do Estado se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo e do caráter das relações sociais é também um novo Estado (TAVARES, 2000, p.13).

Vale ressaltar que os dois países que lideraram, no centro do capitalismo, a adoção do modelo neoliberal foram a Inglaterra e os Estados Unidos. De acordo com Anderson (1995), o modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego em massa, disseminaram greves, impuseram uma nova legislação antissindical e cortaram gastos sociais.

E finalmente, de acordo com o autor, uma medida surpreendentemente tardia foi o lançamento de um amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas foi o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

Contudo, Anderson (1995) expõe que a variante norte-americana era bem diferente. Nos Estados Unidos, onde quase não existia um Estado de bem estar do tipo europeu, a prioridade neoliberal era mais a competição militar com a União Soviética, concebida como uma estratégia para quebrar a economia soviética e, por esta via, derrubar o regime comunista na Rússia. O autor destaca que na política interna, Reagan também reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e colocou um fim a única greve séria da sua administração. Todavia, o ex-Presidente não respeitou a disciplina orçamentária, ao contrário, lançou-se em uma corrida armamentista sem precedentes na história, envolvendo vultuosos gastos militares, que criaram um déficit público muito maior que qualquer outro Presidente norte-americano.

A adoção do credo ortodoxo nos EUA, centro dominante do capitalismo industrial, trouxe, além de implicações internas, graves consequências para o resto do mundo, em particular para a América Latina. Conforme explicita Tavares (2000),

Esse credo nos EUA assumiu outra roupagem intitulada de "economia de oferta", em que o Estado também é a causa de todos os males: a estagflação é o resultado do excesso de oferta monetária, de impostos e de regulamentação do mercado.

Portanto, a receita para que os EUA retomem a posição hegemônica é a volta do "liberalismo econômico", mediante a redução da carga fiscal, contração da oferta monetária, eliminação dos vários tipos de regulamentação do mercado por parte do Estado e o restabelecimento do dólar como moeda forte e padrão de referência internacional. No entanto, o ajuste não foi levado adiante na mesma magnitude nos países centrais, que em boa medida transferiram sua crise para a periferia via dívida externa, mantendo protegidas suas economias (ibidem, 2000, p. 14).

Na América Latina, os efeitos devastadores da crise financeira e a explosão da crise da dívida externa nos anos 80, levaram a um reforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, o FMI e o governo dos EUA, no Chamado "Consenso de Washington"²⁷. O novo enfoque, chamado de ajuste estrutural, pretende desencadear as necessárias mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado.

De acordo com Tavares (2000), a proposta desse ajuste resume-se, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros "real positiva" e um tipo de câmbio "real adequado". Já em médio prazo, tal proposta se restringe em transformar as exportações no motor do crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado (comprimindo a presença do setor estatal) e promover uma estrutura de preços sem distorções. A autora enfatiza o contexto em que se insere o modelo neoliberal na América Latina:

(...) propõe para América Latina a liberalização comercial e financeira a todo custo, entra em aberta contradição com o intenso neo-protecionismo nos países centrais. Na realidade, esse modelo de caráter monetarista se reduz à instalação de políticas macroeconômicas que tem por objetivo restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos (para pagar a dívida externa e as importações) e controlar a inflação através de medidas recessivas. Por outro lado, a suposta integração na economia internacional por meio dessa liberalização pressupõe que a indústria nacional desses países não só não seria afetada, como aumentaria a sua competitividade e a sua eficiência. Tudo isto produto apenas das "forças livres do mercado" e sem a interferência do Estado (TAVARES, 2000, p. 16).

Dentre os países da América Latina (no início dos anos 80), o Brasil já havia se tornado um dos países mais industrializados, tanto pelo porte de sua indústria como pelo grau de articulação interindustrial e por sua inserção internacional. Para o tipo de economia

²⁷ De acordo com Tavares (2000, p. 16) o referido Consenso caracteriza-se por um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizadas aos diversos países e regiões do mundo, para obter apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes. Resumidamente, o Consenso é resultado de um encontro entre funcionários do governo norte-americano e organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, que definiu as diretrizes que deveriam ser adotadas pelos governos dos países latino-americanos segundo o ideário neoliberal.

apresentada pelo Brasil não era possível um ajuste "passivo" à nova ordem econômica mundial, na medida em que não possuía complementaridades decisivas como qualquer bloco comercial regional.

Assim, Tavares (2000) aponta que o caminho de um "ajuste estratégico", como uma profunda reestruturação produtiva e tecnológica, parecia estar impedido não pela força do Estado brasileiro, mas por sua fragilidade – essa última que também se expressava na incapacidade desse Estado em disciplinar simultaneamente o trabalho e o capital, o qual apresentava uma grande heterogeneidade de interesses- e a si próprio. Destarte, na virada dos anos 90, o retorno à ortodoxia acompanhado da "onda" neoliberal, chegou de forma atrasada ao Brasil, contando com o agravamento da crise econômica em 1989-90 e com o esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro.

2.1. A Ofensiva neoliberal dos Anos 1990 no Brasil e a Ordenação da Administração Pública

No contexto de redemocratização brasileira, emerge de forma inédita no Brasil a possibilidade de maior incorporação dos interesses da classe trabalhadora na estrutura de poder. Assim, os anos 1980 e início dos anos 1990 se apresentam no cenário nacional como um período marcado por fortes disputas pela hegemonia entre dois projetos distintos e opostos: liberal corporativismo e, nos termos de Coutinho (1992), a “democracia de massa”.

Contudo, como a situação econômica do Brasil também se encontrava comprometida a partir do início dos anos 1990, um novo consenso entre as forças conservadoras foi se instalando, marcando um período que remetia o Brasil à inserção no mundo das finanças.

Assim, de acordo com Fiori (1998), as forças tradicionais foram rearticuladas e convencidas de que, nas condições da economia internacional, era necessário, para se mantivesse o pacto de dominação conservador e que houvesse uma mudança de estratégia em relação ao papel do Estado na sociedade. Dessa forma, a negação do papel do Estado como agente produtivo direto e como provedor de políticas sociais seria o cerne das mudanças que se faziam necessárias para a manutenção do pacto conservador de dominação.

Conforme ressalta Behring (2003), a partir dos anos 1990, o Brasil adentrou em um período marcado por uma nova ofensiva burguesa – mais uma vez adaptando-se às

requisições do capital mundial²⁸. Configura-se, dessa forma, uma contrarreforma social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país.

De acordo com Nogueira (1998), o reformismo vitorioso nos anos 1990 teve um tom predominante: sintonizar as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal com uma globalização econômica vista como já estabelecida e impossível de ser criticamente assimilada ou enfrentada.

Nesse quadro, forja-se um consenso de que a crise instaurada no capitalismo não era conjuntural, mas sim de cunho estrutural, estando relacionada tanto com as mudanças impressas na dinâmica do capitalismo – com a lógica mundializada do capital – e, ainda, ao esgotamento do modelo de desenvolvimento implementado no país, responsável pela industrialização da segunda revolução industrial.

Assim, no referido contexto histórico dos anos 1990 no país, Torres (2004), faz uma relevante constatação, qual seja: um ano depois de promulgada a Constituição, o Brasil novamente se defrontou, 29 anos depois, com uma eleição direta para Presidente da República, com importantes e perversas consequências para a democracia e para a Administração Pública. Os maiores e mais nefastos problemas para a Administração Pública começaram, segundo o autor, já na campanha política. Em regra, Fernando Collor fez sua campanha para Presidente tentando passar a imagem de que não era do meio político e que, de certa forma, era contra a própria política, fazendo as mais severas críticas a todo o aparato institucional da democracia brasileira.

O autor supracitado afirma ainda que Collor venceu as eleições com um discurso pretensamente modernizador, em sintonia com a agenda internacional do “Consenso de Washington”, a qual preconiza abertura comercial, superávit fiscal, privatizações de empresas estatais, enxugamento da máquina pública e desregulamentação. O autor aponta também que a Administração Pública no governo Collor sentiu intensamente os “golpes” deferidos pelo governo em um contexto de práticas de corrupção no seio do Estado, fato que culminou em profunda apatia e desmotivação, destruindo, dessa forma, o “espírito de corpo” dos servidores.

O resultado desse contexto teve como consequência a completa desarticulação e desagregação da Administração Pública, que intensificou e aprofundou o processo de perda de

²⁸ De acordo com Germano (1998), o processo de mundialização da economia em curso, neste final de século tem repercutido de forma dramática e intensa nas diferentes dimensões da vida social, atingindo frontalmente o Estado, as políticas sociais e o mundo do trabalho. Trata-se de um contexto fortemente dominado pelas forças econômicas e a organização da vida social se pauta no “mercado como modelo”, sendo este paradigma incorporado pelas denominadas “estruturas mundiais de poder”, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e tem sido adotado por países do mundo inteiro, notadamente nos “ajustes estruturais” e na reforma do Estado dos países chamados “emergentes”, dentre estes, o Brasil.

capacidade gerencial para formulação, planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas.

Lima (2006) afirma que o projeto reformista de Collor caminhou no sentido da manutenção dos interesses dominantes, uma vez que não propôs mudanças radicais na política econômica e, tampouco, na política social. Durante o período em que Collor permaneceu no poder, configurou-se um novo retrocesso na Administração Pública brasileira, combinando, de forma eficaz, o ideário neoliberal com o patrimonialismo para a realização da reforma administrativa do aparelho estatal.

O governo Collor implementou medidas de liberalização comercial e financeira, além da redução da máquina pública – conforme prega a cartilha liberal. Contudo, de acordo com Souza Filho (2006), em relação ao combate inflacionário, as ações não surtiram efeitos significativos. No período de 1990-1992, o Brasil enfrentou sua recessão econômica mais séria desde a década de 30, em um quadro de manutenção da concentração de renda, aumento do desemprego e a precarização das condições dos serviços públicos, com especial destaque para o social.

Assim, frente a conjuntura econômica, política e social, além dos esquemas de corrupção montado no aparelho do Estado – que envolvia Collor e seus colaboradores – diversas organizações da sociedade civil se manifestaram a favor da retirada do então Presidente de seu cargo. Resumidamente, todo esse cenário levou o referido governo ao descrédito, dentre eles o processo de corrupção já mencionado, a troca de influências, o desrespeito à ordem constitucional e à incapacidade do governo de atender às demandas da sociedade. Todo esse cenário culminou no *impeachment* de Collor²⁹.

Face ao mencionado, Itamar Franco assume o cargo de Presidente da República, em 1993, exercendo um governo pautado em ações mais simbólicas que reais (LIMA, 2006, p. 52). Um marco desta administração foi o Plano Real que, conforme elucida Berhring (2008), teve um papel de extrema relevância, pois promoveu, poucos meses antes da eleição, uma “*chantagem eleitoral*”, i. e., ou se votava no “candidato do Plano” – o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso – ou estava em questão a estabilidade da moeda, fato que poderia incorrer na volta da inflação – a *ciranda* financeira e o aumento dos preços. Nas palavras da autora:

²⁹ De acordo com Souza Filho (2006), o processo de impeachment e o trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada para apurar as denúncias, ocorreram sem afetar a estabilidade institucional da recente democracia brasileira. Vale ressaltar que essa conjuntura viabilizou o movimento Ética na Política que mostrou o crescimento na sociedade do repúdio as práticas patrimonialistas presentes no âmbito do Estado brasileiro.

Os brasileiros, traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores. (...) Este foi o componente cultural, fundado na dura pedagogia da inflação, e que contribuiu para legitimar o Plano Real e seus condutores (BEHRING, 2008, p.155-156).

Assim, mediante o “sucesso” do Plano Real nos âmbitos econômico e político e sua grande contribuição e influência no processo de correlação de forças entre as classes, o objetivo esperado foi atingido: a vitória eleitoral da aliança de centro-direita, tendo Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) como condutor por dois mandatos consecutivos.

Lima (2006) aponta que, em Março de 1995, assume a presidência do Brasil o ex-Ministro da Fazenda de Itamar Franco, e implementador do Plano Real, FHC. Convertido ao ideário neoliberal desde 1991, Fernando Henrique optou por um projeto de modernização neoliberal e por um bloco de sustentação de centro-direita.

Apesar de FHC manifestar em sua campanha uma tendência à priorização de aspectos direcionados às reformas sociais – como saúde, educação, emprego e segurança –, o que ocorreu, na realidade, foi a efetivação de ações voltadas para a estabilidade econômica, culminando no início do processo de contrarreforma do Estado e, conseqüentemente, em um novo modelo de gestão pública, mais especificamente, o modelo de administração gerencial.

Com base nesses termos, foi conduzido, conforme já mencionado, o processo de contrarreforma do Estado – que estabeleceu suas determinações fundamentais no que concerne à Administração Pública: o projeto de transnacionalização radical e a estrutura de dominação fundada no pacto conservador, que viabilizou a implementação de tal projeto. Além disso, entrou na agenda política a já referida perspectiva gerencial de administrar.

Neste mote, conforme ressalta Abrúcio (1997), desde o final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo. O antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor. Assim, tem-se a introdução do chamado modelo gerencial no setor público.

De acordo com Paes de Paula (2005), a origem da Administração Pública gerencial brasileira se relaciona com o intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Tal debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, o qual teve início na Europa e nos Estados Unidos.

A autora expõe ainda que, para compreender melhor tal movimento torna-se relevante levar em consideração que esse se relaciona com o gerencialismo – ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan. Segundo ela,

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, se baseou nas seguintes estratégias: de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estatização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAES DE PAULA, 2005, p.38).

Torres (2004) enfatiza que com a vitória de FHC na eleição presidencial de 1994 e com as redefinições do Estado moderno que vinham ocorrendo em boa parte do mundo desde meados da década de 1970, a reforma do aparelho do Estado entrou na agenda política brasileira. O autor destaca que o tema da reforma administrativa (que naturalmente tem escopo menor do que a reforma do Estado) também entrou na agenda nacional por um motivo absolutamente premente – qual seja: a capacidade operacional e gerencial da Administração Pública encontrava-se em níveis muito baixos, comprometendo toda a possibilidade de formulação, execução, gerenciamento e fiscalização de políticas públicas.

Diante dessa total incapacidade burocrática e desagregação institucional, um único consenso que havia em 1995, nas palavras do autor era,

(...) alguma coisa precisava ser feita para dotar a Administração Pública brasileira de instrumentos eficientes que assegurassem algum êxito nas imensas tarefas e desafios colocados pelo processo de globalização e pela redefinição da maneira de atuação do Estado. Assim, era necessário e urgente recuperar a governança da Administração Pública brasileira. Seguindo uma tendência internacional que acusava um amplo, variando e desigual conjunto de esforços para a implantação de reformas administrativas em todo o mundo, o governo Fernando Henrique Cardoso começou a trabalhar a agenda nacional procurando discutir e implantar os fundamentos da nova gestão pública. Apesar de aparecer de maneira bastante tímida na campanha presidencial de 1994 e de não contar com o apoio entusiástico do grupo governamental mais forte, o tema da reforma administrativa foi sendo colocado na agenda nacional devido à habilidade do Ministro Bresser Pereira, que comandava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (TORRES, 2004, p. 171).

Pode-se afirmar que alguns aspectos marcaram concretamente os dois governos de FHC³⁰, sendo um deles o uso desmesurado de medidas provisórias na forma de governar, recurso esse que caracteriza o *insulamento* das decisões governamentais do conjunto da sociedade. Outro aspecto, como mencionado anteriormente, é a concretização na referida administração do processo de reforma do Estado, a qual ficou a cargo do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Tal reforma ficou

³⁰ Couto (2004) afirma que todos os governos que assumiram o poder pós-democratização (Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), fizeram a opção por um projeto político alicerçado na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um “peso” para nação e um entrave ao projeto de crescimento nacional.

conhecida como modelo gerencial, modelo pós-burocrático ou gerencialismo³¹ na Administração Pública.

Bresser Pereira, ideólogo da proposta de contrarreforma administrativa do governo FHC, elaborou a fundamentação que justificava sua implementação, na medida em que o então Ministro reafirmava o delicado momento em que o Brasil e a América Latina passavam no tocante à dura crise fiscal nos anos 1980 – a qual se agravou devido à dívida externa e às práticas de populismo econômico.

Bresser acreditava e defendia a necessidade imperiosa de uma disciplina fiscal, de privatizações e de liberalização comercial, além de um Estado que assumisse o papel de “coordenador suplementar”; para ele, todas essas ações iriam garantir maior eficácia e redução de gastos.

É, portanto, neste contexto, que se institucionaliza, em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado, conduzido pelo então Ministro Bresser, ao longo da gestão de FHC.

2.2. A Institucionalização da Contrarreforma no Âmbito da Administração Pública: O Plano Diretor

Como espaço institucional para a realização da reforma, como já mencionado, foi instituída a Secretaria de Reforma do Estado, no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, sob a titularidade do Ministro Bresser Pereira³².

O Plano Diretor constitui um documento que veiculou as propostas do governo FHC para a reforma do Estado e foi elaborado pelo MARE e aprovado em Setembro de 1995 na Câmara da Reforma do Estado, um órgão interministerial criado para esse fim, e que orientaram, dentre outros processos e legislações, a Emenda Constitucional nº 19, de 19/06/98, que trata da "reforma" da Administração Pública brasileira.

De acordo com Behring (2008), na apresentação do documento, Fernando Henrique Cardoso reitera os argumentos de que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mais o agravamento da crise fiscal e da inflação.

³¹ Wood JR (2008) define o gerencialismo como sendo uma ideologia, prima-irmã do neoliberalismo, que tem na base a crença de que a aplicação de melhores ferramentas de gestão podem resolver problemas empresariais, sociais e econômicos. Seu surgimento ocorreu no início do século XX, com a criação das escolas de gestão.

³² Vale ressaltar que o então Ministro faz uma análise diagnóstica para buscar justificar a necessidade da reforma proposta, sendo que o mesmo enfatiza a relevância de resolver a grave crise fiscal instalada no âmbito do Estado, o endividamento interno e externo e ainda, a importância de revisar as estruturas administrativas para oferecer serviços e atendimento mais rápidos aos cidadãos, necessitando para isso, a superação do modelo burocrático presente no âmbito da Administração Pública.

Conforme escrito na apresentação do documento:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim, será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (CARDOSO, 1995, p.6).

No tocante ao argumento de Bresser de que a causa central da crise do Estado se caracteriza pela perda da capacidade de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado, acredita-se de ser de suma relevância tecer alguns comentários a respeito.

Assim, de acordo com Behring (2009), para além da mudança substantiva na direção da intervenção estatal engendrada pela mundialização, observa-se a chamada – e já mencionada – crise fiscal do Estado³³. Tal crise é induzida, segundo a autora, não apenas, nem principalmente, pelas pressões dos trabalhadores por maior proteção social. Na verdade, este foi um argumento para a defesa neoliberal do corte dos gastos sociais, escamoteando as intenções reais de diminuição do custo do trabalho, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores – como exemplo, os mineiros na Inglaterra dos anos 1980 e dos Petroleiros no Brasil, em 1995, citados pela autora.

Neste mote, ainda segundo Behring (2009), torna-se evidente a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado e a diminuição da taxa sobre o capital que alimentam a crise fiscal, combina-se às relações assimétricas entre os países e ao processo de financeirização, a exemplo, a autora cita o papel das dívidas públicas para a punção de mais-valia pelos bancos.

Outro debate recorrente acerca da crise do Estado, o qual acredita-se ser de suma relevância mencionar, é a chamada, nos termos de Mota (1995), "cultura da crise" – que constitui o fazer político burguês no sentido da disputa ideológica e constituição da hegemonia (fundamentalmente na década de 80). Aspecto estes, que, segundo a autora, são imprescindíveis para pensar as condições de legitimação da contrarreforma do Estado e das políticas regressivas neoliberais.

³³ Em uma observação realizada por Behring (2009), a autora ressalta que a primeira formulação sobre a crise fiscal do Estado encontra-se em O' Connor (1977). Uma síntese crítica das ideias desse autor – com a incorporação de alguns outros elementos de análise – pode ser encontrada em Behring, 1998, Capítulo 3.

Para Mota (1995), uma cultura política de crise recicla as bases de hegemonia do capital, mediando as práticas sociais das classes e formando um novo consenso. Ou seja, ainda que o capital esteja vivendo uma crise orgânica e de larga duração, esta não gera mecanicamente uma crise de hegemonia.

Nesses termos, de acordo com a autora, o enfrentamento da crise relaciona-se à capacidade das classes de fazer política, disputando na sociedade civil e no Estado a condução do processo. E ainda, compõe essa disputa a difusão por parte das classes dominantes de uma "cultura da crise", cujos componentes centrais são o pensamento privatista e a constituição do cidadão-consumidor, com o sentido de assegurar a adesão às transformações no mundo do trabalho e dos mercados.

De acordo com Löwy (1987, apud Behring, 2009), a interpretação da crise, adicionada à capacidade de difundi-la com a visão de mundo ideológica, vai se amalgamando em amplas camadas da sociedade, como verdade e princípio orientador, formando uma cultura/*ethos* que é parte de uma contrarreforma intelectual e moral, empreendida pela burguesia – ou seja, de natureza conservadora.

A referida crise do Estado brasileiro, de acordo com a interpretação neoliberal, conforme explicita Nogueira (1998), se funda em três aspectos centrais, quais sejam: no plano fiscal, implicando uma progressiva perda de crédito por parte do Estado, o plano do modelo de intervenção – com o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, e o plano do formato organizacional, dado o fracasso do padrão burocrático de organização e gestão, responsável maior pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos.

O autor explicita,

Nesse diagnóstico, os fatores impostos pela crise delinearão o caminho da reforma. Ela deveria criar condições para um incremento expressivo tanto da governança (capacidade de implementar políticas públicas) quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação). A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as "amarras do modelo burocrático", a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (NOGUEIRA, 1998, 41).

Desta forma, ocorre um expressivo recuo do Estado nacional diante da economia mundial e dos mercados. Os principais resultados do reformismo vitorioso nos anos 90 foram, portanto, a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização do seu aparato técnico e administrativo, promovendo cortes, ajustes e a precarização das condições de vida

da classe que vive do trabalho. Ou, conforme ressalta Tavares (2000), para atingir os objetivos pretendidos pelo ajuste neoliberal no Brasil, além de uma difícil sustentação política, tem-se um reflexo que afeta a sociedade de modo extremamente desigual. Mais uma vez o preço a ser pago pelos mais frágeis – os de baixa renda e os agentes econômicos de menor poder de concentração de capital e menor capacidade de operação de sua própria liquidez – é muito mais alto. Além da crise como justificativa para explicar a ineficiência do Estado, esse é também caracterizado como lento, rígido, ineficiente e sem memória administrativa. Então, com a justificativa para enfrentar o desafio de tornar o Estado mais ágil, mais eficaz, eficiente, voltado para suas reais funções básicas – orientado para o bom funcionamento do mercado, dentre outros –, difunde-se o argumento acerca da eminente necessidade de colocar em prática uma reforma gerencial voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, "visando" no discurso, a promover a qualidade e a produtividade no serviço público.

Neste contexto, de acordo com Behring (2008), o plano é base para um conjunto de reformas constitucionais e o então Presidente à época, FHC, convoca todos para o desafio de implementar a reforma, com a justificativa de que se estaria criando um "modelo de justiça social".

Torres (2004) enfatiza que o documento consistia em um estudo que fazia um diagnóstico da burocracia e contemplava também os objetivos a serem buscados pelo governo e pela sociedade, no sentido de dotar a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança. De acordo com o autor, o estudo apresentava uma radiografia bastante precisa da burocracia pública, apontando suas maiores eficiências, estrangulamento e contradições. Contudo, elucida também que, as propostas apresentadas pelo plano diretor foram muito mal recebidas pelos servidores, que manifestaram suas resistências no Congresso Nacional, criando dificuldades para discussão e o fluxo mais intenso das reformas propostas – além do fluxo mais forte da Esplanada (Casa Civil, Ministérios da Fazenda e Planejamento), que recebeu o plano de forma "fria" e cética, achando-o ambicioso demais e preferindo uma ação mais focada, gradualista e incremental.

O autor coloca:

Em linhas gerais, o plano diretor propõe a utilização no Brasil do modelo gerencial de administração pública, que já vinha sendo implantado e discutido em várias partes do mundo. O entendimento mais comum é que o modelo burocrático-altamente processualístico, auto-referido, ineficiente, com os mecanismos de controle essencialmente centrados nos processos, rígido, caro e sem mecanismos de avaliação, tanto de gestão, quanto de servidores - já não é mais adequado para a administração dos Estados modernos. O modelo gerencial, pelo contrário, está voltado para o cliente/cidadão, faz os controles por resultados, aposta na descentralização e na desconcentração da ação estatal, abriga vários institutos e instrumentos mais flexíveis de gestão, configurando uma Administração Pública

mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas pelas empresas (TORRES, 2004, p. 65).

Vale ressaltar, entretanto, que o entendimento acerca do Plano Diretor apresentado por Torres segue o caminho analítico apresentado por seu ideólogo, ou seja, por Bresser Pereira, o qual defende a argumentação de que a crise econômica dos anos 80 teve implicações diretas no eficaz funcionamento do Estado – que teve como uma das justificativas, a crise do modelo burocrático de administração que deveria, portanto, ser substituído por um modelo mais ágil, mais eficaz de administrar o Estado, qual seja, o modelo gerencial.

A crítica à gestão burocrática consiste em fazer notar que, nesta forma, o Estado volta-se para si mesmo, o que, na concepção de Bresser, potencializa margem ao abuso e a ineficiência. Contudo, para seu idealizador, a perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na Administração Pública, inspirada em elementos da gestão empresarial.

Assim, torna-se correto observar que o ideólogo do plano identifica Administração Pública com administração privada, ou seja, segue os preceitos do debate iniciado nos EUA a partir da década de 1960, sobre a integração necessária entre Administração Pública e empresarial, tendo por base o argumento de que no mundo moderno não deve haver distinções entre ambos os modos de administrar. Assim, frente ao mencionado, torna-se possível afirmar que os preceitos neoliberais foram sendo incorporados no âmbito da Administração Pública (no caso, a gerencial), tendo como norte as características mencionadas.

Com a finalidade de reiterar a vinculação direta dos preceitos contidos no Plano Diretor da reforma do Estado com o raciocínio de seu ideólogo, pode-se mencionar as seguintes observações de Behring (2008),

O Plano é justificado logo na sua introdução: o Estado brasileiro afastou-se de suas funções precípuas para atuar na esfera produtiva. De outro ângulo, se o Estado e o mercado são as instituições que operam na coordenação dos sistemas econômicos, quando se apresentam problemas em uma delas, configura-se uma situação de crise. Tem-se, assim, que a crise dos anos 1920-30 esteve fundada num mal funcionamento do mercado, enquanto a dos anos 1980 estaria fundada no Estado. A "reforma" do Estado é, então, uma cobrança da cidadania e um tema de alcance universal nos anos 1990. A crise do Estado assume a forma de crise fiscal, de esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia - do qual são expressões o Welfare State, o estatismo comunista e o desenvolvimentismo com substituições de importações na periferia - e por fim, a administração pública burocrática (ibidem, 2008, p. 177).

A autora mencionada, afirma que a "reforma" segue alguns pressupostos, quais sejam: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a

competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado.

Resumidamente, ao Plano Diretor e ao MARE coube a elaboração de propostas visando a aumentar a governança do Estado brasileiro – ou seja, nos termos de Behring (2008), deve-se distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente. Em outras palavras, em consonância com os preceitos neoliberais.

Sinteticamente, a reforma gerencial entrou na agenda internacional de forma intensa. Segundo Torres (2004), um fator que contribuiu muito para a difusão das teorias e dos modelos de gestão pública moderna foi o financiamento intensivo que a reforma gerencial recebeu, ao redor do mundo, de agências e organismos internacionais de fomento e desenvolvimento, como o Banco Mundial (BID) – que inclusive financiaram vários projetos de modernização administrativa no Brasil. Para o autor, a reforma gerencial já vinha ocorrendo no Brasil antes da década de 90, o autor expõe:

(...) cabe destacar que as técnicas de gestão propostas pela reforma gerencial já vinham sendo desenvolvidas, defendidas e implantadas a muito tempo. O caso brasileiro, por exemplo, é muito ilustrativo. Instrumentos de flexibilização, racionalização, desburocratização, descentralização e desconcentração administrativas já vinham sendo buscados desde a década de 1960. Nessa questão, realmente nova é a força com que essas discussões entraram na agenda internacional a partir da década de 1980 (TORRES, 2004, p.174).

Vale ressaltar que a reforma proposta por FHC foi empreendida e elaborada em plena operação do regime democrático, o que ditou um ritmo mais lento e exigiu um processo mais delicado e complexo de negociação para sua efetivação. De acordo com Torres (2004), pela primeira vez na história brasileira, foi proposta uma reforma administrativa em pleno funcionamento da democracia, propiciando um amplo e intenso debate em relação à estrutura do Estado.

Para Behring (2003), esse movimento de contrarreforma, apesar de apresentar elementos com aspectos comuns de períodos históricos anteriores – como o conservadorismo político na condução dos processos decisórios e do patrimonialismo – mostra os avanços no tocante ao processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira, além da formação de um mercado interno significativo, apesar de restrito, em suas potencialidades.

Todavia, a autora supracitada destaca que esse movimento constituiu um salto para trás, sem o sentido da ampliação das possibilidades de autonomia ou de inclusão de segmentos no circuito "moderno" – diferente das transformações estruturais anteriores, apesar destas também apresentarem limites. Assim, para finalizar a análise do referido processo,

Behring (2003), aponta que esse retrocesso é o que configura uma contrarreforma, por meio da qual houve quebra das condições historicamente construídas de efetivas reformas, dentro de um processo mais amplo de profundas mudanças.

O ajuste estrutural proposto pelo processo de reforma do Estado brasileiro (contrarreforma) marca um contexto de franco atraso social, um quadro complexo e heterogêneo com poucos avanços e muitos retrocessos. Tal cenário foi constatado por Tavares (2000), quando a autora apresenta os impactos sociais do ajuste no Brasil,

O aumento da desigualdade torna-se disruptivo do ponto de vista social quando, ao mesmo tempo, se expande a capacidade de consumo dos estratos mais altos da população e se reduz a dos estratos mais baixos, especialmente quando os recursos destes últimos já eram insuficientes para adquirir bens de consumo básicos. O percentual da população em extrema pobreza aumenta, revertendo-se a tendência das três décadas do pós-guerra. Esse grupo de "extremamente pobres" ou "indigentes", definidos como aqueles cuja renda não dá para comprar uma cesta básica de alimentos, foi o que mais cresceu entre os pobres, representando a metade dos mesmos (TAVARES, 2000, p. 49).

O quadro social resultante do ajuste desencadeia um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais. Contudo, a proposta neoliberal é a de cortar ainda mais os gastos públicos, agravando a já ínfima situação de alocação de recursos para as políticas sociais. Pode-se também observar um retrocesso quando se leva em consideração certos avanços conquistados (no caso do Brasil, têm-se o exemplo da cobertura da Seguridade Social e ao acesso a uma infraestrutura de serviços públicos básicos) que fizeram com que a situação social se agravasse ainda mais no país.

Neste contexto, Tavares (2000) explicita que todas as reformas dos sistemas previdenciários e/ou de seguridade social na América Latina levaram à sua privatização, com um aumento significativo dos seus custos – e, sobretudo, com a redução das suas coberturas e exclusão crescente daqueles que não podem pagar diretamente por seus serviços e benefícios. A autora ressalta ainda que o frágil direito de cidadania que vinha sendo construído com significativa dificuldade em muitos países latino-americanos – inclusive Brasil, foi substituído por "atestados de pobreza" que permitem o acesso a serviços públicos precários.

No Brasil, é importante ressaltar que os ajustes no país tornaram-se particularmente dramáticos nos últimos anos, tanto do ponto de vista econômico quanto do social. Tavares (2000) aponta que pelo lado econômico, apesar de ter sido na década de 80 o país sul-americano a oferecer maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita, todos os impactos das políticas de ajuste implementadas nos anos 90 estão se sobrepondo com grande intensidade e em um curto período de tempo. Já no tocante

ao aspecto social, a autora ressalta que o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar Social.

Ao abordar os aspectos do ajuste estrutural no Brasil, a autora descreve que,

Em uma perspectiva histórico-estrutural, a expressão interna da crise dos anos 80 no Brasil se dá no chamado Esgotamento do Estado Desenvolvimentista, cujo padrão se baseava no tripé Estado- capital estrangeiro- capital nacional, com surtos de crescimento e desenvolvimento que possibilitavam os movimentos de "fuga para a frente", em que se acomodavam os diversos interesses dominantes. O principal elemento dessa impossibilidade de novas "fugas para frente" é a crise financeira do Estado, decorrente de um processo crescente de endividamento externo e interno. Esse processo leva à perda do controle da moeda e de suas finanças por parte do Estado, debilitando também sua ação estruturante, não apenas pela forte redução do gasto e dos investimentos públicos, mais também pela completa ausência de políticas de desenvolvimento (TAVARES, 2000, p. 36).

Mediante todo o cenário exposto, pode-se retomar o conceito de Behring (2008) de contrarreforma³⁴, no tocante à conformação do Estado brasileiro, na medida em que adquire maior ou menor profundidade, dependendo das escolhas políticas dos governos em sua relação com as classes sociais em cada espaço nacional, considerando a diretiva de classe que hegemoniza as decisões no âmbito do Estado. Segundo a autora,

No processo de enraizamento dessas novas condições, percebe-se a dissolução de unidade constitutiva do Estado e do capital nacionais. Os Estados nacionais têm dificuldades em desenvolver políticas industriais, restringindo-se a tornar territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras. (...) Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir os custos de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho - diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado de trabalho e diminuição das contribuições sociais para a seguridade; e do fluxo de capitais. Aqui, têm destaque os processos de privatização, reduzindo as dimensões do setor público, para livrar-se de empresas endividadas, mais principalmente para dar guarda aos investidores (BEHRING, 2008, p.59).

Resumidamente, e em sentido amplo, a proposta do Plano – e conseqüentemente, da reforma – é a necessidade de se redefinir o papel do Estado, transferindo para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais. Outra forma é a descentralização – para o "setor público não estatal" – de serviços que não

³⁴ De acordo com Netto e Braz (2008), o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trabalho anacrônico que deveria ser reformado. Pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos. De acordo com o autor, “a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreformas (s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais” (ibidem, 2008, p. 227).

envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser apenas subsidiados por ele, como é o caso da saúde, educação, cultura, dentre outros.

Esse processo é caracterizado como publicização que acaba por dismantelar e agravar ainda mais o quadro das políticas públicas. O Estado passa a estabelecer parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social acerca da execução dessas políticas, que outrora, é um direito garantido em lei e conquistado a duras penas pelo povo brasileiro.

Vale ressaltar que o plano introduz um "diagnóstico da máquina pública" buscando provar a tese de Bresser de que a Constituição de 1988 retirou capacidade operacional do governo e aumentou seu custo – aspecto este já desmistificado ao longo do presente trabalho.

De forma resumida e para sintetizar os principais aspectos do plano, pode-se afirmar que este prevê uma estratégia de transição da "reforma" do Estado e do aparelho do Estado em três direções, conforme destaca Behring (2008, p.183): a mudança da legislação – inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e por fim, a adoção de práticas gerenciais. Na primeira direção, as emendas da reforma da Administração Pública direcionam-se para os servidores públicos e para Previdência Social, que são de intervenção estratégica, especialmente a última, tendo como pano de fundo o ajuste fiscal.

Para finalizar, Behring (2008) expõe que no tocante à direção da mudança cultural, adquire destaque a ênfase nos resultados, a superação dos resquícios de patrimonialismo, a recuperação da confiança nos administradores e ainda, a introdução de critérios de avaliação e indicadores de desempenho.

Assim, com base nos aspectos mencionados, tem-se a criação do suporte para as práticas gerenciais, que deve, segundo as orientações do Plano, promover a governança do Estado brasileiro, resgatando, seu papel de indutor do desenvolvimento econômico. Já os aspectos sociais e de cidadania mencionados, ficaram apenas no plano do discurso quanto a promoção dos mesmos, o que houve na realidade foi um considerável e acentuado retrocesso e descaso por parte do Estado, chamado então, gerencial.

2.3. Breves Considerações Acerca da Burocracia e do Patrimonialismo no Cenário em Questão

De acordo com o ex-Ministro Bresser Pereira, a crise da forma burocrática de administrar o Estado, emergiu com toda a força depois de 1988 e ocorreu antes mesmo que a própria Administração Pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no Brasil.

O autor enfatiza também que a crise da Administração Pública burocrática começou ainda no regime militar, não só porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, preferiu o recrutamento de administradores através de suas empresas estatais.

O economista continua esse discurso afirmando que a Administração Pública brasileira, a partir da Constituição de 1988, passou por um enrijecimento burocrático, sendo que considera tal aspecto como o gerador de um alto custo e a baixa qualidade da Administração Pública. Esse fato reforça, na opinião de Bresser, a necessidade de implementação do modelo gerencialista que tornasse a burocracia mais flexível.

Torres (2004, p.72) aponta que, o modelo de administração pública defendido por Bresser Pereira, entende o modelo burocrático como altamente processualístico, auto-referido, ineficiente e com os mecanismos de controle essencialmente centrados nos processos, rígido, caro e sem mecanismos de avaliação – tanto de gestão, quanto de servidores, não sendo, portanto, na opinião do ex-Ministro, adequado para a administração dos Estados modernos.

Assim, no tocante ao entendimento supracitado, acerca do modelo burocrático apresentado por Bresser Pereira (1998), cabe uma pertinente e relevante crítica enunciada por autores como: Ana Paula Paes de Paula, Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, Elaine Rossetti Behring, Rodrigo de Souza Filho, dentre outros. Tais pensadores trazem uma significativa e relevante contribuição no momento em que fazem uma pertinente crítica no tocante às argumentações e concepções de Bresser Pereira desenvolvida linhas acima – mais especificamente no que concerne ao processo de “reforma administrativa do Estado”³⁵, elaborada e colocada em prática no governo FHC com uma participação considerável do ex-Ministro.

De acordo com Behring (2003), a proposta de “reforma” na esfera administrativa, segue as diretrizes do Plano Diretor, o qual prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial. A autora enfatiza que a crítica à gestão burocrática consiste em fazer notar que, nessa forma, o Estado volta-se para si mesmo, dando margem ao abuso e à ineficiência.

A autora supracitada também destaca que a perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na Administração Pública, inspiradas em elementos da gestão empresarial – sendo que o controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão do funcionalismo, tal como na orientação burocrática. A proposta aponta para a

³⁵ Análise pautada no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo MARE e aprovado em Setembro de 1995 na Câmara de Reforma do Estado.

flexibilização e a descentralização das decisões, alegando gerar com tais medidas o aumento na eficiência do Estado.

Behring (2003) ressalta também que, com o discurso de alcançar uma sociedade moderna, o ex-Ministro Bresser Pereira criou uma série de estratégias voltadas para atender as demandas do mercado, usando pragmaticamente o Estado. Assim, o economista articula o "pacto de modernização" com a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária – Plano Real – e prossegue com a reforma da Administração Pública, ou seja, com a reforma gerencial do Estado.

Nesse sentido, todas essas medidas adotadas por Bresser vão ao encontro do ideário neoliberal, sendo assegurados no processo de reforma: o ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado – compreendendo o processo de abertura comercial e privatizações –, reforma da previdência, dentre outras.

No tocante à questão do patrimonialismo e da burocracia, Behring (2003) destaca que os autores do Plano Diretor acreditam que o patrimonialismo não constitui mais um valor na sociedade brasileira. Além disso, conforme previamente mencionado, defendem que a crise do Estado se agravou a partir da Constituição Federal de 1988, na qual, para o ex-Ministro Bresser, a Administração Pública brasileira passou a sofrer de um enrijecimento burocrático extremo – e ainda, que as consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático imbricados geram, de forma perversa, o alto custo e a baixa qualidade da Administração Pública no Brasil.

Torres corrobora a análise de Behring na medida em que ressalta:

(...) discordamos das colocações do ex-Ministro Bresser Pereira quanto à intensidade e aos desdobramentos do que ele denominou processo de recrudescimento do modelo burocrático da Constituição de 1988. Acreditamos que o revigoramento burocrático foi menos intenso e não teve as consequências tão danosas esperadas pelo ex-Ministro (TORRES, 2004, p.164).

Paes de Paula (2005) aponta que, na realidade, a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não só não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, como também continuou reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas – além de o ideal tecnocrático ter sido reconstituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, o discurso participativo da nova Administração Pública e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

A autora supracitada verificou também que a tecnocracia se caracterizava pelo neopatrimonialismo, isto é, os burocratas se apropriavam da essência do Estado. Essa tecnocracia – a qual implica autoritarismo e patrimonialismo – foi colocada em questão durante a transição democrática e sua crítica passou a integrar o discurso da vertente gerencialista da reforma do Estado. Paes de Paula (2005) ainda afirma que, apesar disso, não há nenhuma comprovação de que o gerencialismo implique em uma extinção do patrimonialismo: a simples condenação das práticas patrimonialistas e a adesão à visão gerencialista não bastam para uma mudança na cultura política.

De acordo com Souza Filho (2006), a ordem administrativa brasileira, durante o governo de FHC se reestrutura mantendo a **imbricação** da burocracia com o patrimonialismo – uma vez que é possível observar um processo de rearticulação orgânica entre setores da burguesia industrial (fundamentalmente a paulista) e intelectuais com passagem pela esquerda (que comungavam dos ideais liberais) vinculados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e as forças oligárquicas e tradicionais (fundamentalmente do nordeste) vinculadas ao Partido da Frente Liberal (PFL).

Tais aspectos, então, contribuiriam para reeditar, de forma orgânica, o pacto de dominação conservadora que possibilitou a implementação do projeto desenvolvimentista, mas que, entretanto, na conjuntura de crise daquele modelo, organiza-se com o objetivo central de orientar uma intervenção social, política e econômica, pautada nas teses e preceitos neoliberais.

Têm-se então, frente a conjuntura mencionada, um quadro fortemente marcado pela monocratização burocrática dos centros de decisão, pelo enfraquecimento da burocracia para o conjunto de ações do Estado – fundamentalmente na área social – e por um patrimonialismo em transformismo, quando ocorre a conversão da lógica de fidelidade entre o senhor e o servidor baseada na tradição, em uma lógica fundada em base racional-legal, tipicamente burocrática.

Mediante o exposto, torna-se claro que o patrimonialismo, na ordem administrativa brasileira, não se configura como uma dimensão cultural que precisa ser modernizada para que o velho, ou o tradicional, seja superado – sendo esse aspecto então um fator constituinte da administração pública brasileira que surge da particularidade do pacto brasileiro de dominação conservadora e que viabilizou o projeto de implantação, desenvolvimento e consolidação das relações capitalistas no Brasil.

Acredita-se, portanto, que a ordem administrativa brasileira é composta pela referida imbricação entre a dimensão patrimonialista e burocrática, que são do ponto de vista estrutural funcionais à manutenção da dominação. Vale ressaltar ainda que o Estado no

contexto de desenvolvimento capitalista no Brasil precisou contemplar os diferentes tipos de dominação e as diferentes lógicas administrativas, quais sejam: dominação racional-burocracia e dominação tradicional-patrimonialismo, conforme mencionado, reforçando dessa forma, o pacto de dominação que mantém a classe dominante no poder.

Contudo, apresentando uma argumentação contrária, Bresser Pereira (1998), ao longo de suas reflexões, defende a concepção de que a Administração Pública burocrática foi adotada em **substituição** à administração patrimonialista – aspecto este criticado linhas acima –, a qual definiu as monarquias absolutas e cujos patrimônios público e privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o ex-Ministro afirma que o Estado era entendido como propriedade do rei – sendo o nepotismo e o empreguismo, se não, a corrupção como norma. A administração patrimonial, para o autor, era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX.

Desta forma, Bresser Pereira (1998) ressalta a importância de desenvolver um tipo de administração que partisse não só da distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgindo, a partir de então, a Administração Pública moderna, racional-legal.

Entretanto, para o economista, existe a iminente necessidade de uma administração pública gerencial no Brasil e tal demanda decorre não somente dos problemas referentes ao crescimento dos serviços sociais e das diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas de cidadania.

Neste ínterim, pode-se mencionar a reflexão de Paula de Paula (2005), quando a autora reitera que a reforma gerencial brasileira constituiu um desdobramento do ajuste estrutural da economia – o qual teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington. Assim, o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução do tamanho do Estado brasileiro e ainda, outras medidas de restrição no campo da atuação estatal, o que incluiu as demandas de cidadania.

Bresser Pereira (1998) defende fortemente sua concepção crítica no tocante à burocracia, na medida em que ressalta o fato de que a Constituição Federal de 1988 sacramenta os princípios de uma administração pública “arcaica, burocrática ao extremo” – uma administração pública altamente “centralizada, hierárquica e rígida”, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não indireta. Em suma, considera que o retrocesso burocrático da Carta Magna foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas constituiu, na opinião do autor, uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático.

Assim, mediante o exposto, pode-se afirmar que a concepção de ordem administrativa defendida e apresentada por Bresser Pereira é contrária à expansão da racionalidade burocrática, uma vez que o autor não vislumbra o aprofundamento e a universalização de direitos como uma finalidade social a ser alcançada.

A afirmativa supracitada pode ser elucidada na medida em que o ex-Ministro critica fortemente o plano político da Constituição Federal de 1988, analisando-a como retrocesso aos anos 1950 – fato que permite entender que o economista identifica a expansão de direitos presentes na referida Constituição, como a “euforia democrático-populista”, ou seja, como se fosse possível “voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50” (PEREIRA, 1996, p.274). Isto é, o autor do Plano Diretor, a partir de uma perspectiva neoliberal, transforma a ideia de direitos para a noção de paternalismo e populismo.

Vale enfatizar ainda que o ex-Ministro desenvolve uma argumentação que tem como finalidade negar a articulação da proposta de alteração da Administração Pública do governo FHC com as orientações do gerencialismo neoliberal.

Paes de Paula (2005) deixa claro que por absorver o ideário gerencialista, as características organizacionais do aparelho de Estado – o qual adota esse tipo de Administração Pública –, se assemelham a burocracia flexível. O Estado contemporâneo é, portanto, um Estado gerencial.

Bresser Pereira (1998) desenvolverá uma argumentação no sentido de mostrar a necessidade de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico. Para o ex-Ministro, a reforma deveria transformar o modelo de Administração Pública vigente.

O economista aponta também que as duas dimensões do processo de reforma – cultural e de gestão – auxiliaram significativamente na implementação do novo modelo de Administração Pública, uma vez que a dimensão cultural apontava a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão da gestão deveria ser explorada: suas práticas, ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado “criticamente” adaptadas ao setor público.

Contudo, Souza Filho (2006) esclarece que,

(...) a reforma da Administração Pública - chamada gerencial - nada mais é, em sua essência que uma proposta vinculada ao neoliberalismo baseada na sugestão de procedimentos gerenciais flexíveis, num quadro de centralização burocrática, para adequar a ordem administrativa a uma nova forma de comando, mais direta e mais explícita, efetivada pelas classes dominantes (ibidem, 2008, p.81).

Assim, pode-se afirmar que efetivamente, a proposta neoliberal implica desmobilizar o Estado, como possibilidade de universalidade buscando, dessa forma, inviabilizar estruturalmente uma burocracia também com essa orientação. Vale a pena ressaltar que os elementos de flexibilização gerencial constituem estratégias para estruturar uma burocracia flexível, uma vez que os recursos gerenciais de flexibilização da ordem administrativa não possuem finalidade em si, são funcionais para a manutenção da relação de dominação racional-legal e tradicional que se mantém necessária e imbricada para os setores dominantes no poder.

Dessa forma, o processo de contrarreforma do Estado e de contrarreforma administrativa produz o estreitamento de condições para a ampliação e universalização de direitos e a redução de possibilidades de se construir e se fortalecer uma estrutura burocrática necessária para conduzir políticas públicas universalistas.

É nesse sentido que se torna relevante a constatação de Paro (2000), quando o autor afirma que "a possibilidade de uma administração democrática no sentido de sua articulação, na forma e no conteúdo, com os interesses da sociedade como um todo, tem a ver com os fins e a natureza da coisa administrada" (ibidem, 2000, p. 151).

Sendo assim, propor mecanismos e ferramentas gerenciais para a administração, não determina em si, sua finalidade – o que possibilita pensar que a orientação da reforma do Estado está subordinada ao projeto político que a define. Nesse contexto, Souza Filho (2006, p.307) reforça que as dimensões que compõem a reforma do Estado também estão subordinadas ao projeto político hegemônico – deixando claro que, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista político, não há dúvidas sobre a relação entre a concepção neoliberal e a proposta hegemônica de mudanças na Administração Pública.

Para elucidar a assertiva supracitada, pode-se mencionar Paula de Paula (2005) uma vez que ela argumenta de maneira direta a relação entre a proposta neoliberal como fundamento da contrarreforma administrativa – já que, segundo a autora, é mantido o pensamento liberal com a valorização do mercado como regulador societal e a redução do Estado para a área social, além das reformas econômicas orientadas ao mercado, o processo de intensa privatização, desregulamentação, liberalização comercial, políticas monetárias restritivas, dentre outras.

Frente à conjuntura neoliberal, observa-se uma série de mudanças na administração capitalista que visam à melhoria de alguns preceitos como: precisão, rapidez, conhecimento da documentação, continuidade entre outros, o que favorece o processo de acumulação do sistema.

A burocracia continua sendo a forma predominante da Administração Pública e privada – no campo social –, tendo em vista seu caráter de especialização, o qual vem a favorecer a viabilização dos preceitos mencionados acima. Esses aspectos permitem afirmar que a agilidade exigida pelo capitalismo para a tomada de decisão deve ser atendida pela burocracia. Assim,

Em outras palavras, as características determinantes da burocracia se mantêm intactas, até hoje, como proposta predominante para a organização e direção dos centros de decisão do capitalismo em sua fase atual (financeira e flexível), nas sociedades com relações capitalistas estabelecidas, ou se apresentam como modelo a ser perseguido para a estruturação de uma racionalidade adequada ao desenvolvimento das referidas relações, nas sociedades onde o capitalismo ainda se encontra em processo de expansão e enraizamento na cultura local (SOUZA FILHO, 2006, p.311-312).

Para o autor citado, a reforma do Estado e, em seu interior, a reforma administrativa, visam a reestruturar a burocratização da sociedade como mecanismo de administração/dominação da sociedade de massas, buscando “monocratizar” a burocracia nas mãos do capital financeiro e inserir elementos de flexibilização gerencial na cadeia administrativa. Dessa forma, buscam a agilidade e à redução de custos – o que, ao contrário do que argumenta Bresser Pereira –, acaba viabilizando o desenvolvimento de traços patrimonialistas na administração, permitindo-nos afirmar que a sociedade brasileira vive um processo de aprofundamento da burocratização da sociedade capitalista.

Em suma, conforme apresentou Paes de Paula (2005), a perspectiva gerencial não rompe com o neopatrimonialismo e as tendências autoritárias de gestão pública brasileira. A autora ainda afirma que apesar de ter um projeto bem definido para a mudança institucional, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não substituíram os antigos. Isto é, nos termos da autora, existe uma convivência de ambos.

Paes de Paula (2005) enfatiza ainda que a Administração Pública gerencial não viabiliza a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam as particularidades da administração do setor público e a demanda por participação popular. Ressalta, também, que apesar do ex-Ministro Bresser Pereira argumentar que seria garantido o caráter democrático na administração gerencial³⁶, na realidade essa argumentação representou – e ainda representa – apenas “idealizações” que circundam esse modelo de gestão.

³⁶ Bresser Pereira argumentava que seria garantido o caráter democrático da administração gerencial por meio da constituição da “esfera pública não estatal”, que no discurso tinha como proposta viabilizar a participação representativa e direta dos cidadãos nos assuntos públicos através das organizações sociais – estas que

Assim, a autora supracitada elucida que a análise dos documentos do MARE revela que o ex-Ministro Bresser Pereira procurou consolidar a ideia de que a Administração Pública gerencial é democrática. Contudo, Paes de Paula (2005) considera que não há comprovação de que o gerencialismo possa, de fato, promover uma mudança na cultura política, além de, ainda continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo – e mais que isso, nas palavras da autora: "(...) a despeito do discurso participativo da nova Administração Pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas" (PAES DE PAULA, 2005, p.141).

A autora mencionada destaca a importância de uma Administração Pública mais permeável à participação popular, abrindo caminho para o que chama de “administração pública societal” – ou seja, quando o governo adota propostas inovadoras de gestão pública, com diferentes experiências de participação social, com a presença efetiva e crescente da sociedade civil junto ao Estado na definição da agenda política, criando instrumentos para o exercício de um controle social maior, fazendo emergir então o discurso da vertente societal, a qual visa a promover e difundir as virtudes políticas do campo dos movimentos e de resgate da dimensão sócio-política da gestão.

Destarte, mediante o exposto, fica claro que existem duas perspectivas no campo da "Nova Administração Pública", uma voltada para o projeto hegemônico neoliberal, a qual no presente estudo se identifica com a proposta gerencial e uma outra, voltada para uma perspectiva democrática. Porém, é de suma relevância apontar que a orientação da reforma do Estado está diretamente relacionada com o projeto político que a define, ou seja: as dimensões que compõem a reforma do Estado – reforma econômica, fiscal, previdenciária, administrativa etc –, também estão subordinadas ao projeto político hegemônico. Assim, a reforma administrativa não possui autonomia absoluta frente ao projeto político que orienta as propostas de reforma do Estado.

Torna-se desta forma importante ressaltar que enquanto a administração seguir os arranjos institucionais impostos pela última reforma do Estado (de cunho neoliberal) haverá uma reprodução do que foi denominado de perspectiva gerencial – e suas respectivas práticas. Nesse ínterim, enquanto as mudanças propostas para a Administração Pública estiverem vinculadas teórica, política e institucionalmente com o neoliberalismo, esta jamais estará voltada para a perspectiva direcionada no sentido de se ampliar e universalizar direitos, em

garantiriam segundo ele, a inserção social dos segmentos populares nos processos de formação e controle de políticas públicas.

uma via de fato democrática, ou nos termos de Paes de Paula, de acordo com uma perspectiva societal – na direção de uma democracia participativa.

Contudo, seguindo a contramão de uma orientação democrática para a Administração Pública brasileira, o que ainda se observa – e o presente estudo detalhará esses aspectos de forma mais contemporânea – é que o governo da Aliança Nacional Popular tem se distanciado em relação ao projeto político voltado para os preceitos de melhoria da qualidade de vida dos setores subalternos e, conseqüentemente, de ampliação de direitos. Tais aspectos serão mais bem detalhados no capítulo a seguir.

3. ORDENAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

As correntes políticas que venceram a eleição presidencial de 2002 sempre sustentaram uma forte crítica às reformas implantadas no Brasil durante os governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – que deram ao país um novo quadro jurídico-institucional como suporte para um modelo econômico pautado na abertura financeira, comercial, produtiva, tecnológica, dentre outras. A base que fundamentou uma nova configuração política, econômica, institucional, social, cultural etc. foi a introdução no Brasil, de forma tardia, do receituário neoliberal propugnado pelo Consenso de Washington.

Neste marco histórico, com o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil, houve um momento de grande esvaziamento do processo de co-gestão e participação dos cidadãos nas decisões públicas via conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos e orçamento participativo. Tal fato acabou marcando a necessidade iminente de se criar uma nova proposta de reorganização para o aparelho do Estado e uma visão de gestão pública oposta ao gerencialismo - neoliberalismo.

Para cumprir a finalidade supracitada, Paes de Paula (2005) ressaltou a importância, à época, de formar uma nova aliança política que ascendesse ao poder para colocar em prática um projeto oposto (e crítico) ao hegemônico. É a partir desse momento, então, que se torna pertinente remeter ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a Luiz Inácio Lula da Silva.

Após as derrotas nas corridas presidenciais de 1989, 1994 e 1998, Lula obteve êxito nas eleições presidenciais de 2002, chegando ao poder central em um contexto de expressiva mudança política e ideológica do Partido dos Trabalhadores³⁷. O ex-Presidente conseguiu ser eleito após a adesão de uma coalizão que agregava setores populares, setores tradicionais – pequenos partidos–, partidos de esquerda e centro-esquerda bem como setores do empresariado nacional.

Assim, com a presença de Lula na presidência, criou-se uma grande expectativa popular junto a este governo, que nasceu comprometido com o movimento democrático e que marcou um momento político em que acreditou-se em um processo que envolveria uma reformulação nas relações entre o Estado e a sociedade no tocante aos direitos de cidadania – ou seja, a expectativa de uma lógica completamente contrária daquela imposta e efetivada nos mandatos de FHC.

³⁷ Vale ressaltar que foram observadas uma expressiva mudança política e ideológica do partido (PT) no momento em que esse se dispôs a firmar uma aliança com setores empresariais, além da reafirmação dos compromissos econômico-financeiros e internacionais que eram celebrados pelo governo que se findava.

Paes de Paula (2005) expõe o primeiro pronunciamento feito pelo ex-Presidente à nação, a fim de demonstrar, nas palavras do recém-eleito, a enunciação de um modelo alternativo de desenvolvimento para o país:

Não há dúvida de que a maioria da sociedade votou pela adoção de outro ideal de país, em que todos tenham os seus direitos básicos assegurados. A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda³⁸.

Dessa forma, tornou-se claro que o discurso apresentado pela Aliança Nacional Popular se propôs a oferecer uma alternativa política ao projeto social-liberal, assumindo as mesmas perspectivas presentes na vertente societal³⁹ – a qual, nas palavras de Paes de Paula (2005, p.115), "se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo". Tal vertente tem suas raízes nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 e nas políticas públicas implementadas pelos governos das frentes populares nos anos 1990. Sendo que, seu projeto de erigir uma gestão pública social ganhou nova dimensão com a vitória da Aliança Popular Nacional nas eleições presidenciais de 2002.

Paes de Paula (2005) segue afirmando que durante sua campanha eleitoral em 2002, Lula destacou o desafio de fazer com que as práticas inovadoras de gestão cultivadas pela vertente societal transcendessem a esfera local e atingissem uma esfera mais ampla do governo.

De acordo com Lima (2006), a fala do metalúrgico preconizava que o importante era promover a inclusão social e combater as desigualdades sociais, sendo que, a partir desse momento, o Estado é que teria o papel de se adequar a essa premissa – uma vez que modernizar e transformar a Administração Pública para torná-la mais eficaz e eficiente implicaria, necessariamente, torná-la a serviço e sob a participação e o controle de seus usuários. Lula afirmava que a reforma do Estado era viável, desde que atendesse as necessidades dos cidadãos e contemplasse políticas públicas de qualidade, abrangentes e democráticas.

Entretanto, pouco tempo depois de assumir a presidência, o governo Lula marcou um contexto em que todas essas "promessas" se restringiram ao processo de campanha, pois, nas palavras de Antunes:

³⁸ Lula da Silva, discurso realizado durante a campanha presidencial de 2002.

³⁹ Em suma, a vertente societal enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense: 1) o modelo de desenvolvimento brasileiro; 2) a estrutura do aparelho do Estado e 3) o paradigma de gestão.

(...) pelo início de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social, foi pesaroso ver que a primeira “reforma” do governo Lula foi agendada pelo FMI, imposição que o governo aceitou sem resistência, desestruturando um setor importante da classe trabalhadora brasileira, composta pelos funcionários públicos, e que sempre foi um dos pilares de sustentação do Partido dos Trabalhadores (PT), particularmente no difícil período da ditadura militar (ibidem, 2004, p. 02).

Paes de Paula (2005), corrobora com o autor supracitado, quando argumenta que, apesar de o governo Lula ter reacendido a esperança de implementar um projeto que se diferenciava pela tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista, reformulando as relações entre o Estado e a sociedade – no que concerne aos direitos e à cidadania –, o que se observou foi que constituiu um projeto inacabado, uma vez que a aliança política que o sustentava não se consolidou. Além disso, a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo, não se concretizou.

Assim,

Até o momento [*primeiro mandato do ex-Presidente Lula*] se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Na realidade, a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político (PAULA, 2005, p.40, grifo nosso).

Lima (2006) enfatiza, ao falar de Lula que ficaram ofuscados certos sinais, em especial na última fase da campanha, com promessas de profundas mudanças que se viram substituídas pela reafirmação dos compromissos econômico-financeiros e internacionais, celebrados pelo governo que terminava.

A autora coloca também que o governo assumiu a administração da crise herdada, sem avançar para uma superação positiva – fato que permite caracterizá-lo como fortemente conservador na política econômica, nas reformas previdenciárias, tributárias e nos discursos desmobilizadores dos movimentos sociais. Lima (2006), ao analisar o primeiro mandato do ex-Presidente chegou à seguinte constatação:

Embora não seja a mais desejável avaliação de um governo democrático e popular, pode-se afirmar, em grandes linhas, que o governo Lula da Silva, ainda não tomou a direção que lhe foi apontada pela maioria dos seus eleitores. Ao contrário, fez-se uma reforma da previdência que golpeou o funcionalismo público, mantém a reforma agrária como um corpo estranho, dependente de recursos sempre escassos, propõe uma reforma universitária vinculadas às determinações dos ministérios da área econômica e nem tangenciou a reforma urbana, outra medida estrutural de redução das desigualdades sociais (ibidem, 2006, p. 58).

Toda essa argumentação apresentada e defendida pelas autoras mencionadas, vão ao encontro da concepção também defendida por Antunes, que afirma:

Em vez de iniciarmos uma nova era, de desmontagem do neoliberalismo, atolamos e chafurdamos na continuidade do nefasto projeto de desertificação social e política do país, iniciada por Collor, desenvolvida por FHC e agora mantida pelo governo do PT (ibidem, 2004, p.155).

Mediante o exposto, cabe fazer uma relevante observação: todos os apontamentos supracitados serviram como indicações para apreender os rumos gestados pelo governo Lula, durante seus mandatos. Entretanto, a análise deveria cumprir uma finalidade mais ampla, que constitui em apreender os rumos da reforma da Administração Pública engendradas durante os oito anos de governo de Lula. Para tanto, tornou-se imprescindível que se percorresse um caminho teórico e analítico (de pesquisa) relativamente mais profundo e fundamentado. Portanto, visando a cumprir a finalidade da pesquisa, guiou-se pela seguinte lógica:

Inicialmente concentrou-se esforços no sentido de analisar e avaliar o processo de reforma da Administração Pública Federal gestada pelo ex-Presidente Lula (2003-2010), e ainda, procurou-se desenvolver uma argumentação que tornasse possível desvelar a vinculação orgânica existente entre a proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com Entes de Colaboração⁴⁰ (Reforma da Administração Pública) e a perspectiva neoliberal.

Visando a cumprir tal finalidade, ganhou relevância no processo de análise (esta que pautou-se em uma visão crítica) o uso de uma metodologia que conduziu a pesquisa no sentido de desvelar e avaliar o objeto – e o tema em voga –, qual seja: a **análise documental**. Sendo necessário, portanto, a escolha minuciosa dos documentos, sendo que esta foi determinada levando-se em consideração os registros documentais que fazem menção ao processo de reformas no âmbito da Administração Pública Federal durante a gestão do ex-Presidente Lula (2003-2010).

Neste contexto, caber ressaltar que toda a documentação referente à gestão administrativa federal implementada pelo mencionado governo encontrava-se disponível no sítio eletrônico do governo federal⁴¹, mais especificamente no site do "Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão".

⁴⁰ Documento que fundamenta o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração.

⁴¹ Vale destacar ainda que, considerando o fato de que a pesquisa teve como proposta pautar-se em uma perspectiva teórica centrada na noção de totalidade, alguns outros documentos foram mencionados – com a finalidade de se retomar algumas considerações que acredita-se ser de suma relevância na compreensão do

Em um terceiro momento, procurou-se analisar os documentos e concomitantemente, buscou-se definir os eixos de análise, que foram: político, teórico e institucional. E finalmente, como desdobramento do processo mencionado, realizou-se a apresentação e as conclusões do processo de análise documental.

Conforme mencionado na descrição dos processos metodológico, vale reiterar que a proposta foi desenvolver uma argumentação crítico-dialética. Desta forma, os dados foram sistematicamente apresentados e problematizados por autores marxistas, que contribuíram para o debate acerca do que realmente pode ser apontado como relevante em termos do balanço e estratégias do Governo Federal – em seus diversos aspectos, como: aspectos macro e microeconômicos, político, social.

Assim, além das contribuições de diversos autores, e contando com a análise documental, foi possível identificar os rumos do processo de reforma no âmbito da Administração Pública Federal gestadas nos dois mandatos do ex-Presidente Lula (2003-2010), sendo que tais aspectos serão apresentados nas seções seguintes.

3.1. A Política Econômica do Governo Lula: Rumo à Continuidade

A vitória de Lula em 2002 deveu-se, fundamentalmente, à crença de seus eleitores e aliados de que se teria início às transformações econômicas necessárias para a retomada do crescimento, como também para a efetiva caminhada rumo ao desenvolvimento econômico e social à luz das reformas democráticas-populares.

Entretanto, tem-se a desconcertante conversão do então eleito, ao neoliberalismo. No lugar do programa de reformas democráticas, populares e no lugar da valorização do trabalho, da ampliação dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, Lula convocou as políticas assistencialistas, compensatórias e a desconstituição dos direitos trabalhistas (com a Reforma da Previdência Social⁴²). Ao mesmo tempo, segundo Paes de Paula (2005), não há registro no

processo histórico que envolve as reformas da Administração Pública brasileira e que permitiram apreender de forma elucidativa o significado da reforma implementada por Luiz Inácio Lula da Silva nos seus dois mandatos.

⁴² De acordo com Marques e Mendes (2007), a Reforma da Previdência Social constituiu um processo de contrarreforma, nos termos de Behring (2008) – uma vez que tal reforma foi encaminhada em Abril de 2003 para apreciação do Congresso Nacional, sendo aprovada em Dezembro do mesmo ano. No projeto de contrarreforma da Previdência Social dos funcionários públicos, o governo retomava os principais pontos que haviam sido derrotados durante a reforma promovida por FHC (1995-2002). Contando inclusive com o apoio ativo dos deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT). No projeto, constava: "o estabelecimento de um teto para aposentadoria dos servidores (colocando fim ao direito à integralidade), e o início de procedimentos que, se aprofundados, levarão a unificação entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, e o dos funcionários públicos" (MENDES, 2007, p.3).

Brasil de uma política econômica que tenha beneficiado tanto o grande capital, como a macroeconomia neoliberal de Lula.

Assim, desde que assumiu a presidência em Janeiro de 2003, o governo Lula praticou uma política econômica de inclinação liberal delineando, desta forma, um quadro econômico de continuidade quando comparado ao governo anterior – o de Fernando Henrique Cardoso. Lula manteve não somente o mesmo modelo econômico e a mesma política macroeconômica, mas também os mesmos rumos da política social.

Conforme elucida Paula (2005), em 2003 com a conversão neoliberal de Lula e do PT prolongaria a crise econômica e social. De acordo com o autor, tal afirmação se confirmou, sendo que, ao contrário do que diz a propaganda oficial, a economia brasileira durante o governo Lula cresceu menos que a média mundial, e, mais decisiva e dramaticamente, cresceu menos que o necessário para minorar os enormes déficits sociais brasileiros. Apresentado dados, o autor ressalta que "enquanto a economia mundial cresceu 9,9% em 2003 e 2004, a economia brasileira, no mesmo período, cresceu 5,7%" (ibidem, p.7).

O economista destaca que esse crescimento "medíocre" da economia brasileira é o resultado de um conjunto variado de circunstâncias e determinações. No imediato, a debilidade do crescimento econômico brasileiro é decorrente, para o autor, do nível significativamente baixo (e já por longo tempo) dos investimentos – que por sua vez são reduzidos porque são elevadíssimas as taxas de juros. Além do exposto, Paula (2005), faz uma relevante consideração que tem relação direta com o contexto sócio-histórico apresentado ao longo do presente trabalho, qual seja:

A história do desenvolvimento social brasileiro tem sido a história de uma crônica incompletude, da reiteração de uma assimilação assimétrica das grandes tendências da modernização capitalista. O resultado disso é que, se por certos aspectos o Brasil esteja em alguma sintonia com o mais avançado de alguns processos técnico-econômicos, de que é exemplar a automação bancária, em aspectos decisivos, o país exibe estruturas e processos em tudo típicos do atraso, do subdesenvolvimento, sendo sobretudo evidentes estas características quando consideradas as precaríssimas condições de vida a que estão submetidos grandes contingentes de brasileiros. **Daí que se possa dizer que a história do desenvolvimento social brasileiro seja a história do precário e desigual desenvolvimento da modernização capitalista e também a história da interdição de direitos sociais básicos para parte significativa da população** (ibidem, 2005, p. 8, grifo nosso).

O autor supracitado reafirma que desde o início do processo de modernização capitalista no Brasil, o país experimentou variados momentos de "modernizações sem mudanças", de "transições inconclusas", de "construções interrompidas" que são o fundamento do essencial desenvolvimento capitalista no Brasil – com seu caráter periférico, subordinado, excludente, desigual, assimétrico e heterogêneo.

Para Paula (2005), é de grande relevância reconhecer a incapacidade histórica do senhoriato brasileiro, em suas diversas fases, de construir uma economia nacional. Isto é, uma economia capaz de inserção autônoma na economia internacional e ainda, de desenvolver um mercado interno amplo e dinâmico. Para tanto, a constituição desse mercado interno implica a realização de um conjunto de reformas que necessariamente, tem como preceito, a necessidade de questionar os privilégios e particularismos típicos da sociedade brasileira, marcada pela concentração de renda e da riqueza.

Resumidamente, pode-se afirmar que toda a história brasileira recente, e remota, é a confirmação sistemática de que o caráter atrofiado, desigual, assimétrico e seletivo do desenvolvimento brasileiro, resulta, fundamentalmente, das condições de existência do capitalismo na periferia sob o domínio do imperialismo.

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), a economia brasileira a partir de 1990 experimenta um processo de profundas transformações estruturais – que leva à configuração de um modelo econômico chamado por muitos de liberal periférico. Liberal tendo em vista a natureza das reformas que o estruturaram e o constituíram –, com características tais como: abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho, e periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente.

Os autores supracitados ressaltam ainda que a implementação do Plano Real foi decisiva para o processo de consolidação e aprofundamento do modelo liberal periférico, este que assumiu sua forma mais acabada no governo Lula a partir de 2003.

Para tornar viável a análise da política econômica do governo Lula, torna-se relevante distinguir, de um lado o primeiro governo Cardoso (1995-1998), uma vez que este constitui um período marcante para o processo de implantação e aprofundamento do novo modelo, no qual a dominação do capital financeiro, no âmbito do bloco de poder dominante, pode ser qualificada como incontestada e estrita. E, de outro, o segundo governo Cardoso⁴³ e o governo Lula, que no contexto da hegemonia do capital financeiro, têm uma continuidade, contudo, com uma maior acomodação de interesses de outras frações do capital, como exemplo, os segmentos exportadores (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.97).

Para que seja possível afirmar a continuidade do modelo econômico do governo FHC no governo Lula, torna-se imprescindível demarcar como o Plano Real não foi apenas um

⁴³ De acordo com Paula (2005), ao se fazer um balanço acerca dos oito anos de governo FHC, pode-se constatar que a economia brasileira cresceu mediocrementemente, o desemprego atingiu níveis recordes, a massa salarial diminuiu, os salários reais caíram, a dívida interna atingiu níveis inéditos (56% do PIB), agravou-se a crise social (expressa por diversos sinais de esgarçamento do tecido social), houve aumento da precarização das relações do trabalho e das condições de vida das multidões que vivem nas grandes cidades – isso tudo ao mesmo tempo em que houve a permanência da concentração de renda e da riqueza.

mecanismo de estabilização monetária. O plano econômico em questão desempenhou um importante papel na estratégia de combate à inflação: sua concepção e posterior implementação teve como componentes centrais as “reformas” estruturais de caráter liberal, além da mudança do padrão monetário do país e de uma política macroeconômica de câmbio praticamente fixo.

Com o propósito de reafirmar o papel das reformas nesse processo econômico, Filgueiras e Gonçalves (2007) ressaltam que o conjunto de medidas iniciadas ainda no governo Collor – e aprofundadas no primeiro governo Cardoso – conformou um novo modelo econômico – a partir de profundas transformações em pelo menos cinco dimensões interrelacionadas, quais sejam: a relação capital / trabalho; a relação entre as distintas frações do capital – que foram sendo reconfiguradas com a nova hegemonia política e econômica do capital financeiro –; a inserção internacional motivada pela abertura comercial e financeira da economia visando ao combate da inflação; a estrutura e o funcionamento do Estado que se redefiniram por meio da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal e o processo de concentração financeira que gerou um quadro parasitário no tocante ao financiamento da dívida pública.

Os economistas enfatizam ainda que a partir de 2003, com a aceleração e consolidação de elevados saldos na balança comercial – juntamente com a radicalização da política econômica ortodoxa, taxas de juros mais elevadas e o aumento dos superávits fiscais primários⁴⁴ – as taxas de inflação caíram sistematicamente, uma vez que sofreram forte influência de uma nova tendência de apreciação do real com as taxas de câmbio fixadas próximo de seus níveis mais baixos.

Assim, em um contexto mais amplo, Filgueiras e Gonçalves, apontam que:

Essa política econômica é determinada pela dominância da lógica financeira nos âmbitos políticos, econômico e social. Ela implica a quase estagnação da renda per capita e do mercado interno. Ademais, a política econômica de Lula monta a armadilha da vulnerabilidade externa estrutural e do atraso no médio e longo prazo: a perpetuação da inserção internacional do país, apoiada, essencialmente, em commodities e produtos industriais com baixo e médio-baixo conteúdo tecnológico, intensivos em trabalho e recursos naturais. Esse processo mantém o país em situação de grande vulnerabilidade em relação aos ciclos do comércio internacional (ibidem, 2007, p.104).

⁴⁴ De acordo com Felipini, Lins e Ávila (2004), o superávit ocorre quando as receitas são maiores que as despesas, no ano contábil. Têm-se superávit fiscal primário quando se calcula receitas menos despesas, sendo que não se incluem nas despesas os recursos destinados ao pagamento dos juros da dívida pública interna e externa. Assim, cabe ressaltar que o superávit fiscal primário não inclui as despesas com a dívida, essas que são significativamente maiores que esse superávit e, por este motivo, segundo os autores, os números não refletem a real situação das contas públicas.

A partir de 2003 – no tocante as finanças públicas – as mudanças no cenário internacional e a acentuada melhoria das contas externas do país implicaram em resultados mais favoráveis para a trajetória da dívida pública. Isso decorre da manutenção e aprofundamento da política econômica do governo FHC. Cenário este que demarca uma ampla frustração, decepção e perplexidade por amplos setores que votaram em Lula, uma vez que este, ao longo de sua gestão, manteve as políticas de corte neoliberal na estratégica área da macroeconomia, que ao determinar diretamente juros, câmbio e política fiscal, acaba por influenciar os salários, os lucros, os investimentos, o comércio externo, a dinâmica da economia, dentre outros.

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), o governo Lula não alterou em nada a essência do modelo de desenvolvimento, caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira e pela vulnerabilidade externa estrutural. Em análise realizada pelos autores citados, no aspecto quantitativo das finanças públicas, pode-se afirmar que os governos Cardoso e Lula propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de R\$ 1 trilhão em juros da dívida pública – o que correspondeu, em média, a 8% e 8,2% do PIB no segundo governo Cardoso e no primeiro governo Lula, respectivamente. Vale ressaltar, com base nos dados apresentados pelos economistas, que no período de 1995-2006, os superávits primários acumulados foram de R\$ 489,8 bilhões e a dívida aumentou em mais de R\$ 900 bilhões.

Neto (2005) explicita que a orientação geral do governo tem sido claramente apoiada pelos setores economicamente dominantes – pelos representantes do grande capital, inclusive, e principalmente, pelo capital financeiro, nacional e internacional. O governo Lula mereceu elogios e os recebeu de instituições como o FMI, a Secretaria de Tesouro dos EUA, dos governos de todos os países imperialistas, da "comunidade financeira" reunida no Fórum de Davos etc. Além disso, Lula sempre procurou manter as melhores relações com todas essas instituições e ainda, incorporou diversos representantes diretos desses setores em cargos centrais para a determinação da política econômica.

Paula (2005), explicita que o governo Lula apesar de ter promovido algumas políticas com conteúdo social, se caracteriza, essencialmente, por sua submissão ao neoliberalismo e suas nefastas consequências, sobretudo, sobre a renda, o emprego, a infraestrutura, sobre as condições de vida de grande parte da população brasileira. De acordo com Neto (2005), o projeto de Lula consistia em,

(...) fazer o bem para o povo, desde que isso possa ser compatibilizado com a implementação de uma amplíssima aliança com as classes dominantes e, portanto, com a aceitação de todas as restrições impostas pelo grande capital, nacional e internacional, e em particular pelo capital financeiro (representado pelos "mercados"). A idéia era que sem isso seria impossível ganhar as eleições, e ainda, mais impossível governar. Um elemento central dessa concepção era a vontade de

mostrar que um governo Lula podia ser tão ou mais confiável ao grande capital do que o de F. H. Cardoso (ibidem, 2005, p.87).

Portanto, o projeto de Lula e do seu círculo, desde as eleições, já não era um projeto transformador, progressista. Era, mediante os argumentos expostos, um projeto de conciliação de classes, em sua essência, burguês. Tal governo relacionava-se amplamente com os setores dominantes da burguesia e com várias conciliações, deixou explícito, de forma clara a direção e o domínio da política neoliberal na condução de seus mandatos.

Do ponto de vista econômico propriamente dito – e fundamentalmente do primeiro mandato de Lula – pode-se afirmar, com base na análise de dados apresentados por uma série de economistas, que a política econômica de seu governo, apresentou o que alguns analistas chamam de "sucesso econômico", fato que marcou a primeira gestão do ex- Presidente. Contudo, os resultados favoráveis se deveram fundamentalmente a excelente condição dos mercados financeiros (nacional e internacional).

Considerando-se que não existiam abalos significativos em qualquer lugar do planeta, Lula teve grande "sorte". Ou seja, o Brasil foi capaz de gerar crescimento médio de 3,0% do PIB nos três primeiros anos de seu governo. FHC tinha apostado no mesmo modelo, mas a realidade não lhe foi tão favorável, tendo em vista que este último enfrentou diversas crises cambiais (SICSÚ E MARINGONI, 2005).

Para comprovar tal informação, os autores mencionados afirmam que, a taxa média de crescimento do governo FHC foi, no período de 1995-1998, de 2,6% e, no período 1999-2002, foi de 2,1%. Contudo, a taxa de crescimento do PIB, na gestão de Lula, foi de aproximadamente, 3,6%. Assim, Sicsú e Maringoni (2005), apontam que tal resultado representa um bom indicador de que o modelo econômico liberal no governo Lula favoreceu sua gestão – do ponto de vista econômico, quando comparado com os governos FHC.

Filgueiras e Gonçalves (2007) desenvolveram uma argumentação relevante no tocante à renda, ao investimento e ao emprego no governo Lula (primeiro mandato) – momento em que os economistas ressaltam que nestes setores houve uma melhora ínfima, permitindo desta forma, que houvesse uma evolução insignificante do nível do produto, do investimento e do emprego. Contudo, essa situação não é surpreendente, tendo em vista que o Brasil passava por um momento de juros elevados e arrocho salarial, o qual acabou por comprimir os gastos do consumo das famílias e os investimentos.

É importante mencionar também que a trajetória instável e as baixas taxas de crescimento do PIB estão associadas a taxas reduzidas de investimento com uma melhora muito pequena do emprego – sendo mantidas consideráveis taxas de desemprego. Ou seja, tem-se uma conjuntura marcada por uma média de crescimento do PIB significativamente

menor do que as taxas de crescimento da renda no conjunto da economia mundial (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

Em suma, os autores citados afirmam que o governo Lula buscou garantir os objetivos essenciais da política econômica de FHC. Isso se deu através da redução gradual da dívida líquida do setor público como proporção do PIB, por meio da obtenção de elevados superávits primários e taxas de inflação cada vez menores, de acordo com o regime de metas da inflação e por meio de taxas de juros elevadas.

Mediante o exposto, os economistas explicitam que,

(...) Lula consolida o modelo marcado pelo padrão de distribuição de renda de enorme desigualdade, reduzidas taxas de crescimento e investimento, inserção internacional passiva e grande vulnerabilidade externa estrutural. O governo Lula reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classe participantes do bloco do poder dominante (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.112).

Os autores expõem ainda que a linha de continuidade entre os governos Cardoso e Lula também se expressou na área social sendo que, nos dois casos, a política social foi estruturada a partir de programas focalizados⁴⁵ de combate à pobreza. Cabe ressaltar que esse tipo de política tem como função amortecer as tensões sociais no interior do projeto liberal.

Os programas sociais focalizados não têm a capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza, apenas a maneja – pois geram um permanente estado de insegurança, indigência e dependência ao seu público alvo, permitindo, assim, manter uma manipulação política. Já no tocante ao aspecto social, essa política se articula com o processo de flexibilização/precarização do trabalho, com a retirada de direitos sociais e trabalhistas.

No campo dos programas do governo, Druck e Filgueiras (2007) afirmam que, no governo Lula, o programa mais debatido e analisado é o Bolsa-Família – o qual, se compreendido a partir de uma análise crítica, permite-nos dizer que a preocupação desse governo com a política social focalizada tem uma justificativa clara: fragmentar e desmobilizar ainda mais as classes subalternas e inseri-las no mundo do consumo, favorecendo, assim, o mercado no processo de acumulação capitalista.

Ainda de acordo com os autores, os recursos gastos com o Bolsa-Família passaram de R\$3,3 bilhões em 2003 para R\$6,4 bilhões em 2005 – um aumento de 94%. É importante enfatizar que o programa não se constitui como renda mínima, pois além de não ser universal,

⁴⁵ Do ponto de vista político, a política focalizada leva a uma maior fragmentação da classe trabalhadora, além de acusar os que têm emprego e acesso à seguridade social de privilegiados e responsáveis pelo grau de desigualdade existente no Brasil.

também não é constitucional e nem seu valor guarda relação com as necessidades mínimas de sobrevivência das famílias as quais se destinam.

Delgado (2006), aponta que, apesar de haver uma relativa contribuição do Bolsa-Família na distribuição de renda entre os trabalhadores e na redução conjuntural da pobreza, a responsabilidade maior por esses resultados se deve, fundamentalmente, aos direitos sociais básicos da seguridade social, que tem o salário mínimo como valor de piso.

Para Druck e Filgueiras,

O Bolsa-Família se constitui, de fato, numa política assistencialista e clientelista e, portanto, manipulatória do ponto de vista político, em particular se trata de seu público alvo: uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos. A renda por ele transferida às famílias não se constitui em um direito social, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo (ibidem, 2007, p.31).

Assim, tomando como base o primeiro mandato do ex-Presidente Lula, pode-se afirmar que seu governo, contrariando a origem e a história do Partido dos Trabalhadores, renunciou a realizar a ruptura com a política econômica e social do governo FHC, negando as principais lutas e reivindicações dos trabalhadores brasileiros. Conforme apontam Filgueiras & Gonçalves (2007), Lula incorporou plenamente em seu discurso e ações a defesa da “via única” para a sociedade brasileira, a qual vinha sendo desenvolvida pelo governo anterior, passando a justificar a necessária e inexorável adaptação à “ordem econômica mundial” – ou seja, à ordem do capital financeiro internacional.

Em um estudo mais recente, foi realizado por diversos economistas uma análise (de dados) acerca do balanço do segundo mandato do ex-Presidente e uma contextualização parametrada por dados empíricos, do que os autores chamaram de "Os anos Lula" – contemplando assim, sua gestão como um todo. Neste sentido, de acordo com Magalhães (2010), Lula contrariou com suas administrações (primeiro e segundo mandato) todas as expectativas de mudança que o povo brasileiro depositou – à época, no candidato – que fazia promessas de um governo democrático e popular.

Com o passar dos anos, pôde-se se observar que todas as expectativas depositadas em Lula foram contrariadas, saindo de um otimismo generalizado, para um pessimismo concreto e real. Ou seja, em sua administração (dois mandatos) o ex- Presidente Lula não rompeu com o neoliberalismo, repetindo fielmente as linhas básicas de política econômica do seu antecessor, FHC.

Em termos macroeconômicos, e mais especificamente no tocante ao segundo mandato de Lula, Magalhães (2010) expõe que a falta de estratégia econômica acabou levando o

crescimento do país a evoluir no sentido da especialização de *commodities* agrícolas (soja e café) e industriais (siderurgia, papel e celulose, derivados do petróleo etc.); especialização indesejável por se tratar de um setor de baixo valor adicionado por trabalhador, mercado em lento crescimento e baixo nível tecnológico. O autor explica que tal fato se deve:

(...) Na inexistência de uma estratégia que orientasse a ação do governo no sentido de criar competitividade em setores de alto valor adicionado, mercados dinâmicos e tecnologia refinada, o mecanismo de preços, operando livremente, promoveu aqueles setores em que o país é naturalmente competitivo. No caso brasileiro, estes são os de *commodities*, segmento em que os recursos naturais são de importância fundamental (MAGALHÃES, 2010, 22).

Assim, o investimento em *commodities* apresenta uma série de aspectos negativos, dentre eles, usar os produtos agrícolas e industriais em detrimento de atividades mais refinadas, havendo perda no dinamismo da indústria de transformação, como a especialização em setores intensivos de recursos naturais e a desarticulação de cadeias produtivas.

Filgueiras e Gonçalves (2007) corroboram com o fato de que as *commodities* tem um papel negativo na economia brasileira – uma vez que para os autores, o país entra em um aprofundado padrão de especialização retrógrada, que se caracteriza pela reprimarização das exportações por meio da crescente participação dos produtos primários no valor das exportações.

Assim, Filgueiras e Gonçalves (2007) desde anos anteriores, já apontam um erro – este que é também observado por Magalhães (2010), qual seja: de que o Governo Lula deveria ter implementado as políticas industriais formuladas nos seus dois mandatos, uma vez que a industrialização representa, de fato, o mecanismo básico do crescimento econômico. Tal situação, segundo Magalhães (2010), faz com que o país se defronte com a inexistência de estratégia econômica, aspecto mais grave que o lento crescimento do PI. Isso porque os setores industriais mais refinados contribuiriam significativamente com o desenvolvimento do país em termos econômicos e auxiliaria na melhora dos índices de crescimento do PIB.

Magalhães (2010) reforça ainda que uma das regras neoliberais para a economia que afetou negativamente o governo Lula foi a de considerar de suma importância a garantia, pelo governo, dos equilíbrios fundamentais – cambial, fiscal e monetário.

Tal regra, plenamente correta para os países desenvolvidos, é indevidamente aplicada às economias subdesenvolvidas, em função do dogma neoliberal de não haver diferença entre o crescimento retardatário e o das atuais economias maduras. Fato que, segundo o autor, é falso, e isso se comprova na medida em que se observa o fato de os países desenvolvidos não

estarem tentando eliminar seu atraso econômico, sendo para esses países normal o incremento relativamente baixo do PIB.

Destarte, o crescimento anual, segundo o autor, de aproximadamente 4% é geralmente, tido como o máximo aceitável. Nesse contexto, o surgimento de pressões de tipo fiscal, cambial e monetária pode ser considerado uma anomalia a ser prontamente corrigido.

Tal aspecto, portanto, não se enquadra nas economias em desenvolvimento, que segundo Magalhães (2010),

(...) contrariamente, o PIB deve subir a taxas elevadas para que o atraso econômico seja eliminado. Em função disso, o surgimento de pressões cambiais, fiscais e monetárias é normal e inevitável. Agindo, contudo, dentro do receituário neoliberal, esses constituem ocorrência inevitável no crescimento acelerado, essas medidas têm como consequência o bloqueio do próprio desenvolvimento. Ou seja, o correto, em economias emergentes, não é eliminar as pressões cambiais, fiscais e monetárias, mas adotar medidas para que não se transformem em desequilíbrio aberto (ibidem, 2010, p.26).

Assim, no âmbito do acelerado crescimento requerido para a eliminação do atraso econômico brasileiro, emergem as pressões inflacionárias, que no país são relativamente graves. Os juros para controlá-la no Brasil se revelam extremamente elevados e, segundo Magalhães (2010), o país esteve frequentemente em primeiro lugar entre as economias de juros anormalmente elevados.

Com base no economista mencionado, torna-se correto afirmar que a priorização da estabilidade monetária impediu em última análise, a adoção de uma estratégia ou um modelo econômico necessário para recolocar o Brasil no caminho do crescimento acelerado, uma vez que as medidas adotadas e destinadas a impedir as inevitáveis pressões monetárias se transformaram em inflação aberta. Neste contexto, a excessiva preocupação com a estabilidade dos preços acabou provocando (em muitos momentos da gestão do ex-Presidente Lula, através da sobrevalorização cambial) distorções estruturais capazes de comprometer o desenvolvimento do país.

Ao fazer um balanço dos aspectos sociais dos oito anos de mandato de Lula, Magalhães (2010) afirma que, se os aspectos econômicos da administração de Lula merecem restrições, existe a opinião generalizada de que estas são largamente compensadas pelos significativos avanços obtidos na área social. Avanços que tiveram início no governo de seu antecessor, mais que ele consolidou, tendo como "carro-chefe", o já mencionado, Programa Bolsa-Família. Assim, o autor expõe,

São inegáveis a amplitude e a importância dos resultados obtidos. Medidas como o Bolsa-Família deverão, assim, no âmbito da administração correta, não só ser

mantidas, como eventualmente, ampliadas por seus sucessores. A restrição a ser feita é que as medidas sociais adotadas poderiam ter sido ainda mais amplas no contexto de uma estratégia econômica que proporcionasse crescimento acelerado à economia brasileira (MAGALHÃES, 2005, p.29).

Ou seja, o autor quer dizer que é de fundamental relevância o crescimento econômico para viabilizar a melhoria da situação social. Tal melhora no desempenho da economia implica no aumento do PIB, que conseqüentemente, proporciona ao Poder Público amplos recursos para a adoção de medidas de conteúdo social, gerando emprego para a toda mão de obra nova que se apresenta ao mercado, além de viabilizar medidas de caráter social, como elevações do salário mínimo.

Entretanto, Magalhães (2010) explica que, em termos sociais, o instrumento mais importante é a garantia do emprego e que medidas como o Programa Bolsa-Família devem ter a função estritamente complementar de atender ao caso de pessoas que, por qualquer motivo (doença, deficiência física e outras), não são empregáveis. Assim, a crítica situa-se no fato de que o sucesso de uma administração preocupada com problemas sociais não deve ser medido pelo aumento dos beneficiários do Bolsa-família, mas sim, pela queda desse número, dado que isso significa terem antigos atendidos pela queda desse número, dispensando, dessa forma, o benefício.

Outros economistas realizaram também um balanço crítico dos oito anos de mandato de Lula. Corroborando com a análise de Filgueiras e Gonçalves (2007) e Magalhães (2010), situam-se: Pinheiro (2010), Philigret (2010), Balanco (2010), etc. Os mesmos centram-se em uma perspectiva à esquerda do atual debate político-econômico sobre a política e a dinâmica macroeconômica nos governos Lula. Além disso, defendem a existência de uma linha de continuidade entre os governos FHC e de Lula, com a manutenção, no fundamental, do mesmo modelo econômico – intrinsecamente instável e gerador de vulnerabilidade externa estrutural – e da mesma política ortodoxa; constituindo ambos: modelo e política macroeconômica, uma unidade impossível de ser separada.

De acordo com Filgueiras et al (2010), o que se observou na gestão do ex-Presidente Lula foi um "retorno" do Estado à esfera econômica, recriando sob novas circunstâncias e de outra maneira o tripé: capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais.

Assim, seguindo uma trajetória coerente com a história do capitalismo retardatário brasileiro, o capital privado nacional que vai a "reboque" do Estado, se mostrou, ao longo da história, um instrumento fundamental na organização e legitimação do bloco do poder dominante.

Tais aspectos mencionados acima constituem o que o autor vem chamando de "novo desenvolvimentismo"⁴⁶, que tal como o velho, nas palavras dos autores (Figueiras et al 2010, p. 39): "sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na "era imperialista", cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita".

Os economistas explicitam que o êxito de toda essa operação, tal como ocorre no "velho desenvolvimentismo", imprime a necessidade de um elemento político de suma relevância, qual seja: o "apaziguamento" e o consentimento dos setores dominados, em especial a cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, redirecionando suas energias para apoiar as políticas do governo, com o atendimento marginal e precário das demandas sociais dos setores subalternos da sociedade.

Resumidamente, Filgueiras et al (2010) colocam:

Em suma, a situação internacional altamente favorável, a decisão política de "retorno" do Estado ao processo econômico e o consentimento dos setores subalternos permitiram a Lula acomodar e compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro/agronegócio/empresas estatais/ fundos públicos/grandes grupos nacionais/ e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada (ibidem, 2010, p. 39).

Assim, os autores concluem que o que caracteriza o período Lula como Presidente da República é a consolidação e o fortalecimento do Modelo Liberal-Periférico que se constituiu a partir da crise e esgotamento do modelo de substituição de importações. Filgueiras et al (2010), elucidam que a melhora dos indicadores macroeconômicos no período, são decorrentes da já mencionada favorável conjuntura econômica internacional, acompanhada pela flexibilização da política econômica – a qual se constituiu (e ainda constitui) um fator de suma relevância no processo de legitimação do modelo e da política macroeconômica adotada por Lula e pelo PT.

Além dos aspectos já apresentados, vale ressaltar que, no tocante à relação capital-trabalho, muitas mudanças vêm ocorrendo antes mesmo da gestão do ex-Presidente Lula – e estas são decorrentes do processo de reestruturação produtiva⁴⁷ que redefiniu de forma radical

⁴⁶ Termo que será trabalhado na seção seguinte.

⁴⁷ Filgueiras et al (2010) destacam que a reestruturação produtiva das empresas (públicas e privadas) através da reorganização dos seus processos de produção, com a introdução de novos métodos de gestão do trabalho, incrementados por novas tecnologias, teve implicações devastadoras sobre o mercado de trabalho. Esse impacto negativo, mencionado pelos autores, foi reforçado pela abertura comercial e financeira da economia e pelo longo ciclo de estagnação iniciado no começo dos anos 1980 e prolongado na década de 1990 – caracterizado por baixíssimas taxas de crescimento do PIB e reiteradas flutuações de curto prazo.

a correlação de forças existentes, com um nítido enfraquecimento da capacidade política e de negociação da classe trabalhadora (com um acentuado refluxo dos movimentos sociais) e de suas representações.

Desde os anos 1990, com o avanço na implementação das medidas de cunho neoliberal, (das quais Lula se tornou um adepto), o que se vem observando são as altas taxas de desemprego, estas decorrentes de um processo generalizado de precarização das condições de trabalho, com formas de contratações de trabalho instáveis, prolongamento das jornadas de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas, dentre outras.

Não houve melhoras significativas das condições de trabalho da maioria da população brasileira, ocorreram apenas algumas oscilações decorrentes de bons momentos vivenciados pela conjuntura capitalista, que favoreceram, em maior ou menor medida, às condições de emprego de parte da população.

Já do ponto de vista da distribuição da renda, os economistas mencionados são consensuais ao afirmarem que, desde a implementação do modelo neoliberal no Brasil houve uma redução da participação do montante total dos rendimentos do trabalho na renda nacional de mais de 50% para 30% (Filgueiras et al, 2010, p.41) – tendo por contrapartida, o crescimento da participação do montante total dos rendimentos do capital, especialmente os juros do capital financeiro, e das receitas fiscais do Estado.

Um aspecto de extrema relevância que deve ser mencionado (uma vez que será mais bem detalhado como resultado da pesquisa do objeto de estudo em pauta), diz respeito às mudanças na estrutura e funcionamento do Estado, uma vez que estas trazem como uma das consequências, implicações significativas na conformação da Administração Pública Federal (Reforma da Administração Pública) durante os mandatos do ex-Presidente Lula.

Neste aspecto, pode-se afirmar que o Estado se reestruturou ao longo dos anos, como foi possível observar nas considerações acerca do mesmo, realizadas no presente trabalho. O Estado foi, com o passar do tempo e das novas configurações referentes às diferentes conjunturas (histórica, social, política, econômica, cultural, dentre outras) se redefinindo, uma vez que esse se constitui enquanto expressão das disputas entre as diversas classes e frações de classes.

Conforme expõem Filgueiras et al (2010), o processo de desregulamentação (a partir da quebra dos monopólios estatais em vários setores da economia) juntamente com a privatização das empresas públicas, reduziu-se significativamente a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privilegiados nacionais e estrangeiros.

Adicionalmente, de acordo com os economistas, a reforma administrativa permitiu a criação de mecanismos de demissão e de contratação de funcionários para além dos concursos – flexibilizando também as relações trabalhistas no setor público, enquanto duas reformas da Previdência Social (a primeira no governo FHC e a segunda no governo Lula) redefiniram as regras de aposentadoria, reduzindo benefícios e direitos em nome do equilíbrio fiscal, abrindo espaço, dessa forma, para a atuação dos fundos de pensão privados. Os autores elucidam ainda,

Em síntese, a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública - com encargos financeiros elevadíssimos-, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classes no interior do Estado (FILGUEIRAS, et al, 2005, p. 45).

Para finalizar, os autores mencionados resumem os dois mandatos do ex-Presidente Lula, da seguinte maneira: O primeiro governo Lula herdou a configuração política do bloco do poder, bem como sua política macroeconômica, consolidando e legitimando-as frente aos setores subalternos da sociedade. Além disso, enfatizam que a conjuntura extraordinariamente favorável aos exportadores dos países periféricos (a partir de 2002 – 2003, associada à mudança do regime cambial – quando da crise de 1999), fato que, segundo os economistas, foi determinante para a acomodação do bloco do poder e a sua consolidação. Portanto, ao invés de indagá-lo – o bloco de poder e a política macroeconômica – o novo governo aderiu de forma pacífica ao arranjo do governo anterior, incorporando e fortalecendo o diálogo e as negociações junto ao capital financeiro internacional.

Posteriormente, e ainda com os autores citados ao longo da presente seção, próximo ao fim do segundo mandato de Lula – com a continuidade da fase ascendente do ciclo econômico mundial e a melhora radical das contas externas do país – em decorrência da flexibilização na condução da política macroeconômica, o governo Lula obteve melhores resultados em termos de controle da inflação, crescimento, emprego, salário, dívida pública etc. Tais aspectos se devem essencialmente, nas palavras dos estudiosos:

(...) a expansão e melhoria da infra-estrutura existente do país tornaram-se essenciais para o novo arranjo político-econômico. Uma leitura e implementação particular das "parcerias público-privadas", criadas legalmente no período FHC, permitiram o "retorno" do Estado como condição insubstituível na periferia do capitalismo, mais uma vez para organizar, realizar e "puxar" os novos blocos de investimentos. E isso vem sendo feito com o apoio de instituições financeiras

estatais, a Petrobras e os grandes fundos de pensão dessas empresas, de forma articulada com grandes grupos econômicos nacionais (FILGUEIRAS, et al, 2010, p.63).

Por fim, incorporaram-se parcialmente as demandas dos setores subalternos – de forma precária e pulverizada, através de políticas fragmentas e focalizadas –, sem, contudo, ferir os interesses do grande capital e seu bom funcionamento. Assim, segundo Filgueiras et al (2010), tais aspectos geraram a base de um "novo consenso" do "crescimento com distribuição" na era do capital financeiro – fato que culminou com a inserção de parcelas da população com pouco ou nenhum poder aquisitivo a ter acesso ao crédito, ao consumo. Em contrapartida observou-se a desmobilização política dos movimentos sociais e do sindicalismo, a tutela direta do Estado sobre a parte da população mais pobre, a despolitização da política, a desqualificação e o descrédito dos partidos políticos e, como resultado disso tudo, como não poderia deixar de ser pior, o desenvolvimento e a consolidação do "lulismo"⁴⁸.

Resumidamente, cabe dizer, então, que a política social do governo Lula, tal como sua política econômica (macroeconômica), é de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente em âmbito mundial – o qual serviu e ainda serve como um poderoso instrumento de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade.

3.2. Neodesenvolvimentismo: Uma Nova Face do Nacional-Desenvolvimentismo No Governo Lula?

Conforme mencionado na seção anterior, o que vem sendo chamando de "Novo Desenvolvimentismo" (ou neo-desenvolvimentismo) que tal como o velho – ou seja, o Nacional-Desenvolvimentismo brasileiro que perdurou, do período 1930-80 no Brasil –, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na "era imperialista", cujas características, já mencionadas, se pautam na dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita.

De acordo com Mendonça (2012), a palavra "neodesenvolvimentismo" passou a ser utilizada de forma corriqueira no Brasil, como uma espécie de "modismo", sem fazer as necessárias mediações e sem aprofundar seu debate. Segundo a autora, o equívoco mais

⁴⁸ De acordo com Singer (2010), o lulismo é o que se pode chamar de movimento social que emerge na eleição de 2006, quando, na opinião do autor, ocorreu um fenômeno de realinhamento eleitoral. O ex-Presidente Lula ganhou a eleição de 2006 no segundo turno por uma diferença de votos muito parecida com a que ele tinha recebido em 2002 (Lula ganhou com uma margem de 20 milhões de votos sobre um adversário do PSDB). Na realidade, segundo Singer, essa semelhança é superficial, uma vez que, por trás dessa aparente igualdade, existe uma transformação de base social.

comum no tocante ao termo diz respeito à tentativa de se adequar um conceito econômico para descrever um cenário político. A autora aponta que,

O termo faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 50, nos moldes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que implantou um modelo econômico baseado no Estado planejado para apoiar o setor privado, com participação do capital estrangeiro, o que veio a gerar a crise da dívida nos anos 80. Hoje, o papel do Estado mantém a função de transferir mais-valia social para o setor privado, principalmente através da expansão do agronegócio e de projetos energéticos e de infraestrutura, centrados no controle da terra, água e minério (MENDONÇA, 2012, p.1).

Portanto, torna-se correto afirmar que, em termos econômicos não existe diferença entre o neoliberalismo e o chamado "desenvolvimentismo", uma vez que nunca houve na história um Estado mínimo para o capital. De acordo com Mendonça (2012), o processo que caracterizou o período chamado neoliberal também foi marcado pela transferência de mais-valia social para o setor privado através do aparelho estatal, como no caso das privatizações para os setores estratégicos. Desta forma, o que se observa com o agravamento da crise econômica em uma conjuntura mundial é a aplicação desse tipo de política, tanto pela social democracia quanto por setores considerados neoliberais.

Conforme destaca Santos (2009), o novo-desenvolvimentismo é uma corrente contemporânea do pensamento brasileiro que nasce a partir de uma tradição consolidada que remonta às décadas de 1940-70 – período marcado por um processo intelectual de formulação de teorias que buscavam explicar as condições estruturais do subdesenvolvimento da periferia do sistema mundial, com ênfase nas especificidades da América Latina. Surge então o chamado nacional-desenvolvimentismo.

Santos (2009) apresenta algumas características que podem ser atribuídas ao conceito de nacional-desenvolvimentismo. Nas palavras do autor:

1) defesa da autonomia e da soberania nacionais; 2) a industrialização como meio necessário para a superação dos entraves ao desenvolvimento da periferia; 3) o Estado entendido como um agente estratégico, promotor de políticas de planejamento e bem-estar social; e 4) a participação ativa de uma *intelligentsia* culta e bem formada na gerência de postos-chaves do Estado (SANTOS, 2009, p. 73).

O autor mencionado explicita que até aproximadamente 1960, o nacional-desenvolvimentismo mantinha um significativo prestígio intelectual e político na América Latina – sendo considerado, à época, um pensamento hegemônico, tendo em vista que convergia, no plano ideal, com o projeto político da burguesia industrial.

Todavia, o modelo de desenvolvimento preconizado pelos desenvolvimentistas, baseado fundamentalmente na industrialização, não alcançou os resultados esperados em termos de autonomia nacional e da modernização dos setores econômicos e sociais mais atrasados da população.

O contexto que envolve o nacional-desenvolvimentismo – e suas possibilidades de autodeterminação dos povos e nações da periferia – sofre uma inflexão nos anos 1980 com o neoliberalismo e a emergência do regime pautado na acumulação financeira. De acordo com Santos (2009), com a mudança do cenário político sul-americano no final dos anos 1990 e início do século XXI, o neoliberalismo mostra sinais de esgotamento no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo.

Santos (2009) afirma que, um a um, os países sul-americanos deram uma guinada à esquerda e antigos dirigentes dos projetos neoliberais são destituídos do poder e novos governantes são eleitos com grande apoio popular. Mediante tal cenário, abre-se uma janela histórica para os movimentos políticos e ideológicos contestatórios ao neoliberalismo. Assim, frente ao mencionado,

É nesta ocasião que surge o novo-desenvolvimentismo no Brasil, embalado pela promessa de um governo progressista de Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo dos novo-desenvolvimentistas nos parece claro: entrar, como uma espécie de Terceira Via, na disputa pela hegemonia ideopolítica para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao "populismo burocrático", representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores no neoliberalismo (SILVA, 2009, p.74).

Conforme já mencionado, o termo desenvolvimentismo – que diz respeito a uma expressão já utilizada na década de 1930-80, à época chamado de nacional-desenvolvimentismo – passou por uma série de transformações sociais, econômicas e políticas, ocorridas fundamentalmente nas três últimas décadas e passou a ser considerado antiquado, anacrônico. Por esse motivo, tornou-se necessário abdicar do mesmo, não somente no sentido terminológico, mas dar-lhe um sentido conceitual inovador, adequado às configurações do capitalismo contemporâneo.

De acordo com Souza (2009), o principal objetivo do novo-desenvolvimentismo (neo-desenvolvimentismo) é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado a uma melhora significativa nos padrões distributivos do país. O autor afirma ainda que os novo-desenvolvimentistas defendem a construção de uma economia de mercado forte e dependente da existência de um Estado também forte – ou seja, atuando como instância

reguladora das atividades econômicas. O Estado seria um ente político, com papel de propiciar o investimento em recursos financeiros e gerar emprego e renda para a população.

Conforme expõe o autor,

O principal meio para a redução das desigualdades sociais, dizem os novo-desenvolvimentistas, são as políticas econômicas de corte keynesiano - controle de capital, expansão do gasto público, câmbio fixo e redução das taxas de juros- e a promoção da equidade social, entendida como igualdade de oportunidades. (...) o crescimento econômico deve ser tratado como o principal objetivo da política econômica para minorar o problema estrutural de desigualdade no Brasil (SANTOS, 2009, p. 77).

Resumidamente, para o novo-desenvolvimentismo o Estado deve garantir condições macroeconômicas e resguardar as condições jurídicas para o desenvolvimento econômico – propiciando uma previsibilidade de risco do investimento privado e aumentando, conseqüentemente, a demanda por fatores de produção, o emprego e o ganho dos trabalhadores. Assim, acredita-se que o Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social.

Santos (2009) apresentou, em linhas gerais, o conceito de novo-desenvolvimentismo e teceu algumas críticas referentes ao mesmo, no tocante às seguintes questões: "as funções históricas do Estado burguês, a dinâmica das lutas das frações de classe da burguesia e a integração dos aspectos sociais aos modelos heterodoxos de desenvolvimento" (ibidem, p.78).

O novo-desenvolvimentismo defende a ideia de que o Estado burguês tem uma função complementar ao mercado, além de ser responsável por promover o bem-estar universal. Ou seja, o Estado passa a ser considerado um ente político-administrativo universal, acima dos interesses particulares das diferentes classes sociais. Neste ínterim, segundo Santos (2009), existe um retorno às ideias presentes no antigo nacional-desenvolvimentismo, uma vez que este prega a conciliação entre capital e trabalho, visando o "interesse nacional", que é colocado acima dos conflitos – antagônicos – de classes.

Neste mote, vale ressaltar que tais ideias já foram criticadas por Marx em "Para a crítica da filosofia do direito de Hegel", obra em que Hegel identifica no Estado a capacidade e o dever de realizar o Bem/Universal. Ou seja, o autor alemão defendeu a necessidade de intervenção do Estado na sociedade, com o objetivo de eliminar distorções do sistema para garantir a efetivação do interesse comum. Contudo, Marx deixa claro em sua crítica que o Estado não constitui uma representação da universalidade, mas sim, a expressão das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista, portanto, uma "universalidade alienada".

No tocante à questão mencionada em sua análise sobre a mesma, Souza Filho (2006), com base em Marx, afirma que o Estado será estruturado tendo como suporte a relação de

exploração estabelecida pelo capital. Desta forma, conforme enfatiza o autor, o Estado representa a dominação de classe presente na sociedade civil, para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais estabelecidas pela ordem do capital.

Para resumir tal questão, Santos (2006) sintetiza:

No modo de produção capitalista, o Estado tem sua essência definida, dentre outros fatores, pela atuação na defesa irrestrita dos direitos naturais dos indivíduos - os chamados direitos civis (do cidadão, agora protegido pela barbárie do estado de natureza e pelas leis do Estado) - dentre os quais figuram com destaque o direito de propriedade privada. No plano político e econômico, o Estado é guardião, em última instância, da ordem burguesa que produz e reproduz as desigualdades sociais de diversas formas, com central importância na existência da propriedade privada. O Estado, assim, desde a sua origem é complementar ao mercado, ou melhor, funcional ao capital na garantia de certos pressupostos legais para a acumulação de capital derivada da exploração das classes subalternas (SANTOS, 2009, p.79).

Assim, o autor supracitado ressalta que, a proposta dos novo-desenvolvimentistas, na realidade, não tem como real objetivo gerar a complementariedade do Estado com o mercado – tendo em vista que ela já existe desde a gênese do Estado burguês e do modo de produção capitalista –, mas uma forma concreta de atuação do Estado, visando aos interesses dominantes sob a hegemonia da velha burguesia industrial, no capitalismo brasileiro do século XXI. Ou seja, o que se observa é uma correlação de forças, por parte do Estado nacional, favorecendo os rentistas, os quais, com o auxílio de setores chave da administração estatal, extraem parte importante da renda real produzida nacionalmente e direciona-a em grande parte, para os rentistas nacionais e internacionais na forma de pagamentos da dívida pública.

Mediante o exposto, Santos (2009) pontua que os novo-desenvolvimentistas não colocam em questão a natureza do poder do Estado capitalista nem sua estrutura de classe, mas sim, sua forma de atuação em favor dos rentistas. O pensamento que rege a noção do novo-desenvolvimentismo é o mesmo do nacional-desenvolvimentismo, qual seja: a de que o Estado deve operar em parceria com a burguesia industrial e os trabalhadores – uma vez que, supostamente, ambos teriam a ganhar sob o signo da acumulação capitalista de base produtiva. Destarte, o Estado agiria como um agente da mudança social em nome dos interesses da vontade coletiva, e não em favor de um grupo ou classe social particular, como é tradição do Estado brasileiro.

O autor constata o seguinte:

(...) o novo-desenvolvimentismo não promove um debate sobre a natureza e as funções do Estado moderno, uma avaliação da fusão dos interesses das classes dominantes em torno do capital financeiro e da financeirização da riqueza e dos constrangimentos do mercado mundial à formação de um capitalismo autônomo,

isto sem falar na ausência de polêmicas sobre as configurações do mundo do trabalho e o papel das empresas transnacionais na atual fase do capitalismo. Ao fazer isso, o novo-desenvolvimentismo não contribui somente para jogar água no moinho da decadência ideológica do pensamento burguês (...) mas também para obscurecer as possibilidades revolucionárias de rompimento com os elos fortes do subdesenvolvimento na região, tal como vem ocorrendo na Venezuela, Bolívia e Equador com a luta dos seus povos pela construção do "socialismo do século XXI" (SANTOS, 2009, p. 89).

Reinaldo Gonçalves também abordou a temática do nacional-desenvolvimentismo, entretanto, focando sua análise na gestão do ex-Presidente Lula. O economista teceu relevantes comentários e fez uma significativa apreensão teórica (e crítica) em seu artigo intitulado: "Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas".

No referido trabalho, Gonçalves (2011) tem como proposta, criticar três traços distintos do Governo Lula, quais sejam: 1) grandes transformações; 2) reversão de tendências estruturais; e 3) predominância da visão desenvolvimentista nas políticas do governo a partir de 2005.

O economista apresenta o conceito de nacional-desenvolvimentismo como sendo o projeto de desenvolvimento econômico pautado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. Para Gonçalves (2011), o nacional-desenvolvimentismo é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico; ou seja, "é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-80". (ibidem,p.1).

Já no que diz respeito à perspectiva da Economia Política, o Nacional-desenvolvimentismo, segundo o autor, significa colocar o poder econômico e político na direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terra e recursos naturais.

No plano estratégico, o economista aponta que o Nacional-desenvolvimentismo tem como foco o crescimento econômico, baseado na mudança da estrutura produtiva-industrialização substitutiva de importações e na diminuição da vulnerabilidade externa estrutural. Sendo que, esse aspecto se assenta nos seguintes pilares:

(i) alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); (ii) encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações), e; (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro (ou seja, ausência de tratamento nacional via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais). Vale notar que o ND reserva papel protagônico para o capital nacional industrial e para o investimento estatal, ainda que conte com suporte do financiamento e investimento externos. Ou seja, em termos estratégicos, o ND envolve mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade (GONÇALVES, 2009, p. 2).

Já no tocante à política econômica, o nacional-desenvolvimentismo, segundo o autor, implica em planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial pró-ativa, investimento estatal nos setores básicos, preferência pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento. Tal subordinação pode se manifestar através de uma política fiscal de cunho expansionista, de juro real negativo, de expansão de crédito seletivo e, ainda, de câmbio diferenciado.

A argumentação e a apresentação dos dados empíricos elencados por Gonçalves tiveram como objetivo central demonstrar que as estratégias e políticas no governo Lula representaram um "nacional desenvolvimentismo às avessas" – tendo em vista que a direção e a conduta da gestão de Lula em termos de desempenho econômico e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade. Caminharam na contramão, ou seja, no sentido oposto ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista.

Desta forma, reitera-se que os estudos e as análises realizadas por Gonçalves (2011), que compreenderam os oito anos de Gestão do ex-Presidente [**no que diz respeito as estratégias e políticas do governo do ex-Presidente**], permitem ao autor inferir e concluir que, durante tal governo, houve uma inversão dos eixos estruturantes do Nacional-desenvolvimentismo. Segundo o economista, o que se constatou foi:

"desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em decorrência do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação" (ibidem, 2011, p.19).

Mediante ao exposto, Gonçalves (2011) expõe que, durante os dois mandatos de Lula houve uma "inversão de sinais", permitindo ao pesquisador atribuir ao governo Lula à efetivação de um Nacional-desenvolvimentismo às avessas. Tendo o Nacional-desenvolvimentismo um papel de suma relevância na redução da vulnerabilidade externa estrutural do país, conseqüentemente, o resultado do Nacional-desenvolvimentismo às avessas tem sérias implicações na trajetória futura do Brasil.

De acordo com Gonçalves (2011), o Nacional-desenvolvimentismo às avessas gestado por Lula reduz a capacidade estrutural do Brasil de resistir às pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Assim, os mais diversos setores são afetados, como: na área comercial (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional); tecnologia (maior dependência); produtiva (desnacionalização e concentração do capital); e financeira (passivo externo crescente e dominação financeira).

Destarte, o economista chega a conclusão de que a consequência de todo o contexto mencionado lança o Brasil em trajetória de longo prazo de instabilidade e crise no contexto de crescente globalização econômica. Ou seja, Gonçalves (2011) aponta: "durante o Governo Lula são cometidos erros estratégicos que comprometem estruturalmente o desenvolvimento do país no longo prazo". E termina sua análise com a seguinte afirmação: "(...) a conclusão básica deste trabalho é que dentre os méritos ou pontos fortes não se encontram "grandes transformações", "reversão de tendências estruturais" e "políticas desenvolvimentistas" (ibidem, p. 20).

Outro autor que desenvolveu uma significativa análise acerca do neo-desenvolvimentismo (Nacional-desenvolvimentismo) foi o cientista político, Armando Boito Júnior. Esse afirma, corroborando com os autores mencionados anteriormente, que o neo-desenvolvimentismo retoma a antiga aspiração desenvolvimentista – todavia, o faz em diferentes condições históricas e com uma ambição menor, ou seja, Boito Júnior (2012) explicita que o neo-desenvolvimentismo é o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal.

Com a finalidade de destacar as diferenças consideradas mais importantes no tocante à distinção do desenvolvimentismo do período 1930-1980 (período marcado pela fase em que o velho desenvolvimentismo esteve unido ao populismo entre 1930-1964) e o novo-desenvolvimentismo, o autor cita:

O neo-desenvolvimentismo, quando comparado ao desenvolvimentismo do século passado: a) apresenta taxas de crescimento econômico bem mais modestas; b) confere importância menor ao mercado interno, isto é, ao consumo das massas trabalhadoras do país; c) dispõe de menor capacidade de distribuir renda; d) aceita a antiga divisão internacional do trabalho, promovendo uma reativação, em condições históricas novas, da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; e) é dirigido politicamente por uma fração burguesa, a qual nós denominamos burguesia interna que perdeu toda veleidade de agir como força antiimperialista (BOITO JÚNIOR, 2012, p. 2).

Com as características apresentadas, o autor expõe essas mesmas se vinculam umas com as outras, fazendo do neo-desenvolvimentismo um programa menos ambicioso do que o seu antecessor. Ou seja, o nacional-desenvolvimentismo ou "velho desenvolvimentismo" e tais características apresentam uma razão clara, e já mencionada, qual seja: o neo-desenvolvimentismo caracteriza-se por um uma política de desenvolvimento possível de ser empreendida dentro dos limites que não tragam prejuízos ao modelo de acumulação capitalista neoliberal.

Assim, Boito Júnior (2012) acrescenta que as menores taxas de crescimento do PIB são as taxas possíveis dentro de um Estado que, para permitir a rolagem da dívida pública,

devem abrir mão do investimento. No tocante à menor importância atribuída ao mercado, o autor elucida que tal aspecto decorre do compromisso político em manter a abertura comercial; já a reativação da função primário-exportadora é a opção de crescimento possível para uma política econômica que não pretende retomar as posições que o capital imperialista obteve no mercado nacional; conseqüentemente, todas as características mencionadas têm impacto direto no desestímulo ou no impedimento de uma política mais forte de distribuição de rendas⁴⁹.

O economista político ressalta ainda que a grande burguesia interna constitui a força dirigente da frente política neo-desenvolvimentista, definindo enquanto classe os objetivos prioritários e os métodos de intervenção política de frente. Sendo assim, o seu foco é o crescimento econômico com maior participação das empresas predominantemente nacionais e das empresas estrangeiras radicadas no Brasil – uma maior proteção do mercado interno e o apoio do Estado para a conquista de mercados externos, visando à exportação de mercadorias e serviços, além da expansão dos investimentos das empresas brasileiras no exterior (construção civil, exploração, siderurgia etc.).

Além do supracitado, Boito Júnior (2012) considera que no Brasil ainda existe um predomínio do modelo neoliberal⁵⁰, embora esse tenha passado por um período de reforma – a qual, segundo o autor, aparece na política econômica neo-desenvolvimentista e nas políticas sociais da década de 2000.

Considerando que o neoliberalismo representa em todo o mundo uma ofensiva da burguesia contra os trabalhadores, para a América Latina, ele se configura, ademais, como uma ofensiva das economias imperialistas contra as economias dependentes latino-americanas. O economista político aponta que essa dupla ofensiva traduziu-se com no aumento do desemprego, no corte de direitos trabalhistas e sociais, na reconcentração da renda, nas privatizações, na hipertrofia da acumulação financeira, na abertura comercial e na desindustrialização forçada de países da América Latina.

⁴⁹ Segundo Boito Júnior (2012) o programa neo-desenvolvimentista contempla, ainda que de maneira periférica ou pontual, alguns interesses das classes populares, como o operariado urbano, a baixa classe média, o campesinato e a massa empobrecida pelo desemprego e subemprego. Uma das expressões da frente neo-desenvolvimentista junto ao segmento excluído da população brasileira é o investimento em algumas melhorias no tocante ao emprego (este que se explica em grande medida pela conjuntura mundial favorável, conforme já mencionado ao longo do trabalho), ao salário, à política de assistência social (com o programa Bolsa-Família, Benefício de Prestação Continuada) e ao caso dos pequenos proprietários rurais, no crédito agrícola.

⁵⁰ De acordo com Santos (2009), em 2004 Luiz Bresser Pereira, executor e mentor da Reforma Administrativa do governo FHC, que implementou o modelo neoliberal no Brasil, publicou um artigo na Folha de São Paulo com o título "Novo-desenvolvimentismo". Bresser-Pereira e outros autores pertencentes a uma tradição não marxista, não usam apenas o mesmo nome para descrever seus planos de desenvolvimento, mais comungam, segundo eles, dos mesmos ideais. O economista e ex- Ministro, ao tratar do tema neo-desenvolvimentismo, afirma que o que existe atualmente é a crise do antigo desenvolvimentismo e o surgimento de um novo modelo (novo-desenvolvimentismo) – esse que se deve ao fracasso das políticas neoliberais. Entretanto, tal aspecto é fortemente contestado por economistas brasileiros que fundamentam sua argumentação em uma análise política e econômica, como é o caso de Gonçalves, por exemplo. Para tanto, as ideias de Bresser não serão aqui apresentadas, pois não constituem o foco da temática trabalhada na seção em voga.

Boito Júnior (2012) destaca que o governo Lula não reverteu essa dupla ofensiva e tampouco suprimiu os seus principais resultados, sendo que durante os oito anos de gestão do ex-Presidente o que se observou foi apenas uma moderação relativa no tocante aos efeitos negativos do modelo neoliberal.

Torna-se então, correto afirmar, com base nas análises até aqui desenvolvidas, que a ascensão de Lula representou, acima de tudo, a elevação da fração da burguesia em disputa com o grande capital financeiro internacional – sendo que, a priorização dos interesses dessa fração do grande capital pelo Estado brasileiro aparece em inúmeros aspectos da política (macro e micro) econômica do governo Lula, conforme pode-se observar ao longo da presente seção.

Assim, torna-se possível chegar a conclusão de que a grande burguesia interna é a força dirigente da frente política neo-desenvolvimentista – ou seja, é essa fração de classe que define os objetivos prioritários e os métodos de intervenção política. Ainda de acordo com o cientista político, o objetivo da política neodesenvolvimentista é:

(...) o crescimento econômico com maior participação das empresas predominantemente nacionais e das empresas estrangeiras aqui radicadas, uma maior proteção do mercado interno e o apoio do Estado para a conquista de mercados externos para a exportação de mercadorias e serviços e também para a expansão dos investimentos das empresas brasileiras no exterior – construção civil, exploração mineral, siderurgia, bioenergia, etc (BOITO JÚNIOR, 2012, p.4).

É correto afirmar que os trabalhadores tendem a apoiar a frente neo-desenvolvimentista devido a algumas (poucas) melhoras que essas apresentaram graças aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o aumento do emprego (muitas vezes determinado por condições externas favoráveis, conforme já apresentado na presente seção), a recuperação dos salários mínimos – que encontra-se abaixo das médias dos países Latino Americanos – dentre outros. Todavia, na realidade, a maioria dos setores populares não fez parte de tais "conquistas".

Contudo, vale a pena destacar que a lógica dessa frente (neo-desenvolvimentista) não tem como proposta acabar com a exploração e melhorar de fato as condições de vida das classes subalternas, mas, na verdade, promover algumas melhorias que visam, fundamentalmente, a manter a ordem no contexto de financeirização mundial do capital.

Na realidade, de acordo os autores que tecem uma crítica ao neo-desenvolvimentismo (ou nacional desenvolvimentismo), tem-se um quadro marcado pela reprimarização da economia brasileira, pela esterilização de um terço do orçamento da União para a rolagem da dívida pública, por prejuízos ambientais e por muitos outros aspectos antinacionais e

antipopulares que fazem parte do atual modelo neo-desenvolvimentista. Assim, reitera-se a eminente necessidade de crítica ao mesmo pelos setores populares que participam desta frente.

Todo o quadro apresentado em que o governo Lula mostra-se em sintonia com o neo-desenvolvimentismo implica na aparência de um governo preocupado com a melhoria de vida da classe trabalhadora e dos setores subalternos da população brasileira. Entretanto, desvendar a essência da adesão do governo Lula ao neo-desenvolvimentismo significa afirmar que a gestão federal encontra-se amplamente afinada aos interesses específicos de valorização financeira do capital e, com algumas medidas (como os programas de transferência de renda, por exemplo), acaba contando com um amplo consentimento das classes subalternas.

Assim, a partir da exposição apresentada, torna-se correto afirmar que durante os mandatos do ex-Presidente Lula, não foram criadas estruturas para atender de fato os interesses dos setores populares (controle social). Entretanto, a configuração de algumas mudanças (na distribuição de renda com o Programa Bolsa-Família, por exemplo) as quais aparentam ter propiciado uma melhora da qualidade de vida dos segmentos subalternos, na realidade, têm como pano de fundo conquistar o consentimento dos setores vulnerabilizados, para tornar viável o projeto de expansão capitalista neoliberal, sem embates políticos.

O contexto mencionado indica que a finalidade da Administração Pública Federal no governo Lula, dentro dos aspectos trabalhados na presente seção, teve como objetivo, portanto, implementar uma orientação política "neo-desenvolvimentista" no âmbito do governo – que na realidade, nada mais é, em outras palavras, do que a implementação de medidas de caráter neoliberal com alguns ajustes. Ou seja, a proposta em seu cerne é guiada por uma política de cunho neoliberal, as quais não visam de fato a transformar e gerar mudanças que propiciem uma mudança societária com reais melhoras na vida das classes subalternas.

Finalmente e mediante todo o exposto até o momento, é correto afirmar que do **ponto de vista político e econômico** o governo Lula (em seus oito anos de gestão) não teve como proposta uma ruptura de fato com os preceitos e práticas neoliberais e que apesar de alguns economistas concordarem que seria uma interpretação equivocada desconsiderar alguns "méritos" do Governo Lula, não se pode perder de vista que, as concessões (em termos de benefícios, como o BPC ou os programas de transferência de renda, como o bolsa-família) são ajustes possíveis dentro da ordem do capital, ou seja, de acordo com Gonçalves (2011), o governo Lula pode ter apresentado alguns "méritos" no sentido de promover alguns (relativas) melhoras na vida da classe trabalhadora, entretanto, dentre tais "méritos" não se encontram grandes transformações, reversão de tendências estruturais e políticas desenvolvimentistas.

3.3 Análise Documental da Reforma da Administração Pública Federal: Perspectiva Política, Teórica e Institucional

Para iniciar a presente seção, acredita-se ser de suma relevância retomar de forma sucinta as considerações acerca do método de exposição da pesquisa para nortear o leitor sobre a forma de exposição da mesma. Assim, reproduzindo sinteticamente as considerações outrora apresentadas, cabe afirmar que a proposta da presente seção é apresentar a análise documental referente ao processo de reforma da Administração Pública Federal durante os mandatos do ex-Presidente Lula.

Visando a cumprir tal finalidade, inicialmente, realizou-se um estudo acerca das categorias que permitiram apreender os fundamentos e os rumos da gestão do governo Lula (dois mandatos). Posteriormente, deteve-se na escolha dos documentos que compõem o ordenamento da reforma da Administrativa Pública durante o governo Lula. Seguidamente, realizou-se a análise e avaliação crítica dos documentos, partindo de uma sistematização e organização – essa que foi definida a partir dos eixos políticos, teóricos e institucional. E finalmente, apresentou-se as conclusão da análise e do estudo como um todo.

Assim, visando a apresentar os procedimentos supracitados, os documentos que serviram de parâmetro para a análise do objeto de estudo que estão presentes no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são:

"Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração" – documento solicitado pelo Ministério do Planejamento –; **"Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (anexos e Decretos)"** – GesPública, que contém as definições estratégicas que orientam as ações da Gerência Executiva e da Rede Nacional de Gestão Pública –; **"Agenda Nacional da Gestão Pública"** – capitaneada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos em parceria com o Movimento Brasil Competitivo - MBV, graças à iniciativa do Ministro Mangabeira Unger –, **"Relatório Final do 1º Fórum Nacional de Gestão Pública"**; **"Inventário das Principais Medidas para a Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro"** – com foco nas medidas de natureza sistêmica que compreendem o caráter estratégico (institucional no âmbito do processo de reforma administrativa federal).

A análise dos documentos mencionados foi de suma relevância, tendo em vista o fato de tornar possível o estudo do objeto do presente trabalho – qual seja: realizar uma análise crítica, pautada no referencial crítico dialético marxista, com a finalidade de caracterizar a natureza da reforma administrativa federal implementada pelo governo Lula em seus 2

mandatos, permitindo compreender a orientação da sua gestão. Ou seja, se esta seguiu ou não os preceitos neoliberais e gerenciais dos governos anteriores, fundamentalmente, de FHC.

Assim, o primeiro documento analisado foi o "**Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração**", de autoria da Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de Dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O objetivo do anteprojeto, segundo seus idealizadores, é estabelecer normas gerais sobre a Administração Pública direta e indireta, entidades paraestatais e entidades de colaboração.

No dia 16 de Julho de 2009, o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardes e o Secretário de Gestão, Marcelo Viana, receberam oficialmente os resultados dos trabalhos da Comissão de Juristas, instituída pela Portaria MP nº 426, de 6 de Dezembro de 2007 – com o objetivo de propor uma nova estruturação orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração.

Na apresentação do mencionado documento, existe a explicitação de que os trabalhos dos juristas atendem à constatação das autoridades do governo de que ocorreu um esgotamento no modelo atual da Administração Pública – que tem gerado dificuldades para a ação estatal ágil e com qualidade no atendimento às demandas sociais e do mercado. Além disso, o anteprojeto de lei estabelece normas gerais sobre a Administração Pública direta e indireta, entidades paraestatais e entidades de colaboração.

A comissão de juristas enfatiza que a ideia de cumprir os objetivos propostos no documento, em grande medida, se deve ao fato de avaliarem as insuficiências, as contradições e imprecisões do Decreto Lei nº 200/67 – dispondo, dessa forma, sobre alguns aspectos das emendas constitucionais de 19/98⁵¹ e 32/01⁵²: o crescimento da agenda organizatória, fundamentalmente no tocante a emergência das parcerias com o terceiro setor e ampliação dos serviços sociais e organizações sociais⁵³, a fragmentação de iniciativas em matéria de organização e perda da visão de conjunto das alternativas no modo de funcionamento do aparato administrativo do Estado.

Desde já, cabe tecer outra importante consideração, qual seja: desde a década de 1990, a partir do conjunto de reformas estatais brasileiras, com a implantação do programa de

⁵¹ Tal emenda modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

⁵² Já esta emenda altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁵³ O Plano Diretor esclarece que, entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

publicização elaborado pelo MARE, a expressão "terceiro setor" e "organizações sociais" ganham ênfase no Plano Diretor. Este que reafirma a necessidade de identificar superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização (contando com a ativa atuação do chamado terceiro setor) que visa, segundo a proposta, dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular.

E ainda vale lembrar, conforme previsto no Plano Diretor, que a estratégia de transição para uma Administração Pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de um projeto de lei que permita a "publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado. Ou seja, sua transferência do setor estatal para o público-não estatal, no qual assumirão a forma de organizações sociais.

Contudo, de acordo com Montañó (2001), o programa de publicização estruturado no interior dos serviços não exclusivos, realizados através do Estado, constitui, na realidade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o "terceiro setor", uma forma de propriedade pública não estatal.

Assim, já neste contexto, identifica-se a presença da redução do Estado brasileiro no tocante às suas intervenções no campo social, apelando para a solidariedade entre as classes e fazendo com que a sociedade civil assuma a responsabilidade de realizar serviços atribuídos à ação do poder público.

Um dos discursos mais presentes no Plano Diretor é a necessidade de mudar a cultura administrativa do país, sendo que somente a cultura gerencial permite a parceria e a cooperação (com empresas estrangeiras e com a sociedade civil), mas também a cooperação no nível vertical entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários.

Sendo que o discurso é marcado pelo seguinte prisma: "a verdadeira eficiência é impossível sem essa parceria e essa cooperação". Desta forma, desde o Plano Diretor, a lógica presente nas parcerias e na cooperação também torna-se um traço marcante e recorrente – inclusive no Anteprojeto de Lei Orgânica para a Administração Pública do governo Lula. Ou seja, neste âmbito, a lógica gerencial encontra-se presente.

Para exemplificar, algumas normatizações instituídas no Anteprojeto, com relação a adesão à lógica gerencial, pode-se citar:

Título II: Das Entidades Estatais. Capítulo I: Disposições Preliminares. Art. 10: As entidades estatais podem: I- participar, quando autorizadas por lei específica, do capital de empresa não estatal, desde que isso não lhes confira, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais ou poder para eleger a maioria dos administradores; II- participar, quando autorizadas por lei específica, do capital e do controle de empresas constituídas fora do território nacional, sob a égide de legislação estrangeira; III- participar, como patrocinadoras, de entidades fechadas

de previdência complementar; IV- manter vínculo de colaboração com entidade não estatal de direito privado sem fins lucrativos; § 1º A União pode participar, de forma direta ou indireta, do capital de empresa supranacional; dentre outros (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.33).

Tais normatizações exemplificam as possíveis parcerias que as entidades estatais podem se submeter – ou seja, está explícita uma cooperação e colaboração direta com empresas estrangeiras, demonstrando desta forma o vínculo estatal com o sistema financeiro, com empresas privadas nacionais e internacionais. As possibilidades presentes na referida normatização demonstra um arranjo institucional do Estado voltado para medidas neoliberais que visam a imprimir uma "colaboração" junto ao capital.

No tocante ao Título IV: Das Entidades de Colaboração, é possível observar a desresponsabilização do Estado junto à sociedade civil, na medida em que as entidades consideradas de colaboração passam a desenvolver atividades de relevância pública, essenciais à coletividade.

Destarte, existe uma nítida isenção do Estado nos mais diversos campos, como: no âmbito da Política de Assistência Social, incentivo ao voluntariado, prestação de serviços de saúde, educação e serviços sociais em caráter complementar ao Estado, dentre outras. Todas essas medidas normatizadas e apresentadas no Anteprojeto reforçam o desmonte das políticas sociais e intensificam a chamada contrarreforma do Estado, com a perda e a precarização de direitos conquistados. Para exemplificar, no Anteprojeto consta:

Art. 74. Vínculo de colaboração é o que tem por objetivo: I- o fomento, pela entidade estatal, de atividade de relevância pública de iniciativa da entidade não estatal; II- a atribuição, a entidade não estatal, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, de relevância pública, mediante contrapartidas da entidade estatal; III- a execução conjunta, por entidade estatal e entidade não estatal, de atividades de relevância pública. Parágrafo único. Para fins deste artigo, são de relevância pública as atividades, ações e programas relativos especialmente aos seguintes campos: a) assistência social; b)cultura, proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico; c) prestação de serviços de saúde, educação e de outros serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços estatais; d) incentivo ao voluntariado, [**dentre outras**]. (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.33, grifo nosso).

Assim, é possível afirmar que tal arcabouço legal comprova que o objetivo maior das normatizações é o de adaptar o Estado ao modelo de administração gerencial, com o discurso de que o Estado está preocupado com o cidadão – mas, que na realidade, designa grande parte (a maior parte) da sua responsabilidade à sociedade civil; as chamadas "Entidades de Colaboração".

Desta forma, o Estado torna-se cada vez mais gestor e menos interventor. Em outras palavras, o Anteprojeto tem uma nítida aparência de que está voltado para o interesse do bem público – quando, na realidade, na essência, está impressa a perspectiva neoliberal de enxugamento do Estado e adaptação de suas estruturas às novas necessidades do capital.

Neste contexto, a perspectiva gerencial fica nítida no referido documento na medida em que um ente, eminentemente social – que é o Estado –, inicia o repasse de tarefas que antes eram suas para a sociedade.

Outro aspecto a considerar é o maior detalhamento no Anteprojeto acerca da necessidade de uma delimitação mais nítida entre as atividades de supervisão e controle, o discurso que envolve a carência de maior disciplina do controle social da administração, a urgência de maiores esclarecimentos acerca dos processos de descentralização⁵⁴ e desconcentração. E ainda, além do mencionado, os juristas acreditam não haver um tratamento adequado do tema das subsidiárias das entidades da administração indireta.

Neste mote, vale ressaltar que tais aspectos já se encontravam presentes no Decreto Lei nº 200/67 (este que é considerado pelo próprio Bresser como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil), e que os próprios juristas afirmam terem "reatualizado" determinados princípios e parâmetros, sendo que os mesmos expõem:

Na elaboração do presente trabalho, como não poderia deixar de ser, a Comissão levou em conta determinados princípios e parâmetros já definidos pelo Decreto Lei nº 200/67, que, por mais de quatro décadas, vêm norteando a atuação da Administração Pública Federal. A importância de seus conceitos e princípios fez com que seus efeitos ultrapassassem o âmbito da União e fossem acolhidos, sob muitos aspectos, pela legislação estadual e municipal, transformando-se no que já se denominou de verdadeira Constituição da Administração Pública (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.9).

O processo de supervisão e controle no âmbito da Administração Pública encontra-se no Anteprojeto na Seção II: Da Articulação Administrativa, mais especificamente nas subseções I e II. No documento expressa-se:

Subseção I: Da Coordenação e do Controle: Art. 40. A coordenação destina-se a simplificar, integrar e unificar a ação administrativa. Parágrafo único. Devem ser promovidos o compartilhamento de informações em rede, a racionalização no uso de recursos e a unificação de procedimentos, evitando-se a sobreposição de competências e a duplicação de níveis decisórios. (...) Art. 42. As comissões de coordenação devem promover a racionalização de meios e o intercâmbio de

⁵⁴ Segundo Torres (2004), existem basicamente três mecanismos ou instrumentos de descentralização, quais sejam: entre os níveis de governo, ou seja, da União para os Estados e Municípios, como realizado pela CF de 88; da administração direta para a indireta, como vastamente utilizado pelo regime militar através do Decreto Lei nº 200/67; e, finalmente, da Administração Pública para o setor privado, como aconteceu intensamente com a privatização das empresas estatais no primeiro mandato do ex-Presidente FHC.

informações concernentes aos programas de iniciativas de cada órgão ou entidade envolvida (...) Art. 50. I- supressão de controles meramente formais; II- controle a posteriori, constituindo exceção controle prévio ou concomitante; III- predomínio da verificação de resultados; IV- simplificação de procedimentos; V- eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle [**dentre outros**] Subseção II: Da supervisão: Art. 45. Os órgãos e entidades estatais submetem-se à supervisão hierárquica ou por vinculação; Art. 46. A supervisão hierárquica deve ser exercida em caráter contínuo e compreender a nomeação de dirigente, a emissão de atos normativos e ordens, o estabelecimento e avaliação de objetivos e metas, o monitoramento das ações, o exercício do poder disciplinar e ainda a cobrança permanente de informações e resultados; [**dentre outros**] (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.49-50, grifo nosso).

O discurso acerca da necessidade de supervisão e controle presente no Anteprojeto elucidada a noção de que as formas de controle deixam de basear-se nos processos para concentrar-se no resultados – ou seja, a Administração Pública gerencial parte da noção de que a Administração Pública Federal deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). Tal discurso segue a lógica empresarial e mercadológica e tal aspecto também encontra-se presente no Plano Diretor.

Já no tocante à necessidade de maiores esclarecimentos acerca do processo de descentralização e desconcentração, colocado pelos juristas do Anteprojeto, na realidade, o que está previsto no discurso é a necessidade de se fortalecer o processo de descentralização (fundamentalmente) e o de desconcentração – tendo em vista que, de acordo com Souza Filho (2006), a estrutura descentralizada visa a garantir ajustes fiscais (que viabiliza o superávit primário) para melhorar a performance do Estado e não pressionar o aumento do gasto público.

No Anteprojeto está previsto:

O anteprojeto mantém a já consagrada distinção entre administração direta, organizada com base na hierarquia, descentralização e desconcentração, composta por órgãos sem personalidade jurídica, e administração indireta, integrada por entidades dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e funcional, vinculadas a fins definidos em suas leis específicas (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.5).

De acordo com Castro (2001), a descentralização é marcada por um lento reordenamento institucional, o que implica em uma desconcentração financeira e executiva, provocando a autonomia das instâncias subnacionais pela ausência do governo federal. Ou seja, o que se transfere à esfera local/municipal são apenas os processos administrativos, gerenciais, não os políticos, e decisórios – resultando em uma clara precarização ou eliminação das respostas estatais às necessidades/demandas sociais.

Torna-se correto destacar ainda que o Anteprojeto segue uma lógica ao afirmar a necessidade de descentralizar e desconcentrar e ainda tratar adequadamente – com um olhar diferenciado, carente de maior atenção segundo os juristas – a administração indireta. Tal aspecto deve-se ao fato de que a expansão da estrutura administrativa se processa por meio da descentralização, operada, principalmente, pela ampliação da administração indireta.

No tocante a tal questão, Souza Filho (2006) esclarece:

A ampliação da administração indireta, que possibilitou o surgimento dos “anéis burocráticos”, provocará, também, duas outras consequências para a Administração Pública. A primeira delas refere-se à incorporação de critérios empresariais na administração pública, gerando um processo de competição intra-burocrático, em que a cooperação e a solidariedade entre agências é substituída pelo *ethos* da concorrência. Por isso, mais uma vez, expressa-se a aparência de um novo modelo de gestão sendo introduzido na Administração Pública. A segunda consequência diz respeito ao tratamento diferenciado que se estabeleceu entre a administração indireta, priorizada para receber investimentos em termos de infra-estrutura, qualificação profissional e remuneração dos servidores e a administração direta, “responsável pelas políticas públicas mais fundamentais na área social, era sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada, deixando boa parte da população brasileira sem uma ação estatal minimamente razoável (ibidem, 2006, p. 232).

Assim, com base no autor mencionado, é possível afirmar que as consequências da expansão da administração indireta para o conjunto da Administração Pública (a qual o Anteprojeto reforça a necessidade de maior desenvolvimento e atenção), prejudica significativamente a integração e articulação dos diferentes organismos da administração direta que são fundamentais para o desenvolvimento das políticas sociais. Ou seja, reforça-se, neste sentido, o processo de sucateamento, fragmentação e focalização das políticas voltadas para o social, incorrendo ao encontro dos preceitos neoliberais e gerenciais.

Desta forma, é explícita a preocupação elencada pelos juristas no âmbito da administração indireta, esta que pode ser observada no seguinte trecho:

Com efeito, não se pode manter a igualdade de tratamento hoje dispensada às entidades da administração indireta, sem levar em consideração o tipo de atividade que exercem, a estrutura que melhor se adapte aos seus fins e, em decorrência disso, a natureza que melhor se adapte aos seus fins e, em decorrência disso, a natureza de sua personalidade jurídica, de direito público ou privado. A diversidade de fins e de natureza exige diversidade de tratamento jurídico (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.9).

Além do mencionado, um dos objetivos do Anteprojeto é o de estabelecer regras indispensáveis para garantir que a atuação dos entes que atuam paralelamente ao Estado não

perca os vínculos nem destoem da Administração Pública – mas ao contrário, se moldem aos princípios constitucionais que a mesma se submete. Neste contexto, vale destacar que:

De modo geral, o anteprojeto mantém as modalidades previstas no Decreto Lei nº 200/67: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, substituindo-se, com relação a esta última, a expressão fundação pública por fundação estatal, com o objetivo de evitar a confusão que hoje se faz entre a designação "pública" e a sua personalidade jurídica, que é de direito privado. (ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ENTES DE COLABORAÇÃO, 2007, p.13).

Resumidamente, a Comissão de juristas propõe com o Anteprojeto vetores estruturantes, ou seja, fundamentos da Administração Pública se pautam pelo princípio do planejamento, da articulação (compreendendo a coordenação e a supervisão) e o controle. Em outras palavras, o Anteprojeto estabelece a necessidade de a ação governamental vincular-se ao planejamento, voltado à racionalidade administrativa e à ação coordenada visando a manter (ao menos no discurso) o desenvolvimento das políticas e a consagração dos direitos fundamentais.

Além do exposto, o Anteprojeto delimita claramente um discurso que afirma a necessidade de promover articulação administrativa, do controle *stricto sensu* (de natureza fiscalizatória e corretiva) com ações de cunho repressivo e reparador que, para tanto, imprime a emergência de estabelecer mecanismos de coordenação e supervisão (hierárquica e por vinculação).

Neste contexto, cabe uma importante crítica, qual seja: tendo em vista que, conforme os próprios juristas afirmam, muitas das diretrizes já constavam no Decreto Lei nº 200/67 (normatização que à época era compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, que orientou a expansão da administração indireta na busca de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado) – o que permite a compreensão de que os preceitos gerenciais já presentes em tal decreto foram mantidos e aprofundados como formas modernas de gestão.

Destarte, é possível compreender que, os princípios mantidos pelos juristas no que concerne ao Decreto Lei nº 200/67 implica na utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada – estes que são reatualizados e modernizados nos aspectos centrais para viabilizar a moderna acumulação financeira do capital mundial. No tocante aos aspectos centrais, o Anteprojeto prevê os mesmos princípios do decreto de 67, de acordo com Torres (2004), estes são:

1) Planejamento: este que na concepção do autor tem como foco fazer das programações orçamentárias e financeiras um instrumento gerencial de planejamento, subsidiando ações da Administração Pública nas áreas consideradas prioritárias. Visando desta forma, a tornar a administração ágil, eficaz e eficiente (para os centros de decisão, ou seja, o Estado torna-se forte e organizado para atender aos interesses dos setores dominantes e do capital mundial) indo ao encontro da proposta presente no Anteprojeto.

2) Coordenação: abrange vários níveis e áreas de atuação, sendo que o Decreto prevê a coordenação no âmbito dos ministérios (ações também concentradas e centralizadas que fortalecem o Estado para os interesses do capital). Além disso, devem ser coordenadas e articuladas todas as atividades que se relacionam com determinado projeto ou atividade. Reforça-se, portanto, o caráter controlador *stricto sensu*, aspecto este também impresso no Anteprojeto.

3) Descentralização: este processo se estende por três planos principais: dentro da administração direta (pela clara distinção entre os níveis de direção e execução), da Administração Federal para as unidades federadas, da Administração Federal para a órbita privada mediante contratos ou concessões. Um dos objetivos centrais do Decreto Lei nº 200/67 é o de desconcentrar e descentralizar as atividades estatais (outro aspecto destacado como prioritário no Anteprojeto), o que resultou, conforme já mencionado, na grande expansão da administração indireta, seguindo a mesma lógica já apresentada.

4) Delegação de Competências: o objetivo é aproximar os tomadores de decisão (através de um processo que envolve coordenação e hierarquia – aspecto que também consta no Anteprojeto) das situações que ensejam uma deliberação do poder público – liberando a direção para as tarefas de controle, formulação e normatização. As atividades rotineiras e burocráticas devem ser delegadas ao máximo, liberando o cerne da administração para as atividades mais gerenciais e estratégicas.

5) Controle: Visa a simplificação de processos e abandono de controles que se mostram puramente formais, sendo que o controle deve estar voltado para os resultados e menos para os processos – ou seja, existe implicitamente uma crítica ao modelo burocrático e a valorização e o reforço de práticas gerenciais no âmbito da administração, uma vez que considera-se aqui as normatizações e os procedimentos como um impasse para o "bom funcionamento da administração pública", favorecendo o discurso de eficácia da gestão gerencial. Portanto, esta é mais uma característica de destaque presente no Anteprojeto que comprova a reatualização de práticas impressas no Decreto Lei nº 200/67.

Mediante o exposto, pode-se concluir que o Anteprojeto não representa uma equiparação total com o Decreto Lei nº 200/67. Entretanto, algumas práticas (conforme

apresentado acima) têm sido reatualizadas como estratégia para "promover" o que os juristas acreditam ser um novo formato da Administração Pública Federal.

Contudo, é importante destacar que os aspectos que se distinguem dos preceitos contidos no decreto de 67, são fundamentalmente: as noções de eficácia, eficiência, efetividade, resultados dentre outros – que representam o componente político-estratégico imprescindível para a expansão do capital, uma vez que tais preceitos advêm da concepção privada (empresarial) de administração, o que torna possível associar tais noções às práticas e ideais gerenciais que compõem o Anteprojeto.

Outro documento de suma relevância referente à Administração Pública Federal no governo Lula, diz respeito ao documento chamado "**Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – (ano 2008/2009)**". De acordo com a apresentação do mesmo, no Brasil, os contextos políticos, econômicos, ambiental e social impõem transformações macroinstitucionais que afetarão o papel do Estado. Estas, de acordo com o Documento de Referência, exigirão transformações nas instituições públicas, em especial as do Poder Executivo Federal.

O documento tem como proposta ampliar a discussão em torno da qualidade do Estado, com um discurso que afirma a necessidade de modelar e fortalecer as instituições que compõem o Estado visando a qualificar seu desempenho em benefício do cidadão. Nestes termos:

O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistentes; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p. 5).

Resumidamente, na apresentação do documento em voga, a expectativa de seus idealizadores é a de que as organizações das três esferas e três níveis pratiquem cada vez mais a excelência em gestão, buscando otimizar seus resultados por meio de processos contínuos de melhoria – cujo foco, ao menos no discurso, seja persistentemente o cidadão e a sociedade. Sinteticamente e em outras palavras, o documento apresenta uma série de estratégias de transformação da gestão pública, visando a remodelagem das instituições públicas para um novo perfil de Estado, concebida e implementada de forma consensuada. Assim:

Este **Documento de Referência** do programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) contém as definições estratégicas que deverão orientar as ações da Gerência Executiva, por conseguinte, da Rede Nacional de Gestão Pública e do Prêmio Nacional da Gestão Pública. As definições estratégicas aqui apresentadas visam fortalecer a identidade nacional do programa. (...) Este documento está sendo apresentado no I Fórum Nacional da Gestão Pública por ser

orientador das ações do GesPública. Faz-se mister seu conhecimento não só pela Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas por todos os voluntários da Rede Nacional de Gestão Pública. Espera-se que, neste Ano Nacional da Gestão Pública, as organizações das três esferas e três níveis pratiquem cada vez mais a excelência em gestão, buscando otimizar seus resultados por meio de processos contínuos de melhoria, cujo foco seja persistentemente o cidadão e a sociedade (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p. 5-6, grifo do autor).

Tendo como base as considerações supracitadas, é possível afirmar que o documento apresenta como um dos objetivos centrais aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos. Ou seja, o Estado no âmbito de suas atribuições institucionais, promoveria reformas visando a tornar possível o desenvolvimento de ações voltadas para atender as necessidades desses sujeitos sociais.

Entretanto, vale a pena tecer a seguinte crítica: apesar do documento manifestar a preocupação da administração em estreitar suas ações voltadas para atender as necessidades dos cidadãos, as condições postas pelo neoliberalismo (conforme apresentadas ao longo do trabalho) não permitem assegurar uma melhoria real na vida dos chamados "cidadãos". Ou seja, as condições econômicas, sociais, políticas e ideológicas impressas e colocadas em prática no contexto permeado pelo modelo neoliberal, não assegura um campo para uma lógica administrativa que viabilize e avance concretamente na direção do estabelecimento do exercício efetivo dos direitos sociais.

Vale destacar que a "preocupação" com o cidadão brasileiro perpassa, insistentemente, todo o Documento de Referência, nota-se:

Ainda há um longo caminho a percorrer na mudança do paradigma centrado no Estado para outro centrado no cidadão. E, nesse caminho, a tarefa do Estado acaba sendo mais complexa que a das empresas, porque a condição de cidadão transcende a de cliente. Não basta oferecer serviços de qualidade, é preciso atentar para as mais variadas dimensões da cidadania: o exercício dos direitos sociais e individuais; a liberdade; a segurança; o bem-estar; o desenvolvimento; a igualdade e a justiça. (...) Para isso, as ações do Programa se desenvolvem, principalmente, no espaço em que a organização pública se relaciona diretamente com o cidadão, seja na condição de prestadora de serviço, seja na condição de executora da ação do Estado. O impacto da atuação do GesPública é evidenciado em cada organização pública que implementa práticas de gestão com resultados benéficos para o cidadão e para a competitividade sistêmica do País (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p. 8-9).

Neste mote, torna-se importante enfatizar que o discurso que sinaliza o foco nos cidadãos apesar de constituir um avanço, não encontra na atual sociedade meios reais e concretos de se materializar – uma vez que toda a lógica econômica, social, política, cultural, encontra-se voltada totalmente, ou em grande parte, para fins de desenvolvimento do capital financeiro mundializado e não para concretizar direitos (apesar de concedê-los, em certa

medida, para manter a ordem). Existe, portanto, um limite estrutural para tornar o "cidadão" de fato portador de direitos.

Assim, pode-se afirmar que o movimento gerencialista encontra uma significativa dificuldade, qual seja: em dar conta da compatibilização entre ferramentas técnicas de gestão e a dinâmica da política da gestão na Administração Pública. Ou seja, à sua dimensão sociopolítica, já que a ênfase em dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa coloca em voga a incapacidade da perspectiva gerencial de promover uma inovação e de firmar um compromisso com uma agenda governamental incrementadora de um processo de efetiva participação cidadã.

Destarte, o discurso impresso fica vazio de sentido quando se analisa as particularidades de um Estado (e conseqüentemente de sua administração) capitalista – este que visa a atender de forma prioritária (desde a sua origem), aos interesses das classes dominantes.

Nota-se, portanto, a afirmação do compromisso com os sujeitos sociais em mais uma passagem do documento:

O comprometimento com as pessoas pressupõe dar autonomia para atingir metas e alcançar resultados, assumir riscos, criar oportunidades de aprendizado e desenvolvimento de competências. Envolve também reconhecer o bom desempenho, criando práticas flexíveis e produtivas para atrair e reter talentos, propiciando um clima organizacional participativo e agradável. Criar um ambiente flexível e estimulante à geração do conhecimento, disseminar valores e crenças da organização e assegurar um fluxo aberto e contínuo de informações é fundamental para que as pessoas se sintam motivadas e atuem com autonomia e responsabilidade (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA, 2008-09, p.25).

Tais considerações que enfatizam o foco nos resultados e foco nos cidadãos presente no Documento de Referência – e que é também exaustivamente demarcado no Plano Diretor – certamente afirma (e reafirma), conforme já mencionado, um discurso pautado na aparência do fenômeno. Qual seja: de um Estado que precisa manter a aparência de que está voltado para o "Bem Universal", quando na verdade, conforme desmistifica Marx, sua essência é fazer concessões para manter a ordem, produzir e reproduzir o processo de acumulação e não para favorecer as classes mais bastardas da sociedade, os segmentos que são excluídos.

De acordo com Souza Filho (2006), no caso da sociedade capitalista, o Estado será estruturado tendo como base a relação de exploração estabelecida pelo capital. Desta forma, quando o Documento de Referência elucida o objetivo do GesPública⁵⁵ de atender totalmente

⁵⁵ No "Documento de Referência" está explícito de forma clara que os objetivos do GesPública são: gerar benefícios para o setor público e para a sociedade por meio da participação e do comprometimento dos servidores com a missão de sua organização. Tal discurso segue os preceitos e princípios do capitalismo (empresarial), com um falso discurso de fazer da gestão comprometida com a excelência um instrumento

ou parcialmente as demandas da sociedade, configura-se um processo mais ideal do que real – tendo em vista a formatação assumida pelo Estado no âmbito da sociedade capitalista. Portanto, acredita-se que a finalidade da proposta do documento é criar uma adesão total dos cidadãos ao projeto em voga.

Assim, mais uma vez, reitera-se que, em uma sociedade regulada e conduzida pelos preceitos neoliberais, torna-se incompatível com o atendimento real dos interesses e necessidades da classe trabalhadora (ou dos aqui chamados "cidadãos"), mas sim, concede centralidade aos interesses do capital e do mercado.

Destarte, conforme também já apresentado ao longo do trabalho, as políticas de cariz neoliberal vem institucionalizando um amplo processo de contrarreformas: de focalização, precarização, redução e desregulamentação das políticas sociais e dos direitos outrora conquistados, como é o caso dos preceitos constitucionais (CF 1988).

No Documento de Referência os preceitos e medidas centram-se na excelência⁵⁶ da gestão, propagando um discurso que afirma a necessidade de tornar os órgãos e as entidades públicas eficientes no âmbito dos recursos públicos (e junto as Políticas Sociais) e mais voltados para as demandas da sociedade do que para os processos burocráticos internos. E ainda, os idealizadores do referido documento reiteram (insistentemente) ao longo de todo o documento, conforme já mencionado, a eminente necessidade de construir organizações públicas orientadas tanto para o resultado e para o cidadão (enquanto destinatário das ações) quanto para os serviços prestados pelas organizações públicas. Nota-se:

Entenda-se por resultado para o setor público o **atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas**. Neste sentido, a eficiência e a eficácia serão tão positivas quanto a capacidade que terão de produzir mais e melhores resultados para o cidadão [impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum] (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p.10, grifo nosso).

Mediante o exposto, o presente documento reafirma a necessidade de consolidar um tipo de Administração Pública que esteja voltado para o atendimento total ou parcial da sociedade, traduzido pelos governos em políticas públicas. Entretanto, cabe tecer uma crítica no sentido de que, novamente o discurso apresentado (apesar de aparentar uma visão progressista) depara-se com a lógica do sistema de representação de interesses – ou seja, o interesse do capital. Desta forma, torna-se correto afirmar que o Estado capitalista brasileiro

nacional de cidadania, quando, na realidade, o objetivo principal é o de instrumentalizar o setor público para cumprir os preceitos gerenciais de eficácia e efetividade.

⁵⁶ Termo este que deixa implícito a busca da qualidade presente no discurso das empresas capitalistas como um objetivo a ser perseguido.

jamais estará voltado para atender totalmente as demandas da sociedade. E ainda, as políticas públicas, no contexto neoliberal, também não serão capazes de atender o interesse geral, o "bem comum", uma vez que as políticas sociais, no âmbito do capitalismo, não têm como propósito gerar um "bem universal".

Vale ressaltar que qualquer tipo de concessão por parte do Estado tem o objetivo real de escamotear os interesses contraditórios das classes sociais no capitalismo, ocultando a luta de classes.

Portanto, conforme observou-se ao longo do trabalho, a orientação do governo Lula, em seu sentido econômico, político, social etc., jamais seria capaz de desenvolver um setor público voltado para mudar às condições objetivas de vida das classes subalternas – sendo capaz, no seu limite estrutural, de fazer algumas pequenas concessões (que foram feitas, traduzidas fundamentalmente nos programas de transferência de renda).

Neste mote, cabe elucidar algumas considerações de Behring (2009), na medida em que a autora afirma que, com o processo de mundialização do capital, o que ocorre na realidade é a diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que despreza o tipo de consenso social, com claras tendências antidemocráticas.

Assim, de acordo com a autora, a hegemonia burguesa no interior do Estado reafirma-se de forma contundente com o neoliberalismo, cujas políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e mais participativo de fato.

Behring (2009) elucidada ainda que, para engendrar as transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil tem sido colocado em prática pelos governos neoliberais (inclusive o governo Lula) uma grande **ofensiva ideológica**. Para manter-se como um modelo hegemônico de organização econômica, política e social, apresenta-se o discurso de preocupação com os cidadãos, com as políticas sociais – que na realidade visa, única e exclusivamente, a propagar um ideal que tem como real objetivo assegurar à adesão dos sujeitos sociais (excluídos) do projeto de contrarreformas em curso no âmbito do Estado brasileiro.

O Documento de Referência reitera em várias passagens que, para que haja um movimento voltado para a melhoria da qualidade no serviço público, a "Rede Nacional de Gestão Pública" deve estar alicerçada desde a sua origem no estabelecimento de parcerias voluntárias entre as pessoas e organizações mobilizadas para a promoção da excelência da gestão pública brasileira. No documento, encontra-se tal afirmação:

Desenvolvimento de atividades junto de outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para o desenvolvimento de sinergias, expressas em trabalhos de cooperação e coesão. As organizações modernas reconhecem que no mundo de hoje, impregnado de mudanças constantes e de aumento da demanda, o sucesso passa a depender das parcerias que elas desenvolvem. Essas organizações procuram desenvolver maior interação, relacionamento e atividades compartilhadas com outras organizações, de modo a permitir a entrega de valor agregado a suas partes interessadas por meio da otimização das suas competências essenciais. Essas parcerias podem ser com clientes, fornecedores, organizações de cunho social, ou mesmo com competidores e são baseadas em benefícios mútuos claramente identificados. As parcerias, caracterizadas por benefícios mútuos claramente identificados, são usualmente estabelecidas para atingir um objetivo estratégico ou entrega de um produto ou serviço, sendo formalizadas por um determinado período. Envolve a negociação e o claro entendimento das funções de cada parte bem como dos benefícios decorrentes (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p.26).

Ressalta também:

(...) Os produtos e serviços do GesPública são produzidos com recursos públicos e ações voluntárias de pessoas e organizações e oferecidos gratuitamente aos órgãos e às entidades públicas. (...) A gestão e a execução das ações do Gespública são feitas de forma descentralizada, mediante delegação a organizações e pessoas voluntárias (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p. 37)

Tal discurso impresso no documento reforça também a lógica da solidariedade. Entretanto, cabe uma crítica, na medida em que tal prática desencadeia e reforça sentimentos e comportamentos de autoajuda, ajuda-mútua, voltando-se para a responsabilização dos sujeitos. Além de outras funções, destaca-se a de justificar e legitimar o processo de desresponsabilização do Estado.

Assim, o apelo ao voluntariado e ao do terceiro setor pauta-se nos preceitos neoliberais – que ressaltam e enaltecem a "solidariedade entre os sujeitos sociais" – que na realidade, visa a desonerar o capital de cumprir suas responsabilidades sociais.

Neste contexto, Montañó (2002) deixa claro que, o que vem ocorrendo de forma intensa e mais ampla, é o processo de desresponsabilização do Estado, tanto no que diz respeito ao Terceiro Setor (que vem respondendo de forma ampla as questões sociais) quanto as atividades que envolvem as parcerias voluntárias. Ou seja, o que era de direito passa ser atividade voluntária, concessão e filantropia. Portanto, aspectos caracterizam mais um prisma do processo de contrarreforma instituído no âmbito da gestão administrativa federal brasileira no governo Lula.

Os preceitos impressos no Documento de Referência no tocante ao aspecto que se refere à política pública de Gestão, reforça claramente a necessidade do GesPública em formular uma política a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicas

pode – e deve – ser excelente e ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão.

O mencionado preceito segue uma orientação de cunho neoliberal/gerencial na medida em que este tem com o objetivo aprofundar e qualificar o processo de acumulação capitalista com parâmetros que seguem a lógica privada, empresarial. Nota-se tal constatação, passível da presente crítica, a seguinte afirmação:

Ao mesmo tempo, o arcabouço legal e institucional da Administração Pública é, de maneira geral, muito pesado e calcado em valores e práticas que, em muitos casos, estão ultrapassados. Os instrumentos legais se sobrepõem abundantemente. Os arranjos institucionais representam, em muitos casos, realidades políticas e de ambiente que não mais se justificam e não incorporam os padrões atuais de eficiência, eficácia e efetividade. Nesse sentido, o GesPública entende que a qualidade da gestão dos órgãos e entidades públicas é importante e fundamental, mas insuficiente. Para tanto, tem avançado no campo da simplificação, desregulamentação e proposição de diretrizes para a Administração Pública dos modelos de gestão, das ações públicas e da gestão de políticas públicas, de forma a gerar valor público positivo para a sociedade (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA-GESPÚBLICA, 2008-09, p.32).

Acredita-se que uma relevante observação durante a leitura do documento em voga é o fato da perspectiva gerencial ser exposta de uma forma clara e reiterada. No Documento de Referência, uma das passagens elucidada:

Esse modelo auxilia as organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo à excelência da gestão. Ao mesmo tempo, permite avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado. O modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, expressa o entendimento vigente sobre o "estado da arte" da gestão contemporânea nacional e internacional, é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância nas ações executadas. É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA, 2008-09, p. 15).

O discurso apresentado, pautado em práticas gerenciais, atribui medidas de reforma parametradas nos princípios de eficácia, eficiência e efetividade – as quais, conforme já mencionado, aparentemente se manifestam como progressistas direcionadas para a renovação, modernização e empreendedorismo. Neste ínterim, de acordo com Andrews e Kouzmin (1998, apud Souza Filho, 2006, p.323), a essência da administração gerencial tem sido a de reorientar o "negócio" do setor público de forma que não sirva ao Estado de Bem Estar Social, mas a um Estado que clama como seu principal objetivo dar apoio a uma economia competitiva global, através da transposição da lógica do mercado para a Administração Pública.

Outro ponto amplamente presente no Documento de Referência e que segue a linha gerencial é o de que a Administração Pública deve garantir o desenvolvimento sustentável – sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de modo eficiente. Recursos estes que na sociedade capitalista querem dizer: orçamento máximo para o capital e mínimo para o social. Tal afirmação encontra-se no seguinte trecho do documento:

(...) as organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio. A Administração Pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de modo eficiente (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA- GESPÚBLICA, 2008-09, p.16).

Existe ainda a recorrente menção, ao longo de todo o mencionado documento, de que a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Esse é o discurso ideal (e não real) uma vez que o Estado, conforme já apresentado no trabalho, na sociedade capitalista representa, nas palavras de Marx (1998, p.7), "um comitê executivo para administrar as coisas da burguesia".

No âmbito da tecnologia voltada para melhoria e excelência da gestão administração, de acordo com o Documento de Referência, pressupõe: obtenção de tratamento sistemáticos de dados e informações de qualidade, alinhados às suas necessidades; sistemas de informação estruturados e adequados; obtenção e uso sistemático de informações comparativas. Para tecer uma crítica a esse respeito, pode-se citar uma importante consideração feita por Santos (2000), qual seja:

(...) a realização do mundo neoliberal requisita fábulas, a exemplo da morte do Estado, enquanto se assiste ao seu fortalecimento para atender aos interesses financeiros, ou da aldeia global, como se as tecnologias estivessem à mão de todos, enquanto a maioria da população mundial está longe do chamado tempo real. Se as novas tecnologias e seu uso na esfera da informação contêm potencialidades enormes no sentido da construção de uma nova sociabilidade, há que se pensar na técnica tal como usada pelos homens: As técnicas apenas se realizam, tornando-se história, com a intermediação da política. E o motor único do uso das técnicas é a valorização do capital, a busca da mais-valia, por meio da competitividade (SANTOS, 2000, p.26).

Para o autor, há uma crise estrutural do capitalismo, movida pela tirania do dinheiro e da informação. Além disso, Santos (2000) denuncia o papel despótico da informação manipulada – que é transmitida para a maioria da população e, que em lugar de esclarecer, confunde. Por sua vez, a publicização de informações (principalmente pelo Estado) forjando necessidades, configura-se como um novo "encantamento do mundo" – em que as

informações transmitidas invadem ideologicamente o mundo da política, com uma mercantilização da democracia.

O Documento de Referência também reafirma a necessidade e importância de se desenvolver parcerias e promover "responsabilidade social" (aspectos estes já presentes no Decreto Lei nº 200/67 e reiterados no Plano Diretor e, conforme já mencionado, no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração).

No "Documento de Referência" essas parcerias também isentam o Estado de sua responsabilidade social, atribuindo às entidades da sociedade civil e a empresas privadas o compromisso com o excelente desempenho da Administração Pública.

No documento, observa-se o mencionado:

As organizações modernas reconhecem que no mundo de hoje, impregnado de mudanças constantes e de aumento da demanda, o sucesso passa a depender de parcerias que elas desenvolvem. Essas organizações procuram desenvolver maior interação, de modo a permitir a entrega de valor agregado a suas partes interessadas por meio da otimização das suas competências essenciais. Essas parcerias podem ser clientes, fornecedores, organizações de cunho social, ou mesmo com competidores e são baseadas em benefícios mútuos claramente identificados (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA, 2008-09, p.26)

Já no tocante à responsabilidade social, o documento deixa explícito novamente a perspectiva gerencial como forma de conduzir processos que garantam uma qualidade de vida aos "cidadãos":

Atuação voltada para assegurar às pessoas condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais e, ao mesmo tempo, **tendo como princípios gerenciais** a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais potencializando a capacidade de gerações futuras, atender suas próprias necessidades (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA, 2008-09, p.27, grifo nosso).

Mediante o exposto, pode-se afirmar que o quadro de apelo à solidariedade da sociedade civil, via parcerias e ações voluntárias, apresentam-se como instrumentos de desresponsabilização do governo central dos custos e da manutenção dos serviços que, teoricamente, deveriam ser públicos, de obrigação estatal.

Torna-se correto afirmar ainda que as estratégias de descentralização, seletividade e parcerias está fortemente presente na lógica neoliberal – com uma redução cada vez maior do Estado na área social e de políticas públicas como um todo, o que fortalece a noção de que os sujeitos sociais devem buscar concretizar direitos no âmbito da esfera privada.

Resumidamente, o documento elucidada (claramente) que o modelo ou sistema de gestão presente no mesmo constitui uma arquitetura do gerencialismo que tem como objetivo a obtenção de eficiência, eficácia e efetividade no desempenho de ações executadas – seja no

âmbito de um projeto, atividade, programa, política ou de uma organização. Todavia, a materialização de tais preceitos (que orientam-se pela lógica empresarial) não acontece seguindo a lógica do público, do Estado como responsável por viabilizar direitos, políticas públicas tão eficientes quanto da lógica mencionada.

O que se observa são os preceitos de eficácia, eficiência e efetividade sendo colocados em prática no âmbito da economia, no processo de acumulação do sistema, seguindo e implementando a cartilha neoliberal. Resumidamente, na realidade, têm-se um quadro marcado por uma gestão pública que está voltada para atender de fato aos interesses do mercado, em outras palavras, do capital financeiro mundializado. Sendo que a preocupação com as políticas de qualidade e o foco no cidadão, na realidade, não passam de um discurso cada dia mais vazio e distante da realidade, conforme se observou ao longo da análise da política econômica e social gestada pelo ex-Presidente Lula.

Um dos anexos (anexo I) presentes no Documento de Referência é o "**Decreto nº 5.378, de 23 de Fevereiro de 2005**", o qual institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

Os preceitos do GesPública já foram desenvolvidos anteriormente, portanto, o presente decreto reitera e reafirma os elementos da gestão pública voltados para o processo de desburocratização (momento em que na realidade ocorre uma flexibilização burocrática, conforme já mencionado) no âmbito da gestão da Administração Pública Federal. Para observar e reafirmar algumas considerações já abordadas, seguem alguns artigos que julgou-se de maior relevância para a análise em voga. Dentre eles:

Art. 2º O GesPública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à ampliação de instrumentos e abordagens gerenciais (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA: DECRETO nº5.378/2005, 2008, p.39).

Tais aspectos que visam a fortalecer e ampliar os instrumentos e abordagens gerenciais têm como objetivos: promover a governança, a eficiência, assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, excelência dentre outros, e afirmam a necessidade de promover melhoria do atendimento ao cidadão (aspecto já criticado) e simplificação de procedimentos e normas. Ou seja, a real intenção impressa no decreto é a de promover uma flexibilização burocrática, via descentralização (e uma monocratização burocrática para os centros de decisão- que viabiliza ações coordenadas para o projeto de transnacionalização do capital)

enfraquecendo a burocracia para o conjunto das ações do Estado, principalmente para a área social.

Esses são alguns exemplos de artigos regulamentados por decretos. Vale a pena ressaltar que estes (12 artigos no total) não serão abordados, tendo em vista que os mesmos já foram apresentados e analisados durante a exposição do Documento de Referência, e o presente decreto tem como finalidade regulamentar juridicamente as ações já apresentadas no referido documento.

Ainda no Documento de Referência outro anexo (anexo II) é o "**Decreto de 17 de Março de 2009**" que apresenta-se simplificado, com apenas 2 artigos, cujas finalidades são: Art. 1º Fica instituído o ano de 2009 como "Ano Nacional da Gestão Pública" e Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA: DECRETO nº5.378/2005, 2008, p.43).

Não menos relevante é a "**Carta de Brasília**" que também compõe o Documento de Referência (anexo III), o qual registra as principais preocupações e diretrizes que devem orientar as estratégias e ações em prol da construção de um pacto para melhorar a gestão pública. A Carta é um documento conjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD por ocasião do Congresso do CONSAD.

A leitura da Carta permite observar que existe um discurso de uma aparente preocupação do Estado em cumprir a função de desenvolver políticas públicas, garantindo a igualdade de oportunidades, direitos básicos de cidadania, dentre outros.

Entretanto, torna-se pertinente elucidar que, de acordo com Paes de Paula (2007), a tipologia gerencial, ao ser transplantada do setor privado da economia para o setor público, trouxe a separação entre política e administração – tratando, portanto, a gestão estatal por uma via tecnicista, deslocada de suas bases políticas. Sendo assim, a lógica presente na Carta (e nos demais documentos analisados no presente estudado) não é capaz de enfrentar questões complexas da dinâmica da participação social em uma sociedade democrática, não integrando noções técnicas e políticas – estas, que segundo o autor, são indissociáveis no plano da relação entre Estado e Sociedade para cumprir a finalidade de promover a cidadania, a participação cidadã, entre outros.

Além disso, a noção de garantia de igualdade de oportunidades, na lógica neoliberal – esta que permeia e conduz os rumos políticos, econômicos e sociais da sociedade brasileira – jamais viabilizará a "garantia de igualdade de oportunidades", por questões já apresentadas.

Nota-se um trecho da Carta passível de receber tal crítica:

(...) o Estado Brasileiro precisa cumprir sua função precípua de desenvolver políticas públicas direcionadas para a garantia da **igualdade de oportunidades**, dos direitos básicos de cidadania e do desenvolvimento sustentado, produzindo resultados eficientes e efetivos para a sociedade. (...) diante das restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, fica clara a necessidade de se trabalhar de forma coordenada no âmbito dos Governos, em bases integradas e cooperativas, para obter maior sinergia entre as ações, com maior eficiência e efetividade das políticas públicas. (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA: CARTA DE BRASÍLIA, 2008, p. 44, grifo nosso).

Outra questão enfatizada ao longo da Carta, diz respeito a fato de seus ideólogos reafirmarem a crítica à burocracia⁵⁷, esta que encontra-se presente quando destacam a necessidade de repensar a forma de organização e funcionamento do Estado – ou seja: um Estado mais flexível, mais eficiente e mais ágil, com um discurso de favorecer e desenvolver políticas públicas.

Contudo, apesar de ser importante um Estado mais eficaz, eficiente, efetivo etc.; a introdução de ferramentas apuradas de gestão, no caso brasileiro, permite, por meio de críticas, introduzir a reflexão acerca do modo como essas ferramentas são trazidas do setor privado da economia, sem a sua devida contextualização e particularização para a gestão pública (sem realizar de fato a mediação política) – bem como a ênfase ao mercado, que destoa dos preceitos de acesso irrestrito e universal. Este não é o objetivo do Estado, uma vez que este concentra-se em angariar esforços para ampliar e proporcionar o desenvolvimento do capital mundial.

Neste mote, na realidade, o que se constata é um Estado que se desresponsabiliza e precariza os serviços sociais e se torna uma instituição que favorece e permite o desenvolvimento do capital. Tal expressão é notória na medida em que na Carta existe um destaque para as parcerias com as bases integradas e cooperativas – com um discurso que tais bases permitem criar maior sinergia entre as ações e propiciam maior eficácia para o desenvolvimento do capital. Nota-se:

(...) o Estado Brasileiro precisa cumprir sua função precípua de desenvolver políticas públicas direcionadas para a garantia da igualdade de oportunidades, dos direitos básicos de cidadania e do desenvolvimento sustentado, produzindo resultados eficientes e efetivos para a sociedade. (...) diante das restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro, fica clara a necessidade de se trabalhar de forma coordenada no âmbito dos Governos, em bases integradas e cooperativas, para obter maior sinergia entre as ações, com maior eficiência e efetividade das políticas públicas. (DOCUMENTO DE REFERÊNCIA: CARTA DE BRASÍLIA, 2008, p. 44).

⁵⁷ A crítica à burocracia presente na Carta fundamenta-se no discurso de que o arcabouço legal e institucional da Administração Pública é, de maneira geral, muito pesado e calcado em valores e práticas, na maioria das vezes, ultrapassadas.

Em outras palavras, em uma sociedade de mercado, o Estado tende a ser menos presente no cotidiano das classes subalternas, principalmente na oferta de serviços públicos, atuando mais em sua regulação do que na expansão dos mesmos.

Assim, na Carta existe o claro apelo para se reforçar e modernizar a gestão com práticas gerenciais, voltadas para a lógica privada, através de uma nova organização e funcionamento da Administração Pública. Centram-se então nos seguintes pontos:

1) Gestão de Pessoas: Neste âmbito pode-se destacar o apelo à criação e o gerenciamento de carreiras específicas, alinhadas às necessidades da administração e pensadas em uma perspectiva estratégica. Em outras palavras: uma gestão de pessoas marcadas por controles e regras que visa a flexibilizar determinados procedimentos – quais sejam interessantes para o desenvolvimento gerencial no âmbito da força de trabalho presente no governo. Ou seja, a gestão encontra-se voltada para resultados máximos, portanto, deve parametrizar-se em regras e controles bem definidos que propicie um desempenho eficaz, movido pela lógica da produtividade e de mercado, tratando, dessa forma, a gestão de pessoas no serviço público pela mesma lógica da gestão empresarial/privada.

2) Modalidades de Gestão: Discursa sobre a necessidade de orientar a ação do Estado para resultados e rever os mecanismos e instrumentos destinados a avaliar o desempenho institucional e a incentivar a boa gestão, no caso, seguindo a mesma lógica de flexibilização e descentralização, voltadas para o processo de acumulação capitalista.

Vale ressaltar que a descentralização não se traduz diretamente em democratização e liberalização. A orientação política e as condições institucionais são imprescindíveis para a efetivação de um processo de descentralização, ponderando, desta forma, as possibilidades para fortalecer ou não o processo democrático.

Entretanto, conforme observou-se ao longo do presente trabalho, a orientação política do governo Lula, em seus dois mandatos, guiou-se pela lógica neoliberal, esta que não tem como proposta viabilizar o aprofundamento e a universalização de direitos.

3) Instrumento do ciclo de gestão: Melhorar a articulação entre planejamento e orçamento, revendo o modelo de gestão orçamentária, uma vez que esta deve estar voltada para resultados – ou seja: seguindo a lógica empresarial e gerencial, tornando o Estado mais "leve" de sua responsabilidade sobre o social e sobre tudo aquilo que for oneroso para o mesmo. Isto é, uma gestão nos moldes da gerencial, tem como fundamento estabelecer um planejamento e orçamento com regras e normas bem definidas, visando a garantir a manutenção e a reprodução dos interesses das classes subalternas. Pauta-se em instrumentos voltados para a racionalidade, a competição e o sucesso, enfatizando um ciclo de gestão

completamente voltado para desempenho eficazes, movido pela busca da produtividade e resultados maximizadores, sempre atento ao mercado, em outras palavras, à lógica capitalista.

4) Mecanismo de coordenação e integração: Visa, ao menos no discurso, a diminuir duplicidades e sobreposições (que são onerosas para o Estado), coordenando recursos para alcançar resultados favoráveis em termos de redução de custos. Assim, mais uma vez, tem-se a lógica racional que planeja, coordena e integra; que pauta-se na lógica privada, ou seja, na concretização de procedimentos que tornam a administração menos onerosa e mais eficiente, com seus fins voltados para expansão do capital/setores dominantes.

5) Intensificar o uso de tecnologias: Constituem ferramentas de apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento. Entretanto, aspecto este já criticado linhas acima, o acesso se torna restrito e a qualificação técnica não permite o real acesso da maior parte da população brasileira. Ou seja, a publicização de informações, principalmente pelo Estado, configura, nas palavras de Santos (2000), um "encantamento do mundo", em que as informações transmitidas invadem ideologicamente o mundo da política, sem passar, na maior parte das vezes, pelo crivo da crítica, de uma análise depurada – favorecendo desta forma, a "mercantilização" da democracia.

6) Marco legal: Reforça claramente a necessidade de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial, em direção aos preceitos da excelência em gestão, conforme elucidado ao longo de toda a presente seção.

7) Prevenção e combate à corrupção: Alegam a necessidade eminente de prevenção e combate a corrupção, com medidas éticas. Porém, acredita-se que a corrupção é endêmica ao capitalismo, desta forma, denunciar, combater os efeitos e eliminar as causas da corrupção exige entender a origem das mesmas. Acredita-se que uma das causas da corrupção é o próprio sistema político brasileiro, cuja marca é a privatização do espaço público (além das estruturas de poder que se formam na relação entre Estado e sociedade), conforme observou-se ao longo do trabalho.

Além disso, vale ressaltar que o próprio governo Lula, enfrentou uma grave crise de governabilidade no ano de 2005 (com o escândalo do "mensalão"⁵⁸). Desta forma, reforça-se a concepção de que a direita histórica e mantenedora das estruturas do Estado capitalista denuncia a corrupção apenas para recuperar o poder político, não para eliminar este mal que persiste na sociedade.

⁵⁸ Tal escândalo expôs à época, a corrupção presente no Congresso. Tal crise começou como um mero caso de desvio de recursos públicos na direção de uma estatal e logo se transformou na pior crise política desde o governo Collor.

8) Estudos e Pesquisas: O discurso é a eminente necessidade de desenvolver estudos e pesquisas que possibilitem uma modernização do Estado, ou seja, buscar soluções pautadas em preceitos gerenciais que permitam tornar a máquina pública menos onerosa para o social e mais eficaz para o capital.

A Carta de Brasília apresenta um discurso em que as principais preocupações e diretrizes estão voltadas para orientar as estratégias e as ações em prol da construção de um pacto para melhorar a gestão pública. Todavia, o objetivo político real é o corte de direitos e redução dos serviços públicos, tratando a gestão estatal por uma via tecnicista, descolada de suas bases políticas. Em linhas gerais, conforme pode-se observar ao longo do trabalho, que os documentos que orientam a reforma da Administração Pública durante os mandatos do ex-Presidente Lula, guiam-se por um ideário burguês, neoliberal.

Destarte, tem-se o desenvolvimento de uma política econômica, social, administrativa, que procura na realidade viabilizar a remuneração/ampliação do capital financeiro. Assim, sinteticamente, a proposta real presente nos documentos mencionados, mais especificamente na Carta de Brasília é a busca da implementação de um modelo de gestão privada no setor público. Observa-se na realidade, um nítido reforço aos princípios de desempenho administrativo voltados para a intencionalidade de desenvolver um caráter dissociativo entre a dimensão política (finalidade) e a racionalidade administrativa (dimensão técnica dos sistemas estatais).

Em outras palavras, a Administração Pública, nos documentos da reforma administrativa (dos governos Lula), concentra-se em medidas que visam a aumentar exclusivamente a racionalidade funcional do sistema administrativo estatal (voltado para atender a interesses privados e de mercado), restrito aos aspectos instrumentais (com a dissociação do caráter político) – gerando, conseqüentemente, um "tecnicismo estéreo", no âmbito dos parâmetros que orientam a Administração Pública Federal, no período em voga.

Com relação ao **Decreto nº 6.944, de 21 de Agosto de 2009** – que estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional – esse dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

Após uma leitura detalhada do mesmo, chegou-se a conclusão que sua normatização segue a mesma lógica e diretrizes dos documentos mencionados até o momento (desenvolvendo de forma minuciosa os aspectos e os preceitos presentes na Carta de Brasília) – sendo que sua base de legitimação tem como fundamento organizar a ação governamental por programas; eliminar superposições e fragmentações de ações; aumentar a eficiência,

eficácia e efetividade do gasto e da ação administrativa; orientação por resultados; racionalizar os níveis hierárquicos e amplitude de comando; orientar para as prioridades de governo; organizar por competência e resultados.

Todos esses aspectos, apesar de aparentarem um caráter progressista, conforme já mencionado, na realidade, guiam-se por uma lógica neoliberal, que não têm como fundamento a ampliação da democracia e dos direitos sociais.

Em linhas gerais, alguns dos aspectos mencionados e apresentados pelo presente decreto permitem afirmar a existência e a manutenção de algumas normatizações e formatações impressas no Decreto Lei nº200/67. Entretanto, com algumas inovações no âmbito da flexibilização gerencial da cadeia administrativa – com a presença de nítidos aspectos que visa a agilidade e a redução de custos.

Uma pertinente crítica ao referido decreto situa-se no tocante às formas de contratação, observa-se:

§ 2º Prescinde de autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o provimento de cargo docente e **contratação de professor substituto**, observado o limite que cada universidade federal se encontra autorizada a manter em seu quadro docente, conforme norma conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação (DECRETO nº6944 de 21 de Agosto de 2009, grifo nosso).

A contratação de professor substituto implica em uma significativa rotatividade no âmbito do ensino superior, podendo comprometer o *contínua* das atividades que envolvem o processo de ensino-aprendizagem durante o processo de formação dos alunos – além de constituir um vínculo empregatício precário, na medida em que não são assegurados direitos aos professores que se encontram nessa modalidade de contratação, como: plano de cargos e salários, férias remuneradas, dentre outros.

Quanto ao sistema de organização e inovação institucional no âmbito do governo federal, nota-se o reforço dos seguintes preceitos:

III - desenvolver padrões de **qualidade e de racionalidade**; IV - proporcionar meios para melhorar o desempenho institucional e **otimizar a utilização dos recursos disponíveis**; V - **reduzir custos operacionais** e assegurar a continuidade dos processos de organização e inovação institucional. (DECRETO nº6944 de 21 de Agosto de 2009, grifo nosso).

Mediante o exposto, de acordo com Lima (2006), vem ocorrendo sistematicamente a prática do discurso da racionalidade administrativa nas Universidades, introduzindo uma metodologia de participação dos escassos recursos que contemplatesse resultados e exonerasse o Estado de novos encargos previdenciários – pela adoção da mais ampla terceirização das

atividades - meio e, conforme já mencionado, pela precária contratação de professores por tempo determinado, da qual a figura do professor substituto é o melhor exemplo.

Destarte, o que está presente nos decretos sancionados pelo ex-Presidente Lula, são propostas vinculadas a uma nítida orientação neoliberal, de desregulamentação e destituição de direitos, como os trabalhistas, por exemplo. Assim, tal vinculação apresenta-se como uma contrarreforma no âmbito da Administração Pública, uma vez que configura-se como uma ordem centrada e voltada para o mercado como regulador social e de fato, nada direcionada para a ampliação de direitos.

Outro documento elaborado durante a gestão do ex-Presidente Lula foi o "**Relatório Final do 1º Fórum Nacional de Gestão Pública**" de 30 de Abril de 2009. Vale ressaltar que o objetivo do fórum foi lançar o ano de 2009 (Ano Nacional da Gestão Pública) e agregar parceiros estratégicos em torno da agenda proposta pela Carta de Brasília, com a finalidade (ao menos no discurso) de melhorar a gestão pública no contexto da nova estratégia da GesPública.

Na realidade, o que se busca com o presente relatório é agregar esforços com a intenção de obter o mesmo nível de modernização de setores da iniciativa privada. O discurso dos representantes da GesPública reafirma a importância e a necessidade de ampliação da rede de voluntários⁵⁹ (consequentemente, desresponsabilizando o Estado de seu compromisso para com a sociedade civil) e ainda, que a competitividade brasileira passa indiscutivelmente pela eficiência e a capacidade do setor público – contribuindo, na realidade, para a eficiência do sistema produtivo do país.

Além de reforçarem os preceitos presentes na Carta de Brasília, o relatório ressalta que o aperfeiçoamento da gestão pública pressupõe a conscientização dos servidores, para que estes "comprem" a agenda da Carta de Brasília.

Vale ressaltar que o motivo implícito do chamamento dos funcionários da administração para aderirem e "comprarem" (conforme presente no Documento de Referência) a agenda da Carta de Brasília, deve-se ao fato de que, a carta norteia-se por preceitos e princípios neoliberais – portanto, deve ser aderida pelos servidores da Administração Pública para conduzirem os rumos da mesma por este viés, favorecendo, consequentemente, os setores dominantes e representantes do grande capital.

Outro documento analisado foi o "**Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**", de 2009. A proposta foi a de desenvolver um projeto de cooperação técnica voltada para a "modernização da Gestão

⁵⁹ Vale enfatizar que esse e outros aspectos são apresentados em cada um dos documentos analisados. Por este motivo, aparecem de forma reiterada ao longo do trabalho.

Pública", uma parceria entre a Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Agenda Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

O Inventário constitui, segundo seu idealizador (o consultor, Caio Marini), um levantamento das principais iniciativas do governo federal voltadas para a melhoria da gestão pública neste início de século. De acordo com o consultor, as medidas foram adotadas visando efetivar determinada política pública, sob uma perspectiva que "contempla o aperfeiçoamento da administração segundo os aspectos da profissionalização, do gerencialismo e da governança pública" (ibidem, p. 2).

As principais medidas e propostas de melhoria para a gestão, dentro dos princípios firmados por seu idealizador, consistem em: 1) Medidas de natureza sistêmica (as quais serão abordadas no presente trabalho) e 2) Medidas para melhoria da gestão nos Ministérios (estas que não serão trabalhadas, tendo em vista sua especificidade e particularidade e que foge do escopo de análise do presente trabalho).

O Inventário procura focar as orientações para medidas que propiciem um aprimoramento de instrumentos de gestão orientados para resultados (lógica empresarial/privada) sem abrir mão da responsabilidade fiscal⁶⁰ – ou seja, não se perde de vista a preocupação mercadológica guiada pela orientação política e econômica de cunho neoliberal, reforçando para tanto, a necessidade de construir um "novo Estado". Estado esse que deve ser mais ágil, eficaz e efetivo, redefinindo seu papel, a fim de garantir, conforme o próprio documento explicita, a estabilidade econômica – questões monetárias e fiscais.

Outro aspecto passível de crítica é a seguinte afirmação do idealizador do Inventário:

Desde a década de 90, houve avanços consideráveis no aperfeiçoamento da formulação e execução de políticas no Brasil, por meio da adoção de uma metodologia específica de planejamento por programas (o Plano Plurianual⁶¹), do

⁶⁰ Leia-se: garantia do superávit primário.

⁶¹ De acordo com o economista Miranda (2003), em 1995, primeiro ano do governo FHC, a obrigação constitucional de apresentar o Plano Plurianual (PPA) foi motivo para que o ex-Presidente expusesse – no Congresso Nacional – as linhas mestras do seu plano econômico, do seu projeto para o país. O autor afirma que o fracasso do plano era previsível, uma vez que pautava-se em premissas falsas. O PPA de FHC era a explicação do Plano Real, que foi montado na esteira da política de abertura da economia brasileira ao mercado internacional adotado pelo governo Collor. O PPA de FHC era fundamentalmente um plano para tirar proveito da conjuntura econômica daquele período, determinada por uma enorme liquidez internacional. Nas tabelas apresentadas por aquele plano, a necessidade de financiamento do setor público seria zero, de 1996 a 1999. Era o plano da estabilidade monetária, do crescimento gerado pelo mercado e do equilíbrio fiscal absoluto. Nas suas previsões, a dívida líquida do setor público total diminuiria, em 1996, de 22,5% do PIB para 15,8%, em 1999. Dados completamente falsos. Segundo o autor, nenhum desses dados se confirmou. O país estagnou, tivemos outra década perdida. A dívida pública líquida cresceu sem parar, saindo dos 30% do PIB em 1995 para os 58,3% de 2003. Em contrapartida, o dispêndio público estagnou e o investimento do Estado brasileiro reduziu-se drasticamente. Ainda de acordo com o economista, o PPA no governo Lula apesar do discurso ter sido diferente, com a afirmação e convocação da participação popular na condução do plano nos diversos setores (saúde, educação, assistência etc.), mais uma vez ocorreu uma grande frustração da sociedade, uma vez que

desenvolvimento de carreiras de Estado com uma sólida formulação de políticas governamentais e, finalmente, da criação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento das políticas (INVENTÁRIO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PARA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO, 2009, p.6).

De acordo com Behring (2009), durante a década de 1990 no Brasil, houve um processo amplo de contrarreformas no âmbito do Estado, em um contexto marcado pela execução dos preceitos neoliberais no Brasil. Segundo a autora, as políticas sociais entram, neste cenário, caracterizadas como: paternalistas, geradoras de desequilíbrios, custo excessivo do trabalho e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados.

Nesta perspectiva, os benefícios, serviços e programas sociais deixam de serem direitos sociais para se tornarem direito do consumidor. Decorre desta razão as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, este que se torna mínimo para o social e máximo para o capital.

O discurso que envolve a necessidade de aprimorar a governança no âmbito do Estado se justifica no Inventário, na medida em que, segundo seu idealizador, existe um acentuado descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do Estado em atendê-las – sendo esta mais uma das razões pela qual procurou-se justificar a necessidade de aprofundar medidas de natureza gerenciais, fundamentalmente de ajuste fiscal, visando, desta forma, a recuperar a capacidade estatal de promover a eficiência operacional e o equilíbrio das contas públicas.

Apesar de o Inventário reafirmar continuamente a preocupação acerca da necessidade de definir e implementar políticas públicas, na verdade este é o discurso ideal, contudo irreal, pois na realidade a gestão administrativa (desde o Decreto Lei nº200/67, mais primordialmente no Plano Diretor) encontra-se a serviço de um ideal neoliberal de enxugamento, controle e eficiência – preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada ao setor público.

E ao contrário do discurso (e conforme pode-se observar nas afirmações de Behring, descritas anteriormente), não houve expansão e melhoria na qualidade dos serviços e das políticas públicas, assim como o Estado não se tornou mais sólido para o social, nem democrático e cidadão.

Em linhas gerais, os preceitos do Plano Diretor – reforma de 1995 –, já propunha aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal a funções próprias e transferir a

manteve-se as políticas de focalização pregadas pelo Banco Mundial e defendidas pelo Ministério da Fazenda. Assim, a hegemonia econômica sobre a nação passou a balizar a política econômica, fiscal, monetária, administrativa, social, dentre outras, dentro da lógica neoliberal.

Estados e Municípios ações de caráter regional e local. Desta forma, o Inventário agrega esses elementos e os aprofunda, mantendo e intensificando medidas de ajuste fiscal, modernização, ordenação jurídica para atender ainda mais os interesses privados, governo eletrônico (acesso restrito), parcerias com a sociedade civil (que tem como objetivo central desresponsabilizar o Estado para com o social).

No Inventário consta:

A atuação do Comitê Gestor é pautada pelos instrumentos típicos da agenda gerencial, tais como o estabelecimento de metas com base em indicadores, o gerenciamento intensivo de projetos e os sistemas de monitoramento e avaliação de resultados. Esse fato por si só evidenciou a relevância que assumiu a gestão como forma de viabilizar os resultados pretendidos, mais o marco distintivo no período fica por conta do Ano Nacional de Gestão Pública, por Decreto Presidencial, em março de 2009 (INVENTÁRIO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PARA MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO, 2009, p.6).

Pode-se afirmar que, o Inventário reforça e normatiza os preceitos centrais já apresentados nos demais documentos mencionados, no tocante à profissionalização, ao gerencialismo e à governança pública, partindo dos preceitos presentes na Carta de Brasília, no Anteprojeto nos Decretos (que prevêm a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização- GesPública).

Em linhas gerais e resumidamente, o que de fato se observa é que este documento, assim como todos os outros trabalhados, segue uma lógica e uma estrutura com uma orientação claramente neoliberal, com a exaustiva normatização de medidas de cunho gerencial, com um discurso aparentemente progressista, de uma gestão preocupada com o cidadão⁶², com o servidor público e com as políticas sociais.

Contudo, na realidade, o caráter "progressista" impresso em toda a documentação que conduz a reforma da Administração Pública federal, durante os dois mandatos do ex-Presidente Lula, não encontra condições objetivas de se concretizar – tendo em vista que toda a orientação do referido governo (no tocante aos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, etc.) apresentada ao longo do trabalho, esteve direcionada para atender aos interesses das classes/setores dominantes e do grande capital financeiro mundializado.

Para finalizar o processo de análise documental, o último documento analisado e produzido no governo Lula referente ao processo de reforma administrativa é a "**Agenda**

⁶² O "chamado" para os cidadãos tem como característica final fazer com que estes se tornem "voluntários" e parceiros do Estado – delimitando o processo de responsabilização dos mesmos. Assim como os funcionários (implicados no processo de profissionalização que remete ao discurso de reconstrução da burocracia pública), que devem ser cooptados para aderirem ao projeto hegemônico – ou seja, o capitalista; e as políticas sociais, continuam focalizadas, fragmentadas e precarizadas.

Nacional de Gestão Pública" – esta que representa um documento formulado por iniciativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e que tinha como proposta e objetivo promover um debate em torno da modernização da gestão pública.

O SAE propõe um amplo debate sobre o tema por intermédio da "Agenda Nacional de Gestão Pública" que demarcou o compromisso com a Carta de Brasília. O discurso que perpassa a Agenda tem como fundamento argumentos que reforçam a necessidade de se aproveitar, na discussão sobre o Estado e a reforma administrativa do mesmo, os métodos que se desenvolveram ampla e solidamente no ambiente das empresas.

Outra questão relevante é a presença da parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) na organização da "Agenda Nacional de Gestão Pública", uma vez que tal relação visa a assegurar a incorporação do setor produtivo neste debate (de forma explícita), com o argumento de que a competitividade da economia brasileira depende da qualidade da Administração Pública do país.

Demonstram claramente que o processo de reforma administrativa consiste em um viés importante para o desenvolvimento econômico, reforçando, desta forma, a argumentação que elucida a forte presença da orientação neoliberal no âmbito da administração.

Na Agenda o argumento mencionado acima pode ser observado:

(...) a SAE e o MBC posicionam-se no sentido de assegurar a institucionalização de iniciativas alinhadas com a Agenda Nacional de Gestão Pública, a partir de uma visão que transcende a ótica governamental e que transborda por incorporar pontos de vista de atores privados e público-não-estatais comprometidos com uma agenda de mudança na administração pública brasileira (AGENDA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA, 2009, p.8).

Dentro dos Temas apresentados na Agenda: Burocracia Profissional e Meritocrática, Qualidade da Política Pública, Pluralismo Institucional, Repactuação Federativa nas Políticas Públicas, o papel dos órgãos de controle e a governança, absolutamente todos, seguem a mesma lógica e orientação.

Para exemplificar, pode-se mencionar alguns exemplos em cada um dos temas abordados na Agenda, estes são:

Burocracia Profissional e Meritocrática: na Agenda há a argumentação de que os problemas referentes a essa temática podem ser solucionados, em partes, com a incorporação de processos que envolvem a flexibilidade para o recrutamento, a fixação e o aproveitamento adequado de quadros de excelência na Administração Pública, a promoção de competência competitiva entre os funcionários e entre os setores públicos visando a atingir especificamente a eficiência de mercado e a lógica privada no setor público, dentre outros.

Já no âmbito da Qualidade da Política Pública, os problemas neste setor, segundo os idealizadores da Agenda, devem ser solucionados com um gasto público eficiente e ainda que instituições públicas e privadas forneçam (em parceria) suporte a programas de desenvolvimento de lideranças com foco em resultados. Outra solução seria o uso de tecnologias de informação e comunicação inovadoras – gerando eficiência e transparência, implicando, contudo, em processos de corresponsabilização (conseqüentemente, desresponsabilização Estatal), envolvendo dirigentes do governo, funcionários públicos, empresas e a sociedade civil dentre outros.

Quanto ao Pluralismo Institucional, a perspectiva gerencial na solução de problemas aparece de forma clara e explícita, com um demarcado discurso que implica a necessidade de reformular o direito administrativo para que ele não se torne um obstáculo à criação de um ambiente propício para o desenvolvimento do país – para o surgimento da cultura empreendedora no setor público. Além disso, enfatiza-se a importância de permitir ao Estado dispor de flexibilidade e de capacidade de inovação nas negociações (guiado por parâmetros de governança) e a importância de combinar finalidade pública e critérios de gestão privada criando instituições modernas, autônomas e flexíveis. Finalmente, outra solução seria a de gerar parcerias do setor público com o setor privado com a elaboração de instâncias recursais dotadas de procedimentos flexíveis para arbitragens de interesses público e privado dentre outros.

No tocante à Repactuação Federativa nas Políticas Públicas, a solução de problemas pelo viés gerencial imprime a necessidade de rearranjos mais flexíveis, com incentivos institucionais que possibilitem um aprofundamento da colaboração e corresponsabilização (chamamento que conta com a solidariedade e ajuda mútua, junto à sociedade civil); o uso de subsídios entre os entes federados com o uso de processos simplificados que permitam gerar competitividade (preceito empresarial), execução da Reforma Tributária, dentre outras.

No âmbito do papel dos órgãos de controle, procedimentos gerenciais poderiam ser implementados através da fiscalização voltada para resultados, preocupação com custos de transação que repercutam sobre a competitividade, atualização do direito administrativo para que este torne os procedimentos mais ágeis e eficientes – e, conseqüentemente, menos obsoletos e onerosos para a máquina pública.

Finalmente, no que diz respeito à governança, o discurso presente na Agenda é o de que para que ela se torne possível, é necessário o uso de procedimentos que permitam um maior engajamento privado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e o uso de coordenação horizontal e vertical dos órgãos do governo. Mais uma vez, cabe ressaltar que a finalidade de um governo neoliberal, como foi o caso do governo Lula, a

implementação e efetivação de políticas públicas não era o foco do governo – na realidade, a gestão foi marcada por um governo máximo para o capital e mínimo para o social.

Mediante todo o exposto na seção, a análise dos documentos apresentados, permite inferir e concluir que as condições políticas no âmbito da gestão administrativa federal durante os dois mandatos do ex-Presidente Lula seguem os rumos de uma reforma continuísta ao gerencialismo – este que foi muitas vezes expressos nos documentos de forma clara e explícita, conforme foi possível observar nas citações e análise documental.

Do ponto de vista institucional, é possível afirmar que no âmbito da Administração Pública Federal, nos mandatos do ex-Presidente Lula, houve um processo de fortalecimento das medidas de cunho gerencial (neoliberal), mercadológicas e privadas – delimitando um falso discurso democrático voltado para a cidadania. Isso porque o que é reforçado é o discurso da necessidade de se promover (via Administração Pública) a descentralização, a transferência de atividades estatais para o mercado, o uso de corresponsabilização para com a sociedade com o objetivo de reduzir cada vez mais o papel e as responsabilidades do Estado e atribuí-lo à sociedade civil, a incorporação irrestrita de mecanismo de concorrência no âmbito da Administração Pública, seguindo uma lógica empresarial/privada.

Assim, pode-se afirmar que, durante a gestão do ex-Presidente, houve uma dissociação entre a dimensão política e a racionalidade administrativa voltada para o fim de ampliação e universalização de direitos.

Torna-se correto afirmar também que o cerne das propostas de reforma administrativa dos governos Lula aponta (conforme verificou-se com a pesquisa e análise documental) para uma reatualização do Decreto Lei nº200/67, para a reafirmação e aprofundamento de várias medidas impressas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e, ainda, para a vasta presença do falso discurso que se pretende passar por democrático – voltado para o bem dos "cidadãos brasileiros". O que, na realidade, implica no uso desmedido e descabido de práticas gerenciais na Administração Pública, conforme procurou-se demonstrar ao longo do presente trabalho.

Assim, para concluir, é possível afirmar que Lula intensificou o processo de contrarreforma no âmbito da Administração Pública Federal, a qual foi amplamente marcada e delimitada por falso discurso de democracia cidadã. Na realidade, corrobora-se a análise de Lima (2006) quando esta reafirma os nefastos resultados da gestão do ex-Presidente, uma vez que a nação encontra-se diante de uma gestão que contou com uma política que concentrou renda, que privilegiou o setor financeiro, que aumentou as taxas e as tarifas dos serviços públicos, que suprimiu direitos sociais, que multiplicou a indignância e o desemprego, que se afinou ao modelo econômico neoliberal dependente.

Tem-se, então, um quadro marcado fortemente pelo esgotamento da esperança da nação no sentido de eleger um governo que de fato fosse capaz de promover uma sociedade mais justa e igualitária – Lula "enganou" os trabalhadores, na medida em que não fez cumprir a promessa de campanha de contemplar a grande aspiração de emprego, terra, moradia, salários e melhores condições de vida. Contudo, é certo que não existe nenhuma possibilidade real de se edificar melhoras significativas para a sociedade dentro do modelo hegemônico capitalista neoliberal.

O importante é não perder de vista – as correntes socialistas, progressistas e os diversos sujeitos sociais – a eminente necessidade de encarar a hegemonia neoliberal, sendo necessário refletir e lutar contra ela, criando mecanismos e instrumentos de democratização para que seja possível pensar e acreditar em dias melhores, caso contrário, as contrarreformas não terão fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

ORDENAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO GOVERNO LULA: CONTINUIDADE OU RUPTURAS?

A vitória eleitoral de Lula se deu em um contexto de grandes desafios tanto internos quanto externos, tanto imediatos quanto mediatos, tanto teóricos quanto prático-políticos. Havia a esperança de o governo Lula assumir efetivos compromissos com as reformas estruturais necessárias, no sentido democrático e popular. Sabia-se, entretanto, que as dificuldades seriam grandes, assim como os desafios que o ex-Presidente iria enfrentar.

O governo Lula recebeu a herança neoliberal do governo anterior (FHC) que implementou uma série de “reformas estruturais”. Estas que, a rigor, são e sempre foram contrarreformas – que seguiram metas preestabelecidas de ataques aos interesses democráticos, populares e nacionais – com drásticas mudanças na Constituição Federal de 1988 e a implementação do receituário do FMI e a adoção de uma legislação estratégica refratária às oscilações das vontades presentes nos setores progressistas da sociedade civil.

Sendo que tais medidas foram necessárias ao desmonte de conquistas e direitos sociais, inclusive trabalhistas, bem como a privatização e a desnacionalização da economia, garantindo aos grandes grupos financeiros “especialmente os oligopólios multinacionais de origem exógena – os privilégios que detinham e cada vez mais exigiam, sem quaisquer empecilhos institucionais” (ROCHA, 2003, p.40). Ainda de acordo com o autor,

A realização do projeto neoliberal no Brasil, no quadro de emoldurado pelo ciclo de longo curso que assola o capitalismo internacional e os impasses pretéritos existentes ao desenvolvimento interno, gerou uma crise nacional profunda e multifacética. Raras vezes a história do País registrou uma situação que os problemas se mostrassem tão claros, persistentes, interligados e capazes de atingir as mais diferentes dimensões da sociedade: da economia às relações culturais, da forma do Estado ao regime político, dos valores às práticas governamentais. A “modernização conservadora” da última década foi uma espécie de fermento das contradições antagônicas que, hoje, tornam impossível o prosseguimento da história política nos moldes do passado. Por isso, o tema da mudança ocupou o núcleo da agenda política nacional, a despeito dos vários conteúdos que assumiu durante a campanha presidencial (ROCHA, 2003, p. 40).

Neste íterim, o autor mencionado faz uma analogia ao citar que a “era” das contrarreformas foi emblemática no Brasil, uma vez que transitou-se do “purgatório” da crise herdada no regime militar, nos anos 80, ao “céu” do auge neoliberal, para depois descer ao “inferno” da tragédia social – com um quadro marcado por uma dependência exacerbada e

reestruturação da “coisa pública”, segundo os interesses exclusivos das grupo monopolista-financeiros, recessão, desemprego, pobreza, violência.

É possível afirmar que o contexto apresentado acima, de orientação nitidamente neoliberal de administrar e as suas nefastas consequências, começou a ser implementado durante o governo de FHC (dois mandatos) – e que teve uma nítida e clara linha continuísta nos oito anos de governo Lula. Tal afirmação se torna possível a partir dos dados apresentados e analisados ao longo do presente trabalho.

Conforme consta na exposição apresentada no terceiro capítulo, desde que assumiu, em Janeiro de 2003, o governo Lula praticou uma política econômica de inclinação inequivocadamente liberal. Assim, conforme ressaltou Paula (2003), teses e argumentos incansavelmente criticados pelo Partido dos Trabalhadores, foram afirmados pelo governo Lula com desconcertante naturalidade.

Com o discurso que reforçava a necessidade de recuperar a “credibilidade” do país essa foi a justificativa central para a manutenção e até mesmo exacerbação, da política econômica engendrada pelo governo Lula. Além disso, encaminhou reformas (de fato, contrarreformas) cujo conteúdo neoliberal é indiscutível, como exemplo: a reforma da Previdência, a Lei de Falências, o projeto de Parcerias Público-Privadas, as reformas universitárias dentre outras.

Para reforçar essas considerações, a condução das políticas sociais em sua gestão não foi a de ampliação dos direitos e sua universalização, mas a redução dos direitos e a “focalização” – ou seja, as políticas sociais enquadraram-se, portanto, no modelo das “políticas compensatórias” típicas dos governos neoliberais.

De acordo com Neto (2005),

O modo de fazer política do governo Lula fica claro também na sua relação com os movimentos sociais. Ele jamais apelou para a sua mobilização para pressionar em favor de medidas de seu interesse, isto é, jamais recorreu à mobilização social para reforçar qualquer suposto caráter de esquerda do governo; pelo contrário: como já vimos, os laços do governo com os movimentos sociais têm tido outros objetivos. Na continuidade do “Lulinha Paz e Amor” da campanha eleitoral, os conflitos com as classes dominantes foram sempre evitados - até porque predominaram amplamente as políticas favoráveis a elas. Inversamente, os conflitos com os setores populares não são evitados, mas apenas contidos e sufocados (ibidem, 2005, p. 74).

Apesar de tal análise ter sido apresentada antes do término do primeiro mandato, tais características permaneceram inalteradas até o fim do governo Lula – momento em que se observou a total falta de mobilização social e incentivo às mesmas. Assim, todos esses

elementos reforçam novamente a orientação das políticas neoliberais no governo Lula que condicionaram as ações de sua gestão e marcaram todo o seu mandato (8 anos).

Esse amplo predomínio é garantido pelos vínculos sociais mais fortes que o governo estabeleceu e manteve com representantes do grande capital e pelas posições políticas que predominaram no conjunto de sua base de apoio. Assim, torna-se correto afirmar, com base nos elementos apresentados, que os vínculos do governo Lula com os setores populares tiveram um caráter mais instrumental e funcional – sobretudo para desmobilizá-los.

Na realidade, o governo Lula se adaptou com facilidade ao contexto de restrições, contentando-se em desenvolver um discurso marcado pela preocupação social, e em implementar políticas fundamentalmente voltadas para compensação das perdas mais agudas causadas pela própria política econômica, que se manteve a mesma do governo anterior.

Entretanto, apesar da retórica apresentada por Lula, a política econômica e social de seu governo não inovou em relação às de FHC. A estratégia de Lula de ampliar os programas de redistribuição de renda, por exemplo, não implica uma alteração na estrutura de distribuição de renda e riqueza.

No tocante aos aspectos amplamente analisados no presente trabalho – como o processo de desindustrialização e dessubstituição de importações, a reprimarização das exportações, uma ampla dependência tecnológica, dentre outros – permitem afirmar, com base em dados que a política do governo Lula manteve o caráter concentracionista, conservador e dependente de FHC. Além disso, as receitas oriundas dos impostos foram vastamente utilizadas para o serviço da dívida pública, que remunera os investimentos de grupos de altas rendas, do que para a provisão de bens públicos.

Assim, pode-se observar que o investimento público, que contribui tanto para a aceleração do crescimento quanto para a própria redistribuição de renda, que permitiria ampliar a oferta de bens públicos, foi sistematicamente sacrificado em todo período FHC e Lula.

Outra constatação referente ainda as análises da primeira gestão de Lula, que seguiu um rumo de continuidade até o fim de seus dois mandatos, diz respeito a seguinte observação de Neto (2005):

(...) o governo Lula não buscou nenhum meio de concretizar as demandas mínimas da esquerda democrática, qual seja: priorizar o pleno emprego, o crescimento econômico e a redistribuição de renda. A política econômica prossegue sendo regressiva (não há, nem houve, qualquer iniciativa no sentido de tornar os impostos mais progressivos), desfavoráveis ao crescimento econômico, marcado pela convivência de juros altos e câmbio valorizado, e ao emprego, com a taxa de desemprego não muito distante da marca atingida no governo anterior. Enquanto isso, apresenta-se como vitórias iniciativas como a re-introdução do crédito

consignado para promover a expansão do consumo, estimulando-se o endividamento das famílias a taxas de juros excepcionalmente altas e fragilizando sua posição financeira (NETO, 2005, p.101).

Conforme ressaltam Tautz et al (2010), durante o governo Lula, o papel do Estado foi fortalecido durante toda a gestão do ex-Presidente, implicando uma maior capacidade de regulação pública dos interesses privados. Em favor dessa tese, os autores citam como exemplo as iniciativas do governo relativas às propostas de regime de partilha para a exploração do petróleo da camada pré-sal e o reforço do papel da Petrobras, bem como a proposição de resgate da Telebrás no contexto do Programa Nacional de Banda Larga.

Os autores elucidam ainda que, embora o Estado tenha se tornado mais presente na economia durante o governo Lula, o ponto a ser ressaltado é que tal fato não implicou uma maior presença estatal na condução de um maior controle público. Ao contrário, Taltz et al (2010) afirmam que o balanço da gestão do ex-Presidente permite inferir que houve uma transferência massiva de recursos públicos, acompanhada de flexibilização institucional. Em outras palavras, não houve um Estado forte para atender os interesses das classes subalternas, mas sim, para viabilizar os negócios do capital/setores dominantes.

É possível afirmar, mediante os dados apresentados ao longo do presente trabalho (fundamentalmente no tocante aos elementos trabalhados no capítulo três, referente à política econômica, e social do governo Lula) que a gestão do ex-Presidente configurou-se como um quadro de mediocridade e retrocessos mediante o grave processo de contrarreformas⁶³ – fundamentalmente na desregulamentação de direitos e favorecimento do capital financeiro em detrimento da ampliação e aprofundamento de direitos.

Vale destacar, entretanto, que o aspecto de maior relevância no presente trabalho, diz respeito à análise documental – que permitiu apreender os rumos da reforma (contrarreforma administrativa da gestão pública federal instituída pela ex-Presidente Lula, ao longo de seus dois mandatos). Para cumprir a finalidade e fundamentar a pesquisa, acredita-se ter sido de suma relevância apreender os elementos que compõem e dão materialidade a ordem administrativa brasileira, tendo como elemento central a conformação do Estado brasileiro e das classes dominantes (agrária e industrial, compondo o pacto de dominação conservadora) – que vêm garantindo a reprodução da ordem capitalista no Brasil.

No tocante à análise documental propriamente dita, em linhas gerais, o que de fato se observou ao longo do estudo dos documentos, foi que a orientação da reforma da

⁶³ Um balanço crítico do governo Lula, parametrado por dados exaustivamente analisados (que comprovam o processo acentuado de contrarreformas instituídas pelo ex-Presidente Lula ao longo de seus dois mandatos) pode ser encontrado em: Os Anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010 - Vide bibliografia referenciada.

Administração Pública Federal, engendrada pelo governo Lula, guiou-se por um norte claramente neoliberal e pautado por preceitos gerenciais – estes que deflagram um discurso aparentemente progressista, no sentido de promover uma melhoria na qualidade de vida dos "cidadãos brasileiros", das políticas sociais, das condições de trabalho dos servidores públicos dentre outras.

Entretanto, na realidade, o mencionado caráter "progressista" impresso em toda a documentação que conduz a reforma da Administração Pública Federal, durante os dois mandatos do ex-Presidente Lula, não encontra condições objetivas para se concretizar – uma vez que a orientação política e institucional, do governo Lula é neoliberal (no tocante aos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, etc.); e estiveram, portanto, direcionados para atender aos interesses das classes/setores dominantes e do grande capital financeiro mundializado.

Conforme comprova a análise documental, a Administração Pública Federal também foi marcada (amplamente) pelo processo de contrarreformas neoliberais durante os dois mandatos de Lula, conformando um cenário com as seguintes características:

(...) além de reduzir a intervenção do Estado no sentido democrático e social, o projeto neoliberal promove a reorganização da burocracia pública, buscando centralizar as decisões e o controle burocrático, enfraquecer os quadros permanentes e permitir a manutenção da sua imbricação com o patrimonialismo, através de uma proposta que combina monocratização com flexibilização da burocracia. Nesse sentido, o projeto de transnacionalização radical da economia nacional, conduzido pelo pacto conservador de dominação, promove uma contrarreforma do Estado - que o enfraquece em sua dimensão social e democrática - e uma contrarreforma administrativa - que inviabiliza o fortalecimento da dimensão formal, meritocrática e impessoal da burocracia. A contrarreforma operada destrói as condições necessárias para o Brasil trilhar no caminho da universalização e aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2006, p.361).

Assim, o modelo propagado como "perfeito" é o gerencial, este que, conforme observou-se ao longo do presente trabalho, na realidade está centrado no cumprimento de metas, números, quantidades – e como não poderia ser diferente, a lógica da produtividade, dos mercados, do capital. Corrobora-se com Alves (2001), quando este elucida que o governo prefere produtividade, isto é, o resultado final, independente do processo social através do qual se produz um determinado serviço.

O autor ressalta:

(...) o maior dos absurdos é a idéia de que, através de um tal modelo gerencial de administração pública, o Brasil sofrerá qualquer grau de desenvolvimento. Para

haver desenvolvimento, deve haver rupturas, saltos e superações, não é possível um desenvolvimento apenas por continuidade. Mesmo que o modelo posterior tenha elementos do modelo ulterior, isso não significa que a necessidade de ruptura seja desconsiderada. Contudo, o governo não apresenta esse elemento, não deixar cair a máscara, é de se esperar tendo em vista o seu compromisso com o FMI; o que, entretanto, causa estranheza é setores da esquerda insistirem na defesa de teses que acabam não se diferenciando qualitativamente do modelo apresentado por FHC. Isso ocasiona, como estamos presenciando, uma onda de cooptação, aberta ou velada, resultante dessa proximidade de visões (ALVES, 2001, p. 20).

As diversas nomenclaturas presentes nos documentos analisados, como "publicização", "contratualização" dentre outras na verdade dizem respeito a trâmites distintos para privatizar aquilo que é público.

No campo dos serviços, o objetivo é esvaziar o Estado, diminuir os investimentos sociais, repassar o que interessa para iniciativas privadas e, em outros setores, trazer a iniciativa privada – na lógica ou na pessoa física dos capitalistas que podem ser responsáveis pelos contratos de gestão e que assumem papel central e principal na destruição dos serviços públicos e na constituição de uma Administração Pública cada vez mais vazia no tocante às ações do Estado nas esferas sociais.

Frente às considerações que a análise documental permitiu apreender, e ainda, do trabalho como um todo, outra conclusão que merece ser apresentada é o conformação da burocracia no contexto da gestão do ex-Presidente Lula.

Entretanto, antes de apresentar a conformação desta, torna-se relevante elucidar (novamente) que a burocracia representa um dos elementos de materialidade do Estado e expressa também as contradições da sociedade de classes que implicam na existência do Estado como estrutura de dominação política. Ou seja: ela apresenta um caráter contraditório: é responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem capitalista (garantindo os interesses das classes dominantes) e, ao mesmo tempo, apresenta uma racionalidade potencializa a intervenção administrativa em uma perspectiva voltada para atender as demandas e necessidades das classes dominadas.

Entretanto, a lógica de utilizar a racionalidade burocrática para concretizar e viabilizar direitos não se materializou no governo Lula, (uma vez que durante a gestão do ex-Presidente, este assumiu um compromisso, que em grande parte se concretizou, junto aos setores dominantes e do capital financeiros) tendo em vista que, configurou-se no Brasil, durante a gestão de Lula, um Estado forte – entretanto, para atender os interesses dos setores dominantes e do capital mundial é pouco ou nada permeável aos interesses das classes subalternas. Portanto, é possível afirmar que o Estado e a burocracia no Brasil, ainda não foi

capaz de produzir de fato uma ampliação de direitos⁶⁴, mais sim, a desregulamentação dos mesmos, que foi também colocado em cursos no governo neoliberal do ex-Presidente Lula.

Com o presente trabalho, é possível afirmar e reafirmar amplamente (com base nos dados apresentados) que o Estado brasileiro desempenhou ao longo da gestão do ex-Presidente Lula (e ainda vem desempenhando) a função primordial de grande fiador da institucionalidade neoliberal – garantindo que a acumulação bancária e financeira e os lucros das grandes empresas nacionais e estrangeiras mantivessem uma linha de continuidade e desenvolvimento sem entraves endógenos. Ou seja, cabe reiterar que tal perspectiva se manteve no governo Lula tal qual nos demais governos de orientação neoliberal, como o de FHC por exemplo.

Vale elucidar que a adesão de Lula (que foi militante do Partido dos Trabalhadores e que manteve até a sua posse um discurso amplamente democrático e popular), frustrou e fracassou junto aos setores populares e a classe trabalhadora. Na medida em que o ex-Presidente adere plenamente aos preceitos/receituário neoliberal, significou a permanência da crise econômica e social – que sobretudo afeta (e vem afetando) as camadas mais pobres da população, gerando um sentimento de frustração e decepção, para aqueles que confiaram e acreditaram na possibilidade de mudança advinda da gestão do ex-Presidente.

Além disso, cabe destacar ainda que o fracasso do governo Lula também teve um impacto negativo sobre o projeto histórico da esquerda socialista, na medida em que este governo não só fracassou política e moralmente, mas também em sua adesão ao neoliberalismo – e pareceu confirmar os vaticínios sobre a ausência de alternativas emancipatórias à globalização neoliberal.

Para finalizar, mediante o contexto apresentado e visando a criar estratégias de luta junto às classes subalternas, tornam-se relevantes os estudos que se propõem pensar e discutir o que vem ocorrendo no setor público (e as configurações do capital financeiro mundializado) – objetivando, a partir dessas reflexões, criar condições reais e objetivas para se estruturar e se conduzir uma contra-hegemonia aos ditames impostos pelo capital. Para tanto, de acordo com Alves (2001), torna-se imprescindível compreender a propriedade privada, o lucro, a mercadoria, as relações sociais de produção e as forças produtivas.

Além do mencionado, para o autor, o debate deve situar-se em dois desafios centrais: a) superar as bases teóricas (a partir da crítica) da literatura acumulada sobre o tema em questão, principalmente no que diz respeito ao serviço público e a Administração Pública e b)

⁶⁴ Vale destacar que, apesar da conformação do Estado em desregular direitos sociais outrora conquistados (como no caso da Constituição Federal de 1988), acredita-se que a burocracia continua apresentando a potencialidade (em sua racionalidade) de viabilizar o aprofundamento e a ampliação de direitos.

oferecer bases de reflexão que sirvam como guia para as mudanças da realidade social, sob a ótica dos trabalhadores. Ele expõe:

O diálogo sobre serviço público não pode acomodar-se nas águas das teorias liberais, jus naturalistas, positivistas, que se respaldam nas idéias de neutralidade estatal e sustentam-se no conceito de Estado de Direito. Seria profundamente equivocado, tanto do ponto de vista da teoria, quanto do ponto de vista da prática - que se pretende formadora - desenvolver a discussão da classe apoiada em formulações antagônicas. Por outro lado, não podemos cair no equívoco, muitas vezes repetidos, das simplificações. A práxis simplificadora nos leva a repetição de ações que se afastam da autocrítica, pois confortam-se em formulação principistas. Tal equívoco nos leva a desprezar as diferenças, a correlação de forças, as especificidades, tende a fazer-nos reproduzir os mesmos equívocos positivistas (ALVES, 2001, 24).

Neste sentido, alguns elementos constituem-se como essenciais para a finalidade de compor formas de resistência e enfrentamento por parte das classes subalternas, visando a superar e/ou minimizar os impactos dos processos gerenciais/neoliberais no contexto crescente de contrarreformas estatais.

Assim, outros apontamentos relevantes situam-se primeiramente, tendo como referência as sugestões de Alves (2010). Corrobora-se a perspectiva mais geral, que é o estabelecimento de um pacto de alianças com a esquerda brasileira na resistência ao neoliberalismo – sendo que os servidores devem se firmar como um dos agentes fundamentais de luta e participar ativamente das diversificadas ações da classe trabalhadora, resistindo às perspectivas gerenciais/neoliberais, assumindo bandeiras gerais e de outros setores explorados e denunciando, permanentemente, o que ocorre nos serviços públicos e na Administração Pública; apresentando assim, suas bandeiras específicas.

Em outras palavras, reforça-se o que já foi apresentado por Souza Filho (2006), como a necessidade de compor o quadro administrativo do servidor livre, tendo em vista que este constitui um dos elementos de materialidade da burocracia que deve ser preservado e fortalecido – na medida em que possibilita a entrada no quadro administrativo de funcionários com conhecimentos e liberdade que pode vir a oferecer resistência a determinados projetos colocados em pauta (fundamentalmente os de cunho neoliberal).

Além do mencionado, outra questão relevante é a disputa pela hegemonia na sociedade, um projeto alternativo ao hegemônico (capitalista) – ou seja, um projeto que não se resume ao debate administrativista, mas que efetivamente indique mudanças nas formas de propriedade no Brasil, questão fundamental para alterar as condições e o papel do Estado a favor dos setores explorados. Para isso, no entanto, é necessário colocar em pauta (como prioridade) o debate sobre o Estado e o Serviço Público em nível nacional. De acordo com Alves (2001), no tocante a tal estratégia:

O primeiro passo seria a criação de um fórum permanente sobre Serviço Público na Câmara Federal, atraindo partidos de esquerda, organizações de tradição democrática (OAB, CNBB, ABI, DIAP, etc.), entidades organizativas de luta (UNE, UBESS, MST, etc.) e parlamentares que apóiem o debate. Para ter êxito, tal fórum deve ser convocado pela CUT e CNESF além de assimilar, em sua organização e coordenação, os Partidos de esquerda e o Fórum de Lutas (ALVES, 2001, p.26).

Finalmente, ainda de acordo com o autor mencionado, ganha centralidade nas estratégias, a retomada da capacidade de mobilização e organização sindical, popular e dos movimentos sociais. Neste mote, reforça-se a perspectiva de Souza Filho (2006), no sentido de estruturar um Estado forte na área social e uma burocracia estruturada, fundamentalmente, na sua dimensão racional, para conduzir a universalização e o aprofundamento de direitos numa sociedade de classes.

É, portanto, neste sentido, que ganha relevância a mobilização dos setores subalternos e das organizações dos movimentos sociais no sentido de se organizar e lutar cotidianamente nos espaços democráticos (fóruns, conselhos de políticas públicas, sindicatos, partidos, dentre outros) a fim de se implementar uma reforma administrativa democrática – contando, para tanto, com uma direção política voltada para a construção de uma contra-hegemonia ao capital (consequentemente, aos processos de contrarreformas nas mais diversas áreas, como: saúde, educação, infraestrutura, previdência, etc.). Em outras palavras: criar uma hegemonia pautada na finalidade de universalização e aprofundamento de direitos, que ao se efetivar como direção social através do Estado, possa aplicar uma política econômica, social e política coerente com essa concepção finalística (Ibidem, 2006, p. 367).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, S. E. A. de. **Pesquisa e análise documental** (s.d). Disponível em www.unievangelica.edu.br. Acesso em: 03/04/2011.

ABRÚCIO, L.F. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: Cadernos Enap, n.10, 1997.

ALMEIDA, P. R. **Um balanço preliminar do Governo Lula**: a grande mudança medida pelos números. In: Revista Espaço Acadêmico – n. 58, 2006.

AMORIM, A. G. C. de. **Para uma crítica Marxista do Estado e da Administração Pública**. In: Revista Em Pauta, n. 23. Rio de Janeiro, 2009. p. 101 – 116.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.)

ARRETCHE, M. T. S. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 4 ed - São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

ALVES, E. **Análise Crítica do Plano Diretor e da Reforma do Aparelho do Estado**: Uma reflexão inacabada. In: VI Congresso da CONDSEF, 2001.

BERING, E. **O Brasil em contrarreforma**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Expressões Políticas da crise e as novas configurações do Estado e da Sociedade Civil**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009

BOBBIO, N. **O Conceito de Sociedade Civil**. Tradução Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOITO JÚNIOR, A. **A economia capitalista está em crise e as contradições tendem a se aguçar**. In: Brasil de Fato. Revista eletrônica. Disponível em: www.brasildefato.com.br. Acesso em: 13/03/2012.

_____. **A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula**. In: Revista Eletrônica Urutagua-Revista Acadêmica Multidisciplinar da Universidade Federal do Paraná. Acesso em: www.uem.br/urutagua. Consulta em: 13/04/2012.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social**: que direitos para tal cidadania? In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 79 – Serviço Social: formação e projeto político. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 2009.

_____. **Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 2007.

_____. **Carta de Brasília sobre Gestão Pública**. Carta Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração - CONSAD por ocasião do Congresso do CONSAD, 2008.

_____. **Decreto-Lei nº 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 de fevereiro de 1967.

_____. **Decreto-Lei nº 5.378**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização- GesPública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, 23 de Fevereiro de 2005.

_____. **Decreto-Lei nº 6.944**. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Brasília, 21 de Agosto de 2009.

_____. **Decreto de 17 de Março de 2009**. Institui o ano de 2009 como "Ano Nacional da Gestão Pública". Brasília, 17 de Março de 2009.

_____. **Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**, Brasília, Documentos da Presidência da República, 2009.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

_____. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública; **Documento de Referência**, Presidência da República, 2009.

_____. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública; **Relatório Final do 1º Fórum Nacional de Gestão Pública**, Presidência da República, 2009. CALADO, S. S. FERREIRA, S.C.R. **Análise de Documentos: Método de Recolha e Análise de Dados**. In: Metodologia da Investigação I, 2005.

CASTRO, J. A. **Estado, terceiro setor e serviço social: relações e mediações no contexto neoliberal**. 2001. 127 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade da Amazônia - UNAMA- Centro de Ciências Humanas e Educação, 2001.

CHESNAIS. F. **A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações**. In: Revista Economia e Sociedade, v.11, n1, p.1-44, 2002.

COUTINHO, C. N. **Democracia e Socialismo: questões de princípios & contexto brasileiro**. São Paulo: Cortez, 1992.

COUTO, R. B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

- DELGADO, G. **Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados da realidade.** Dados sobre Economia e Distribuição de Renda. Lista grupo economistas, 2006.
- DEMO, P. **Pesquisa e Informação Qualitativa: Aportes metodológicos.** São Paulo: Papirus, 2001.
- DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula.** Revista Katalysis, v. 10, n. 1 – p.24 – 34. Florianópolis, Jan./Jun., 2007.
- ENGELS, F; MARX, K. **A Ideologia Alemã.** 9ª ed. – São Paulo: Hucitec, 1993.
- FALCÃO, J. F. **Resgate de uma década: a conjuntura político-social brasileira dos anos 80.** Revista Libertas, v. 8, n.1 - p.37-57. Juiz de Fora, Jan./Jun., 2008.
- FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FILGUEIRAS, L; PINHEIRO, B; PHILIGRET, C; BALANCO, P. **Modelo Liberal-Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula.** In: Os anos Lula: Contribuições para uma balanço crítico 2003-2010.
- FILIPINI, F; LINS, R; ÁVILA, R. **Cadernos para discussão: Superávit primário.** Fórum Brasil do Orçamento, Brasília. Agosto, 2004.
- FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos.** 5ª edição. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1998.
- GERMANO, J.W. **A transformação da questão social e a educação.** Conferência da 50ª reunião anual da SBPC, Natal. Julho, 1998.
- GIDDENS, A. **Sociologia.** Porto Alegre: Artmed, 2005.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. v. 3, 2002b.
- HOLLOWAY, J. **Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública.** México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- IANNI, O. **A idéia do Brasil Moderno.** São Paulo: Brasiliense, 1992.
- LIMA, A. M. C. A. **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal: A Ética Deformada do Patrimônio.** 2006. 157 fls. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- LOPES, E. M. T; GALVÃO, A. M. O. de. **História da Educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MAGALHÃES, J. P. A. **Estratégias e Modelos de desenvolvimento**. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

MARQUES, R. M; MENDES, A. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**. – Revista Katalysis, v. 10, n. 1 – p. 15 – 23. Florianópolis, jan/jun., 2007.

MARTINS, M, F. **A modernização da Administração Pública brasileira no contexto do Estado**. 113 fls. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1995.

MARTORANO, L. C. **A Burocracia e os Desafios da Transição Socialista**. São Paulo, Xamã: Anita Garibaldi, 2002.

MARX, K. **Questão Judaica**. 5ª ed. – São Paulo: Centauro, 2005.

_____. **Glosas Críticas Marginais ao Artigo O Rei da Prússia e a Reforma Social**. De um Prussiano. Práxis. Belo Horizonte: Joaquim de Oliveira, nº 5, p. 45 – 91. Prefácio de Ivo Tonet. 1995.

_____. **Manifesto do partido comunista** / Karl Marx / c/ Friedrich Engels; tradução de Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2002.

MIRANDA, S. **Plano Plurianual: o debate interdito**. In: resistir.info. 2003. Consulta em: <http://resistir.info>. Acesso em: 24/05/2012.

MONTAÑO, C.E. **A funcionalidade do "terceiro setor" no novo trato à "questão social"**. 3º Congresso de Assistência e 1º Congresso de Seguridade Social da Amazônia. Belém, 2001.

_____. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. In: Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, J.M.B. Um governo contraditório. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 12, jun. 2003.

_____. **Governo Lula - uma opção neoliberal**. In: PAULA, J. A. de. (Org.) Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

NETTO, J.P; BRAZ, M. **Economia Política: Uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J.P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ed. São Paulo, Cortez, 2011.

_____. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. São Paulo, Cortez, 1991.

_____. **FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras.** In: LESBAUPIN, Ivo (Org). O Desmonte da Nação – Balanço do Governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. **Introdução ao Método da Teoria Social.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política,** São Paulo, Paz e Terra, 1998.

_____. **Um Estado para a Sociedade Civil,** São Paulo, Cortez, 2004.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil.** Brasília, ENAP, 1997.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco.** (Caps 2 e 3). São Paulo: Boitempo, 1998.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** *Revista de Administração de Empresas.* Rio de Janeiro: ERA/Debate, 2005.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro; FGV, 2007.

_____. **Maurício Tratenberg: Contribuições de um Marxista Anarquizante para os Estudos Organizacionais críticos.** In: *Revista de Administração Pública.* Vol. 42, n. 5. Rio de Janeiro. Set/Out. 2008.

PAULA, J. A. de. (Org) **A Economia Política do Governo Lula: os desafios e equívocos do início do governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. (Org) **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

PAULANI, M. L; PATO, C. G. **Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século.** In: PAULA, J. A. de. (Org.) **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

PARO. V. H. **Administração Escolar: Introdução Crítica.** 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA. L. C. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA. L.C. e SPINK, P. (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro. FGV, 1998.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAIMUNDO, H.F. **Como fazer análise documental.** (2006). Disponível em: <http://educaic.blogspot.com.br>. Acesso em: 03/04/2011.

ROCHA, R. **Décadas de esperança, meses de continuidade.** In: **A Economia Política do Governo Lula: os desafios e equívocos do início do governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SÁNCHEZ. A. S. **A tiempo y a destiempo.** Antología de ensayos (México: Fondo de Cultura Económica), 2003.

SANTOS. M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, M.J.S. **Aspectos da Desconstrução da Reforma Democrática do Estado: Perspectiva Gerencial e Precarização do Trabalho.** 160 fls. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SANTOS, R.C.B. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano.** In: Oikos, v.8, n.1, Rio de Janeiro, 2009.

SEVERINO. A. J. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Cortez, 1996.

SICSÚ, J; MARINGONI, G. **Avaliando o desempenho do PT e do Governo Lula Quem perdeu? Quem ganhou?.** In: PAULA, J. A. de. (Org.) Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005.

SILVA, L.R.C. da; DAMACENO, A.D; MARTINS, M.C.R; SOBRAL, K.M; FARIAS, I.M.S.de. **Pesquisa Documental: Alternativa Investigativa Na Formação Docente.** In: IX Congresso Nacional de Educação, 2009, Paraná. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2009.

SINGER, A. **O que é o lulismo?** In: Entrevista de André Singer para a TV UOL, 2010.
SOARES. L. T. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina.** São Paulo. Cortez, 2000.

SOUZA FILHO, R. de. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira.** 2006. 395 fls. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Gestão Pública e Democracia: A Burocracia em Questão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Razões Históricas da imbricação do Patrimonialismo com a Burocracia na Administração Pública Brasileira.** In: XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2008, São Luis. XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. São Luis: ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2008.

_____. **O Fenômeno Burocrático e a Universalização de Direitos.** In: Revista Libertas, v.1,n.2, p.1-20, Jun, 2007.

TAUTZ, C; SISTON, F; PINTO, J. R.L; BADIN, L. **O BNDS e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: Um Debate Necessário.** In: Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010.

TONET. I. **Prefácio ao Glosas Críticas Marginais ao Artigo O rei da Prússia e a Reforma Social.** De um prussiano. Revista Práxis, n.45. Belo Horizonte: Ed. Joaquim de Oliveira, 1995.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2004.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo, Editora Ática, 1992.

TREVISAN, A. P; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. In: Revista de Administração Pública - RAP- Rio de Janeiro, 42 (3):529-50. Maio/Junho, 2008.

WEBER. M. **Economia e Sociedade**. Volume I. Brasília: UNB, 1999a.

WOOD JR, T. **Mudança Organizacional**. São Paulo: Atlas, 1995.