

**Pós-graduação em Gestão Pública e Tributária**  
**Disciplina: Reforma do Estado e Gestão Pública**  
**Professor: Me. Mário César S. de Oliveira<sup>1</sup>**

**Roteiro para Trabalho da Disciplina**

“Reflexões sobre a Proposta do Governo para a Reforma Administrativa”

Historicamente o Estado sempre concebeu diversas modificações em suas estruturas administrativas, tendo por objetivo precípua, otimizar todo o processo o seu processo de gestão e assim, conceber uma qualidade melhor de serviços aos cidadãos.

A literatura sobre o tema aborda diversos paradigmas para essas citadas “reformas”, classificando-as desde uma concepção de Estado puramente patrimonialista à um Estado com sua administração voltada para os aspectos mais gerenciais.

Oportuno aqui destacar que ao se falar em “reforma do Estado/administrativa”, fala-se em modificações na estrutura administrativa e ainda, ações que tenham por condão proporcionar a eficiência e eficácia do Estado, com destaque ainda a todo um processo de *accountability*.

No azo, e dentro das concepções postas preteritamente, o governo atual está propondo uma “reforma administrativa” que espera-se por desiderato, um Estado transparente, eficiente, eficaz e garantidor dos direitos do seus servidores.

**Sobre o nosso trabalho!**

Quantidade de pessoas: MÁXIMO TRÊS;

- Passo 01 – Leitura de Artigos Propostos sobre o tema.
- Passo 02 – Entender o que é, e como se deu as principais reformas no Brasil;
- Passo 03 – Pesquisar os principais contextos da reforma que está sendo proposta pelo governo.
- Passo 04 – Analisar, a partir da leitura dos artigos/pesquisas feitas no passo 01, que benefícios (ou não) que a proposta trará para o Estado. Pensar sobre a ótica da garantia, da eficiência do Estado
- Passo 05 – Expor as considerações fazendo uma resenha “crítica”. Esta resenha deverá oscilar entre 06 a 09 páginas.
- Passo 06 – Entregar por e-mail (*enviar para os dois*) ([mcesar@unifesspa.edu.br](mailto:mcesar@unifesspa.edu.br); [mario.objetiva@hotmail.com](mailto:mario.objetiva@hotmail.com)), **ATÉ 10 DE DEZEMBRO DE 2020.**

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis (UERN); Esp. Em Contabilidade Gerencial (UERN); Mestre em Gestão Pública (UFPE); Doutorando em Sociedade e Políticas Públicas (UNIT/AL)

# DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.*

**Abstract.** An overview of the rise of the state and of public administration in Brazil since late nineteenth century. The Brazilian state was oligarchical and patrimonial; today it is modern, although clientelism and authoritarianism are still present. In the 1930s it realized its bureaucratic reform, and in the 1990s it began public management reform.

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais principalmente de classes mas de estratos: uma sociedade pós-industrial. A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. A sociedade não mais é uma Sociedade Senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma Sociedade Capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma Sociedade Pós-Industrial, na medida em que o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou tecnoburocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder mas também o excedente econômico. Isto ocorria principalmente porque a nova classe média profissional se definia pelo controle do novo fator estratégico de produção: o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia capitalista e os trabalhadores

---

Luiz Carlos Bresser-Pereira teaches political economy at Getúlio Vargas Foundation, São Paulo ([bresserpereira@uol.com.br](mailto:bresserpereira@uol.com.br) [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)).  
Agradeço os comentários de Denis Rosenfield, Evelyn Levy e Sérgio Azevedo.

organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. Uma imensa camada de trabalhadores pobres senão miseráveis, entretanto, continuou mal absorvida pelo sistema capitalista e excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico. Este, nos primeiros 80 anos do século, ainda que passasse por crises cíclicas, avançou com enorme celeridade. Os últimos 20 anos, marcados pela crise fiscal do Estado, foram, entretanto, anos de quase-estagnação da renda por habitante.

A modernização acelerada do país ocorreu principalmente entre 1850, quando o café se tornou dominante no país, e 1980, quando o desenvolvimento industrial se estanca e tem início a crise do Estado. Mas, ainda que de forma muitas vezes perversa, a modernização continuou a ocorrer após esta data, de forma que hoje país é radicalmente diferente do Brasil de há um século ou um século e meio. Possui uma economia mais rica, uma sociedade mais diversificada, um Estado mais democrático, uma administração pública menos patrimonialista e mais gerencial. Mas a modernização não foi acompanhada pela diminuição da injustiça, o desenvolvimento não levou à convergência com os países ricos. A transição foi profunda, mas incerta. Não apenas porque a aceleração extraordinária do progresso técnico tornou o futuro mais difícil de predizer, mas também porque os insucessos dos últimos 20 anos no plano econômico levaram os brasileiros a serem menos confiantes no futuro.

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

Neste trabalho vou tratar, especificamente, da mudança no plano administrativo do Estado patrimonial para o gerencial, mas o farei a partir de uma perspectiva ampla, em que os demais planos sejam também considerados. Enquanto transitávamos de um regime político oligárquico para um regime democrático, passando pelo regime autoritário-modernizador de Getúlio Vargas e depois de Castelo Branco, fazíamos a crítica da administração patrimonialista do Estado, iniciávamos sua substituição por uma administração pública burocrática, e terminávamos o século já em plena transição para uma administração pública gerencial.

O capítulo está dividido em cinco sessões. Na primeira examino o Estado oligárquico e patrimonial, que caracteriza o Império e a Primeira República, e que serve de referência para a mudança. Na segunda, o objeto é o Estado autoritário e burocrático que nasce com o primeiro governo Vargas e a Reforma Burocrática de 1936. Na terceira, temos a reforma desenvolvimentista de Castelo Branco, na qual traços claramente gerenciais já estão presentes. No quarto examino o retrocesso

burocrático que paradoxalmente ocorre com a transição democrática, em 1985. Finalmente, na última seção, examino a Reforma Gerencial de 1995.

**Tabela 1: Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil**

|                               | 1821-1930           | 1930 - ...             | Início?            |
|-------------------------------|---------------------|------------------------|--------------------|
| <b>Sociedade</b>              | Mercantil-Senhorial | Capitalista Industrial | Pós-Industrial (?) |
| <b>Estado (política)</b>      | Oligárquico         | Autoritário            | Democrático (1985) |
| <b>Estado (administração)</b> | Patrimonial         | Burocrático            | Gerencial (1995)   |

Usarei, para caracterizar a sociedade brasileira, três termos: Sociedade Mercantil-Senhorial, até 1930; e Sociedade Capitalista Industrial, a partir de então, embora já se possam notar nela sinais da Sociedade Pós-Industrial. Para definir o Estado brasileiro, no plano político, empregarei três expressões Estado Oligárquico, até 1930; Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985; e Estado Democrático, entre 1946 e 1964, e a partir de 1985. Assim, a primeira forma assumida pela democracia, em 1946, é a de uma democracia de elites; em 1985, volta-se ao mesmo tipo de regime político, mas há indicações de que começamos a transitar para uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública, ao invés das alianças de classe, assume papel determinante do processo político. No plano administrativo, farei uso de três: Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil, até 1930; Estado Burocrático, ou Burocrático-Industrial, entre 1930 e 1995; e Estado Gerencial, ou Gerencial-Pós-Industrial, a partir de 1995. Os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou de relação de produção dominante. Admito desde logo que a terceira fase e seus respectivos nomes são imprecisos. A reforma gerencial do Estado está apenas começando; a formação social continua capitalista embora seja crescentemente pós-industrial, dada a enorme classe média profissional ou tecnoburocrática já existente. De qualquer forma, temos também nessas três fases alianças de classe correspondentes. Na primeira, a aliança do estamento patrimonial com a burguesia mercantil rural e urbana, na segunda, a aliança da burguesia industrial e a nova classe média profissional, na terceira, a progressiva substituição das classes por camadas ou estratos sociais cujo poder e renda derivam do controle do conhecimento técnico e organizacional. A Tabela 1 resume estas fases e

denominações, que são, naturalmente, simplificações heróicas, mas nos ajudam a entender o Estado brasileiro e sua administração pública.

## **O Estado Oligárquico e Patrimonial**

O Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país. Ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder* (1957/75) esse Estado, usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista. Para Faoro o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Ao contrário dos demais autores que estudaram a formação social brasileira no Império e na Primeira República, o regime político para Faoro não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra: em uma primeira fase, os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e finalmente os cafeicultores do Oeste paulista. Estas oligarquias, de acordo com a análise clássica, constituem, juntamente com a burguesia mercantil as classes sociais dominantes. Faoro não as nega, mas entende que estamento patrimonial, enquanto grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra, e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder todavia seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.

Faoro está bem ciente de que sua tese conflita tanto com a perspectiva marxista quanto com a liberal. Ele não hesita em se colocar contra ambas: “A crítica de fonte liberal junta-se paradoxalmente no mesmo sentido a crítica marxista. O capitalismo antigo – identificado por simplificação de escola, ao feudalismo, ou ao pré-capitalismo – será devorado pelo capitalismo industrial”. Ora, argumenta Faoro, “a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - Raymundo Faoro (1957/75: 734-736).

Entendo que esta análise revela bem o Brasil do período imperial e ainda é esclarecedora para o período da Primeira República. O papel dominante no Império de um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriciado rural, está hoje muito claro. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, este estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia ali, acrescentaria eu, uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado, e não diretamente através da atividade econômica. O mais importante naquele momento, porém, era a ainda a marca da colonização portuguesa. Manoel Bomfim, escrevendo nos primeiros anos do século, seu livro clássico, *A América Latina* (1905), escolheu como subtítulo a expressão “Males de Origem” para salientar que nosso subdesenvolvimento – ou, nas suas palavras, o nosso “atraso geral” – como o atraso dos demais países latino-americanos, estava intrinsecamente ligado ao caráter decadente das duas nações colonizadoras, Portugal e Espanha.<sup>2</sup>

É tradicional a idéia de que uma função fundamental do Estado nessa época era garantir empregos para a classe média pobre ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais. Não há dúvida a respeito desse papel do Estado. Evaldo Cabral de Mello, por exemplo, no posfácio a *Um Estadista no Império*, assinala que “o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata”. E cita um texto antológico de Joaquim Nabuco, no qual ele diz que a agricultura, além de sustentar aqueles que lhe emprestam a altos juros, “as sobras ele a distribui pelo seu exército de funcionários, os quais por sua vez sustentam uma numerosa dependência de todas as classes”.<sup>3</sup> Se ficarmos, porém, apenas com essa idéia, manter-se-á ainda válida para o Império a concepção clássica das classes e de sua sucessão na história que Ricardo e Marx nos legaram. O quadro muda de figura, entretanto, se consideramos que no Império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés de das rendas da terra, e detinha com razoável autonomia um imenso poder político. No mesmo texto Mello nos lembra, apoiado em Joaquim Nabuco, que muitos dos estadistas do império eram pobres que ou casavam com filhas de proprietários ricos, ou viviam dos cargos públicos ou da magistratura. José Murilo de Carvalho, em sua notável análise das origens dos ministros do império, assinala que a grande maioria deles era formada por letrados e juristas, que podiam

---

<sup>2</sup> - Manoel Bomfim (1903: 54).

<sup>3</sup> - Evaldo Cabral de Mello (1998: 1325). Nabuco como Mello querem mostrar nesses textos a relação funcional entre escravidão e Estado, a lavoura escravista sustentando o Estado (patrimonialista).

estar ligados às famílias de proprietários de terra, mas eram antes de tudo burocratas patrimonialistas, juristas e letrados sustentados pelo Estado. Em um primeiro momento eles, a partir de sua base estamental ou de suas relações com o patriciado rural, estudavam em Coimbra, depois, nas faculdades de direito da Olinda e São Paulo. Apoiados nesse conhecimento vinham a ocupar os altos postos do Império. Segundo José Murilo, “o que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também em parte com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira”.<sup>4</sup> Isto, entretanto, assinala o historiador, não significava que a elite imperial fosse, como para Nestor Duarte, “simplesmente a representante dos proprietários rurais”, ou, como para Faoro, “um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional”. Talvez ele faça essa ressalva dado o caráter radical da posição de Faoro, mas a pesquisa histórica que realizou caminham antes na direção de Faoro do que de Duarte – este aqui representando a sabedoria convencional marxista e liberal. A elite brasileira era fundamentalmente formada por juristas, e estes eram em regra magistrados, funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo, enquanto, na Inglaterra, os juristas eram cada vez mais advogados, servindo a burguesia nascente. Estes magistrados apresentavam uma extraordinária homogeneidade, que a educação nas faculdades de direito proporcionava. Homogeneidade conservadora, herdada do conservadorismo atrasado de Coimbra. Por outro lado, “a capacidade (dessa elite) de processar conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial”.<sup>5</sup>

Tem razão, entretanto, José Murilo, em assinalar que faltava à elite política patrimonialista brasileira do Império poder para governar sozinha. Na verdade o que tínhamos era uma aliança do estamento patrimonialista com burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes, esta burguesia transformando-se, no decorrer do século XIX, de uma oligarquia principalmente de senhores de engenho para uma oligarquia cafeeira paulista. Tivemos assim um Estado Patrimonial-Mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. O poder do estamento patrimonial é de fato grande, como assinala Faoro, mas mesmo nesse período não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, vai ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, e presidentes de província, e deputados é formada em direito. Há também os com formação militar, religiosa, e médica. Os engenheiros e os empresários são poucos. São todos burocratas porque sua renda

---

<sup>4</sup> - Ver José Murilo de Carvalho (1980: 38). Este livro corresponde a parte da tese de sua tese de doutorado defendida na Universidade de Stanford, 1975.

<sup>5</sup> - José Murilo de Carvalho (1980: 39).

deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. Sérgio Buarque de Holanda, que foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”, observa que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”.

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. Conforme observa Sérgio Buarque, “no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”<sup>6</sup>. Antes deles, os testemunhos de Tobias Barreto, Sylvio Romero, e Joaquim Nabuco, entre outros, caminham sempre no mesmo sentido. O emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das “derrubadas” quando mudavam ministérios de um partido para o outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política.

Pode-se, imaginar, que os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. José Murilo de Carvalho salienta que a “classe média desempregada”, a que se referiam Tobias Barreto e Sylvio Romero, formada principalmente de profissionais liberais, em particular bacharéis, e predominantemente mestiços, tinha como vocação o funcionalismo. Não era “a vocação de todos, como exagerou Nabuco, mas o era das minorias urbanas, especialmente de seus elementos mais educados e agressivos”. O acesso, entretanto, não era fácil, especialmente na Marinha e na magistratura, onde mantinha seu caráter aristocrático; era menos difícil no clero e no Exército.<sup>7</sup>

Ora, quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, como aconteceu com o clero e, dentro do aparelho do Estado propriamente dito, com os militares do Exército, é claro que já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele pretendido por Faoro. É a administração pública burocrática que está surgindo, é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo através principalmente dos militares e das revoluções que promovem em

---

<sup>6</sup> - Sérgio Buarque de Holanda (1936/69: 105-106).

<sup>7</sup> - José Murilo de Carvalho (1980: 130).

nome de uma abstrata “razão”, cujas fontes capitalistas e burocráticas clássicas são claras.

## **O Estado Autoritário e Burocrático**

A Primeira República será um período de transição. Ela começa com a Proclamação da República, o primeiro golpe militar da história brasileira. Pretendia ser uma revolução de classe média, como seriam depois as outras três revoluções militares no Brasil – 1930, 1945, e 1964 – mas o regime militar teve vida breve, dura os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. Com a eleição, em novembro de 1894, de Prudente de Morais, a oligarquia cafeeira volta ao poder, restabelecendo-se a aliança dos tempos do Segundo Império do estamento burocrático-aristocrático com a oligarquia principalmente cafeeira. A transição, porém, está em marcha, e implica em uma mudança substantiva: a presença agora efetiva dos militares do Exército na aliança de poder. Era um fato novo, porque estes militares, diferentemente dos da Marinha, não podiam ser legitimamente incluídos no estamento burocrático-aristocrático do Império. Os representantes da classe média tecnoburocrática, de uma classe média burocrática moderna, que, no século XX, teria enorme expansão e diversificação, apareciam, assim, pela primeira vez na história brasileira por intermédio do Exército.

O golpe militar não tinha base real na sociedade, de forma que não envolveu de fato a população. Conforme salienta José Murilo, os observadores da época negavam a existência de um povo ou de uma sociedade civil no país: “segundo Aristides Lobo o povo assistiu bestializado à proclamação da República; não havia povo no Brasil segundo os observadores estrangeiros, inclusive os bem informados como Louis Couty; o povo fluminense não existia, afirmava Raul Pompéia”. E pergunta: “Visão preconceituosa dos membros da elite, embora progressistas? Mais do que isto... Passado o entusiasmo inicial provocado pela proclamação da República, no campo das idéias nem mesmo a elite conseguia chegar a um certo acordo quanto à definição de qual deveria ser a relação entre o cidadão com o Estado. No campo da ação política fracassaram sistematicamente as tentativas de mobilizar e organizar a população de acordo com os padrões conhecidos nos sistemas liberais”.<sup>8</sup> O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas; o eleitorado subia apenas de um para dois por cento da população com a República. A estrutura econômica e a estrutura de poder não haviam mudado.<sup>9</sup> Pelo contrário, com o estabelecimento da federação na Constituição de 1891, e a decorrente

---

<sup>8</sup> - José Murilo de Carvalho (1987: 140-141).

<sup>9</sup> - Conforme observa Renato Lessa (1999: 74), “é difícil considerar a mudança política operada ao fim do século XIX, no Brasil, como a necessária manifestação de alterações estruturais da sociedade”.

descentralização política de um Estado que no Império fora altamente centralizado, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentara ao invés de diminuir. Surge a política dos governadores, que definiria os rumos políticos do país até 1930. Mas o aumento do poder dos governadores era contraditório: se de um lado tinham mais poder em relação à União, tinham menos em relação aos coronéis locais, dos quais passavam a depender.<sup>10</sup>

Estes problemas estavam na base da insatisfação crescente dos militares, que demandavam a ordem e o progresso anunciados na bandeira republicana, e da indignação de liberais clamando por democracia. O resultado é a aliança política instável de 1930, que levou não ao Estado liberal sonhado pelos últimos, mas ao Estado burocrático e autoritário do primeiro Vargas. A campanha civilista de 1919, as revoltas militares de 1922 e 1924, e a Coluna Prestes anunciam a mudança. O movimento revolucionário, que desembocará na Revolução de 1930 e no governo Vargas, era intrinsecamente contraditório. De um lado, no seu componente principalmente civil, era liberal: protestava contra a farsa das eleições, propondo ampliar-se o eleitorado e instituir-se o voto secreto, demandava anistia dos condenados por razões políticas, queria terminar com o poder das oligarquias locais, de coronéis e jagunços, e regionais, de presidentes de província. De outro, era um movimento conservador, na medida em que muitos dos seus aderentes constituíam as próprias oligarquias estaduais, principalmente nos Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba. Estes, conforme observou Barbosa Lima Sobrinho, “apanhados quase todos no campo do reacionarismo, precisavam, não somente calar as suas idéias, como propagar aquelas (a anistia e o voto secreto) que, até à véspera, haviam combatido com intransigência”.<sup>11</sup> De um terceiro lado, entretanto, possuía um forte componente militar, tenentista, burocrático e autoritário. Seu objetivo maior era centralizar o poder nacional, colocando sob controle os coronéis locais e dos estados federados.

O terceiro aspecto do movimento afinal predomina, e durante quinze anos teremos Getúlio Vargas no poder, nos últimos oito anos, nos quadros de um regime estritamente autoritário. Estes quinze anos, porém, serão poderosamente transformadores. Estadista frio no uso do poder, mas apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição. Estabelece afinal o poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais, e dá impulso ao processo de industrialização. É chamado de populista, porque percebe que o povo afinal estava surgindo, e tem um discurso e uma prática social para ele. Mas não há nada nele do populismo de Perón, do populismo irresponsável em relação ao orçamento público e às restrições econômicas. Vargas, como Perón, é um populista político, mas diferente de Perón,

---

<sup>10</sup> - Devo essa observação a Márcio Moreira Alves.

<sup>11</sup> - Barbosa Lima Sobrinho (1933: 102).

não é um populista econômico.<sup>12</sup> A República fora descentralizadora e oligárquica. O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante. Vargas tinha origem nos criadores de gado do Sul, fazia parte da “oligarquia substituidora de importações”, na expressão de Ignácio Rangel, mas as duas classes que ele vai presidir são classes novas: a burguesia industrial e a nova classe média tecnoburocrática. Ambas eram originárias de classes ou estamentos antigos: a burguesia industrial originava-se da burguesia mercantil; a moderna burocracia evoluiu do estamento burocrático patrimonialista. Diferentemente da sua antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático, nem estava circunscrita ao Estado, nos termos da interpretação de Faoro. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas.

A atenção dos analistas brasileiros sempre foi mais dirigida para o lado estatal da burocracia, que, de fato, possui um poder político indiscutível. Mas só compreenderemos a natureza da Sociedade Capitalista e do Estado Burocrático que estão se formando nos anos 30 se considerarmos também a emergência da nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos – e não apenas dos tradicionais advogados e médicos.<sup>13</sup> Enquanto no setor público Getúlio Vargas realizava, nos anos 30, a reforma burocrática, a *civil service reform*, que na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior, e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção.

Minha atenção, entretanto, neste trabalho, porém, está dirigida para a burocracia estatal. A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Exteriores ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.<sup>14</sup> Nesse ano é

---

<sup>12</sup> - Sobre o conceito de populismo econômico ver os ensaios no livro por mim editado: *Populismo Econômico* (1991).

<sup>13</sup> - Analisei este fenômeno em meu primeiro trabalho acadêmico, “The Rise of Middle Class and Middle Management in Brazil” (1962), que, depois, transformou-se no capítulo 3 de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968/84).

<sup>14</sup> - Luiz Simões Lopes continuaria, depois, seu trabalho na racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Nos anos 60 ele promoveria a criação dos cursos de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação

criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.<sup>15</sup> A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializa-lo, e valorizar a competência técnica.<sup>16</sup> Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Beatriz Wahrlich, cujo livro *A Reforma Administrativa da Era de Vargas* constitui a obra fundamental para a análise da Reforma Burocrática no Brasil, assim resume as principais realizações do DASP: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.<sup>17</sup> Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Este já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro, que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, pretende que o Governo Vargas foi ainda uma expressão do Estado patrimonial. Faoro é claro a respeito: “De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações... a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista.”<sup>18</sup> Ora, ao insistir nesta tese, Faoro ignora a

---

Getúlio Vargas, criada em 1954. Ensino nesta escola, primeiro administração, depois, economia, desde 1959.

<sup>15</sup> - O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

<sup>16</sup> - Conforme observou Maria Celina D’Araujo (2000: 31) “o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’”.

<sup>17</sup> - Beatriz Wahrlich (1915-1994), foi uma das fundadoras da EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública) da Fundação Getúlio Vargas. Pela qualidade de seus estudos, de sua pesquisa e de seu ensino, merece o título de patrona da Administração Pública no Brasil. Foi a principal teórica da Reforma Desenvolvimentista dos anos 60 e 70 (Wahrlich, 1970, 1983, 1984).

<sup>18</sup> - Raymundo Faoro (1957/75: 733-736).

diferença fundamental entre o patrimonialismo e a burocracia racional-legal, que Weber tanto salientou. Não considera o caráter essencialmente tradicional do Estado patrimonial, em oposição ao caráter moderno, racional-legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna. Erro que Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, não cometeu quando afirmou: “O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos”.<sup>19</sup>

Entretanto, enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.

### **A Reforma Desenvolvimentista de 1967**

A reforma burocrática mal havia iniciado e já em 1938 temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. Entretanto, a tentativa da reforma e do seu agente, o DASP, continuava a ser a implantação de uma burocracia clássica no país, tendo como modelo a reforma na França e nos Estados Unidos. Lawrence S. Graham observou nos anos 60 que “a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo...” Mas, acrescentava, um formalismo “no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade”.<sup>20</sup>

A reforma de 1936 fora imposta de cima para baixo. Não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.

---

<sup>19</sup> - Sérgio Buarque de Holanda (1936/69: 106).

<sup>20</sup> - Lawrence S. Graham (1968: 6). O livro de Graham foi o primeiro estudo abrangente da reforma burocrática brasileira.

Não é surpreendente, portanto, que logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa. Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1938 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático o DASP perdeu grande parte de suas atribuições. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro.

No período que se segue a esse lapso, com a volta de Vargas ao poder (1951-54), Beatriz Wahrlich (1984) detecta uma fase de “novas tentativas de retomada do ímpeto inicial”, que se estende de 1951 a 1963. Os esforços no sentido de completar a implantação de uma administração pública burocrática no país não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração. Tornava-se claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogavam contra as tentativas de prosseguir com Reforma Burocrática de 1936. As forças comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no próprio governo Vargas, teriam continuidade com Kubitschek (1956-60) e se reorganizariam no regime militar (1964-84), também a ela se opunham, na medida em que o formalismo burocrático se revelava incompatível com as necessidades do país.

Desde o início dos anos 60 formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 60, a questão retorna. Guerreiro Ramos expressa a insatisfação com o modelo burocrático vigente: “Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem”.<sup>21</sup>

Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos,

---

<sup>21</sup> - Alberto Guerreiro Ramos . (1971: 19).

encarregados da formulação de projetos de reforma.<sup>22</sup> No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Dezenove anos antes os militares haviam devolvido a democracia ao Brasil em 1945, e com ela uma nova descentralização do poder político e administrativo. Pela primeira vez na história do país os brasileiros experimentavam um regime que merecia razoavelmente o nome de democracia. Uma democracia de elites, sem dúvida, mas um regime em que o eleitorado era definido em termos amplos, as eleições eram livres, e a vontade popular começava a se manifestar.<sup>23</sup> Entretanto, o colapso do pacto populista estabelecido por Vargas, a radicalização política decorrente, e a crise econômica do início dos anos 60 irão determinar o fim da jovem democracia.

Em 1964 os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país, e por quase vinte anos teremos um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista.<sup>24</sup> Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado (que então já haviam crescido e se diversificado), e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa.

De novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

---

<sup>22</sup> - Objetivando “a reforma dos serviços públicos federais”, a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto nº 51705, de 14 de fevereiro de 1963.

<sup>23</sup> - Estavam excluídos do direito ao voto apenas os analfabetos.

<sup>24</sup> - A primeira intervenção militar na política brasileira foi a proclamação da república (1889); a segunda, a revolução de 1930; a terceira, a derrubada de Vargas e o retorno à democracia, em 1945; a quarta, o golpe de 1964. Foi também a última intervenção, já que o retorno à democracia, em 1985, não decorreu de uma decisão dos militares mas de uma demanda irresistível da sociedade.

Por outro lado, o poder, que desde 1945 havia sido descentralizado para os estados da federação, e novamente centralizado nas mãos do governo federal. Operava-se, assim, um duplo movimento no Estado brasileiro: a reforma administrativa o conduzia à desconcentração do poder (descentralização administrativa, maior autonomia de decisão das agências), enquanto no plano político federativo o poder voltava a ser centralizado na União.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, e da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial. Algumas dessas agências e empresas, que Luciano Martins estudou em profundidade, transformam-se durante o regime militar em exemplos bem sucedidos de insulamento burocrático.<sup>25</sup>

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral passou a dispor, potencialmente, de maior autoridade do que qualquer outro ministério. Isto deveu-se ao fato deste órgão desempenhar o papel de agência central no que concerne ao sistema de planejamento e ao sistema de contabilidade e auditoria interna (anteriormente uma atribuição do Ministério da Fazenda), e, mais tarde, ao sistema de controle das empresas estatais e das autarquias e fundações, sobrepondo-se ao controle setorial exercido até então apenas pelos diversos ministérios.

Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979 a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de 1970, a SEMOR teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo que dedicava atenção especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento.

---

<sup>25</sup> - Luciano Martins (1973, 1985, 1995). Importantes também são as teses de doutoramento sobre o assunto de Peter Evans (1979), Edson Nunes (1984) e Ben Ross Schneider (1984), estas duas últimas escritas na Universidade de Califórnia, Berkeley, nos anos 80.

Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com filosofia desenvolvimentista então vigente.

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983 Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.<sup>26</sup>

Em síntese o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma, teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

É certo que surgiu uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito

---

<sup>26</sup> - Hélio Beltrão (1984: 11).

flexível, que Schneider estudou de forma admirável.<sup>27</sup> Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundação, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. As carreiras de Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado.

## **O Retrocesso Burocrático**

Em 1985, depois de uma longa e difícil transição, que começa com a reação da sociedade civil ao Pacote de Abril de 1977, o país retornou ao regime democrático. Com a democracia o poder volta a descentralizar-se para os estados da federação, e agora também para os municípios. Os governadores dos estados recuperaram o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-19), ao mesmo tempo em que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Fernando Abrucio atribuiu o novo poder dos governadores, que ele chamará de “barões da república”, à conquista dos governos estaduais pela oposição em 1982 – as primeiras eleições para esses cargos desde 1964 – e à crise financeira da União, ou, mais amplamente, à crise do modelo nacional-desenvolvimentista conduzido pelo governo federal.<sup>28</sup> A crise do Estado autoritário, burocrático-capitalista, de 1964 – crise fiscal e crise política – está sem dúvida na base da descentralização política. Esta, no passado fora resultado do poder de oligarquias locais; agora era demanda da nova sociedade civil que surgira em todo o país.

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas. Autonomia só pode ser concedida com responsabilidade correspondente.

---

<sup>27</sup> - É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica, e da aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que esta burocracia desenvolvimentista e gerencial bem sucedida pouco tinha a ver com o ‘burocrata weberiano’.

<sup>28</sup> - Fernando Abrucio (1998)

No plano econômico a democratização foi acompanhada, como já acontecera em 1945, por um ciclo populista que teve na execução do Plano Cruzado, em 1986, seu auge. Os dois partidos que comandaram a transição eram partidos democráticos mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise fiscal – mais do que isto, da crise do Estado – que o país estava atravessando desde que se desencadeara a crise da dívida externa. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50.

Nos dois primeiros anos do regime democrático a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na economia foram ignoradas. O retorno da democracia tornava a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Mas o populismo econômico, além do político, do qual Juscelino Kubitschek e João Goulart foram melhores representantes entre 1955 e 1964, reapareceu com força em 1985. A transição democrática havia ocorrido graças a uma aliança de classes muito semelhante àquela que prevaleceu no pacto populista de 1930 a 1960: a aliança da burguesia (mais especificamente dos empresários industriais) com os grupos democráticos e de esquerda da classe média burocrática. A ideologia dominante, além de nacional-desenvolvimentista, protecionista e estatista, pretendia ser keynesiana. Através do déficit público seriam combinados magicamente desenvolvimento e distribuição de renda.

Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista, e produziu durante um ano uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso - o Centrão - mergulhou em 1988 e 1989 em um regime de descontrole da política econômica que, dada a crise fiscal existente, levaria o país à hiperinflação no início de 1990.

Contraditoriamente, entretanto, enquanto o país se descentralizava no plano político, e embarcava em políticas populistas irresponsáveis, voltava, através da Constituição de 1988, a concentrar-se ou centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado, e retornando aos ideais da reforma burocrática de 1936.

O capítulo sobre a administração pública da Constituição de 1988 foi o resultado da coalizão política que presidiu o governo Sarney: uma coalizão democrática, pretensamente de esquerda, mas, de fato, populista e nacional-desenvolvimentista. A estratégia intervencionista e social-democrática, que a partir

dos anos 30 fora bem sucedida em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, entrara em crise no Primeiro Mundo já nos anos 70. No Brasil, todavia, essa estratégia continuava ainda poderosa na sua versão burocrática e subdesenvolvida: só no final da década de 80 entraria ela também em crise. Sua influência na Constituição de 1988 foi, portanto, dominante.

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro, lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista.

O retrocesso burocrático, ocorrido em 1988 resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, antes de mais nada da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, a reforma de 1967 havia se constituído em um avanço pioneiro da história da administração pública brasileira. Em segundo lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia situada nos cargos da administração direta contra a forma pela qual seus membros haviam sido tratados no regime militar, freqüentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a consequência da perda, pela burocracia, em conjunto com seu aliado tradicional, a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país. Esse projeto, que fora o do desenvolvimento industrial via substituição de importações, estava esgotado., e nada viera para substituí-lo a não ser para alguns grupos no Ministério da Fazenda e no Banco Central, a idéia correta mas apenas negativa de que era necessário proceder o ajuste fiscal e a redução do tamanho do Estado. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra à política do salve-se quem puder. Em quarto lugar, decorreu do fato de que a burguesia industrial haver aderido, sem restrições, à campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática pelo lado da direita: esta campanha

levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

É interessante, entretanto, observar que o retrocesso burocrático ocorreu na véspera da crise definitiva do nacional-desenvolvimentismo. Este fora financiado durante os anos 70 pelo endividamento externo. Com a grande crise da dívida externa, entrava também em crise o modelo desenvolvimentista. As elites brasileiras, entretanto, e principalmente a aliança burocrático-industrial que promovera o desenvolvimento desde 1930, recusou-se a reconhecer a crise, e durante 10 anos tentou manter de pé o velho modelo. A Constituição de 1988 é plena de contradições exatamente porque é o resultado dessa tentativa irrealista, que resultaria, afinal, em 1990, em hiperinflação.

Com a abertura democrática era natural que a burocracia estatal se retraísse politicamente. Estava, entretanto, aberto o espaço para a afirmação de sua tradicional aliada, a burguesia industrial. Esta, entretanto, embora tivesse tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassou em assumir a liderança política do país. Ao invés de perceber que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva, e de reformar o Estado para reconstruí-lo, insistiu em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma indefinida política industrial, com isto se enfraquecendo politicamente. Ora, essa estratégia não fazia sentido para a nação, dada a crise do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em consequência abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e “globalistas” entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990.<sup>29</sup>

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, será extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 renasce o DASP com a criação da SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da presidência em 1993.

Nesse processo de reorganização sob a égide do retorno à burocracia o órgão de treinamento do governo federal, a FUNCEP, foi transformado na ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - tendo como modelo a ENA - École Nationale d'Administration - da França. Por outro lado, foi criada a carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas

---

<sup>29</sup> - Entendo por globalismo a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado mas uma sociedade global.

que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.<sup>30</sup>

Com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a Sociedade Capitalista Industrial e o Estado Burocrático-Industrial desaparecem. Em seu lugar começam a surgir os contornos que temos hoje: uma mal definida Sociedade Pós-Industrial no qual as elites burguesas e burocráticas, estas públicas e privadas, aumentam em tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorrendo com a classe trabalhadora; e um Estado Gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as idéias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático. Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.

Será depois do episódio de hiperinflação, no início de 1990, quando terminava o governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado.

---

<sup>30</sup> - Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver os livros de Schneider (1991) e Gouvêa (1994), e o trabalho de Hochman (1992). Escrevi os prefácios dos dois livros quando não imaginava que viria a ser Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado um pouco depois.

Na área do Estado, porém, e especificamente da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas, ao confundir – como é próprio da direita neoliberal que então chegava ao poder o fazia – reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais, diminuição do tamanho do Estado.

No início do governo Itamar Franco a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Havia, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. A ideologia burocrática, que se tornara dominante em Brasília a partir da transição democrática, assim se manteve até o final desse governo.

## **Reforma Gerencial**

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República. A crise do Estado burocrático-industrial ou burocrático desenvolvimentista era fato, mas não havia proposta para substituir esse modelo a não ser as idéias globalistas, as quais afirmavam que a globalização importava na perda de relevância dos Estados nacionais e seu papel, não havendo outra alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando este tipo de visão desde meados dos anos 80. A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Dessa forma, quando o novo presidente transforma a SAF em MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e me nomeia ministro, eu não demorei em definir as diretrizes e objetivos da minha tarefa. Começava então a Reforma Gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que eu iria reunir em torno de mim, para que enfrentasse a reforma da administração pública a partir da perspectiva ampla da reforma do Estado.

Eu já tinha algumas poucas idéias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*.<sup>31</sup> Mas precisava conhecer muito mais a respeito. Para isto viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

---

<sup>31</sup> - Ver Osborne e Gaebler (1992).

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pelos administradores públicos.

Através do documento básico da reforma – o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a emenda constitucional, apresentada pelo governo em 1995, que ficou chamada de ‘reforma administrativa’. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995, já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente

criadas, isto não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado. Pela emenda constitucional o regime de trabalho dos servidores deixou de ser único; em consequência, em 1999 foi aprovada a lei definindo, ao lado do regime estatutário, o regime de emprego público. Antes mesmo da aprovação da emenda, porém, grandes alterações haviam sido introduzidas entre 1976 e 1978 nas regras que presidem o regime de trabalho dos servidores estatutários.

A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão.<sup>32</sup> No trabalho que eu e minha equipe realizamos no MARE demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988, e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

A Reforma Gerencial de 1995 baseou-se em um modelo de reforma que desenvolvi com minha equipe nos primeiros meses do governo. Não estava interessado em discutir com os neoliberais o grau de intervenção do Estado na economia, já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, perguntei-me: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado; segundo, quais as atividades para as quais embora não exista essa exclusividade, são atividades que a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos); finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A estas três perguntas adicionei mais uma: quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo: apenas a propriedade privada e a estatal, ou haveria entre as duas uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

---

<sup>32</sup> - A formulação da reforma foi realizada através da elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, ao mesmo tempo que eu escrevia diversos trabalhos, que afinal foram sintetizados no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998). Ver a respeito da Reforma Gerencial de 1995, entre outros, o livro organizado por Vera Petrucci e Letícia Schwarz, orgs. (1998), e o trabalho de Indermit Gill (1998).

A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática - administração gerencial, foi-me possível construir o modelo da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais do que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Considerados estes três setores, temos três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial. No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos.

A questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado, e de se submeter aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a Reforma Gerencial pode reduzir, mas não acabar. Logo, se não devem ser privados, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte - e em certos casos, inteiramente - financiadas pelo Estado. Quando se trata, por exemplo, de uma escola fundamental comunitária, ela deve ser gratuita e integralmente financiada pelo poder público, como já acontece hoje em muitos países. Esta forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais eficientes do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público. É mais confiável do que as empresas privadas porque, em áreas tão delicadas como a educação e a saúde, a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que a de organizações estatais, porque pode dispensar

dos controles burocráticos rígidos, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente atividades competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas”, e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas realizadas por agências e as não-exclusivas atribuídas a organizações sociais é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração: ao ministro cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

## **Conclusão**

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional.<sup>33</sup> A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro também para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado

---

<sup>33</sup> - Sobre o processo político de aprovação da reforma ver Marcus Melo (1998) e Bresser-Pereira (1999).

em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil, e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>34</sup>

Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal. Mas as idéias gerenciais continuaram vivas, particularmente entre os gestores públicos mais jovens. Por outro lado, no nível dos estados da federação, e dos municípios, as idéias e instituições da reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente.<sup>35</sup> Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*.<sup>36</sup>

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. O Estado Patrimonial era

---

<sup>34</sup> - O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

<sup>35</sup> - Recebi, por exemplo, recentemente, um exemplar do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, do Governo do Estado de Pernambuco (2000). Este plano diretor, aprovado e publicado pela Comissão Diretora da Reforma do Estado, segue fielmente os princípios e conceitos da Reforma Gerencial de 1995, com a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado.

<sup>36</sup> - Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Burocrático-Industrial e o Estado Gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária.<sup>37</sup>

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil. Sem dúvida, a violência aos direitos sociais, ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas houve progresso em todas as áreas. Na área que este capítulo analisou, a do Estado e da administração pública, os direitos republicanos, que eram ignorados no Estado Patrimonial, tornaram-se uma preocupação central da sociedade e do Estado: os cidadãos brasileiros têm cada vez mais claro para si que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos. Por isso, as denúncias de privatização ou captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção, e de nepotismo não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido, e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil.

## Referências

- Abrucio, Fernando (1998) *Os Barões da Federação*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1933) *A Verdade sobre a Revolução de Outubro*. São Paulo: Edições Unitas.
- Beltrão, Hélio (1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- Bomfim, Manoel (1905) *A América Latina*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993. Primeira edição, 1905
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1968/84) *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*, quarta edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. Primeira edição, 1968; segunda edição, 1970; terceira edição, 1972. Desconsideradas reimpressões com denominação de "edições".
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, org. (1991) *Populismo Econômico*, São Paulo: Editora Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977) "Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos". *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, vol.1, 1997 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).

---

<sup>37</sup> - Sobre os direitos republicanos, que constituem para mim a base teórica da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1997).

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 2000.
- Buarque de Holanda, Sérgio (1936-69) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1987. Primeira edição, 1936; quinta edição, texto definitivo, 1969. Desconsidera reimpressões com denominação de “edição”.
- Carvalho, José Murilo de (1980) *A Construção da Ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Carvalho, José Murilo de (1987/98) *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que Não Foi*. São Paulo: Companhia das Letras, terceira edição, 1998.
- CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998.
- D’Araujo, Maria Celina (2000) *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- Evans, Peter (1979) *The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press.
- Faoro, Raymundo (1957/75) *Os Donos do Poder*, segunda edição. Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo e Editora da Universidade de São Paulo, 1975. Primeira edição, 1957; segunda edição revista, 1975.
- Gill, Indermit S. (1998) “Some Determinants of Sustainable Public Administration Reform. Or, Why I am Optimistic about Administrative Reforms in Brazil”. Brasília: Escritório do Banco Mundial em Brasília, novembro 1998. Trabalho preparado para o seminário patrocinado pelo Conselho Britânico, “Public Reform in Brazil and the British Technical Cooperation”, Londres, 23 de novembro, 1998.
- Governo do Estado de Pernambuco (2000) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Recife: Comissão Diretora de Reforma de Estado, janeiro 2000.
- Graham, Lawrence S. (1968) *Civil Service Reform in Brazil*. Austin: University of Texas Press.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- Guerreiro Ramos, Alberto (1971) “A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina”. *Revista de Administração Pública*, 4(2), julho 1970.
- Hochman, Gilberto (1992) “Os Cardeais da Previdência Social: Gênese e Consolidação de uma Elite Burocrática”. *Dados*, 35(3) sem mês, 1992.

- Lessa, Renato (1999) *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Martins, Luciano (1973) *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- Martins, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Martins, Luciano (1995) *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP no.8, 1995.
- Mello, Evaldo Cabral de (1998) “Posfácio” a Joaquim Nabuco (1897/99), 5ª. Edição.
- Melo, Marcus André (1998) “A Política da Reforma do Estado no Brasil: *Issue Areas* e Processo Decisório da Reforma Previdenciária, Administrativa e Tributária”. Trabalho apresentado ao seminário “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries”, CIDE/Northwestern University, Cidade do México, 5-6 junho 1998.
- Nabuco, Joaquim (1897/99) *Um Estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 5ª. Edição, 1998. Primeira edição, 1897/1899.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.
- Nunes, Edson de Oliveira (1984) *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília: Zahar Editores e Escola Nacional de Administração, 1997. Tese de doutoramento: *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Universidade de Berkeley, Departamento de Ciência Política, 1984.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Troce, Vera e Leticia Schwarz, orgs. (1999) *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Schneider, Ben Ross (1991) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994. Originalmente publicado em inglês, 1991.
- Schneider, Ben Ross (1991) *Bureaucracy and Industrial Policy in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. (1970) “Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional”. *Revista de Administração Pública*, 4(1), janeiro 1970.

- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. (1983) *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. (1984) “A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas. Uma Apreciação Geral”. *Revista de Administração Pública*, 18 (1), janeiro 1984.

# Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real\*

**Gelson Silva Junquilha\*\***

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A nova gestão pública no Brasil e a proposição de “novo gerente”; 3. A objetividade da proposta do “novo gerente” *versus* a subjetividade inerente às práticas cotidianas dos sujeitos organizacionais; 4. A subjetividade da ação humana na administração pública: em ação o “gerente caboclo”; 5. O “gerente caboclo” em face da heterogeneidade da cultura brasileira; 6. Considerações finais.

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. New public management in Brazil and the proposal for a ‘new manager’; 3. The objectivity of the proposal for a ‘new manager’ vs. the subjectivity inherent to the daily practices of the organizational subjects; 4. The subjectivity of human action in public administration: the ‘caboclo manager’ in action; 5. The ‘caboclo manager’ and the heterogeneity of the Brazilian culture; 6. Final remarks.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão pública; subjetividade; cultura; práticas gerenciais.

**KEY WORDS:** public management; subjectivity; culture; managerial practices.

Cada vez mais presente no mundo contemporâneo, a reestruturação de aparelhos estatais foi mais recentemente adotada no Brasil, a partir de 1995, integrando um pacote de ações, condensadas no Plano Diretor de Reforma do

---

\* Artigo recebido em mar. 2002 e aceito em set. 2003.

\*\* Doutor em administração pela UFMG. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Ufes e diretor do Departamento de Administração da Ufes. E-mail: gelson@npd.ufes.br

Estado. Um desafio importante para o alcance dos objetivos do plano era a proposta de substituição do protótipo do “administrador burocrático” — ineficiente, descomprometido e pouco atento ao usuário — pelo do tipo “novo gerente”, empreendedor, criativo e atento ao cliente. Este artigo busca, em primeiro lugar, problematizar essa proposição, e, em segundo lugar, mostrar o quão complexa pode ser qualquer mudança na forma de agir dos denominados “administradores burocráticos”. Suas ações refletem práticas cotidianas construídas a partir de um processo histórico-social, compreendendo, entre outras, a dimensão cultural, ou seja, traços inerentes à cultura brasileira que influenciam as ações desses atores no interior das organizações públicas. Tal problematização será ilustrada por meio de pesquisa realizada em um grupo de organizações de um governo estadual, cujos resultados apontam para perfis de condutas gerenciais não apropriadas nem ao denominado “administrador burocrático”, nem ao “novo gerente”.

Neither ‘bureaucrat’ nor ‘new manager’: the ‘*caboclo*’ and the challenges of the State Reform Plan in the Brazil of the Real

More and more present in the contemporary world, the restructuring of state agencies has been adopted in Brazil since 1995 as a part of a set of actions summarized in the so-called Plano Diretor de Reforma do Estado (State Reform Plan). An important challenge for reaching the goals of such a plan was the proposal to replace the prototype of the ‘bureaucratic administrator’ — inefficient, uncompromised and unconsiderate of the user — for that of the ‘new manager’ — enterprising, creative and mindful of the client. This article problemizes such a proposal and, secondarily, shows how complex any change can be in the way the so-called ‘bureaucratic administrators’ act, since their actions reflect everyday practices which were developed within a social-historical process, comprising, among others, the cultural dimension — the inherent Brazilian culture features that influence the actions of those same actors inside public organizations. Such problemizing is illustrated with a research carried out in a set of state government organizations, the results of which reveal inappropriate managerial conduct profiles both for the so-called ‘bureaucratic administrator’ and for the ‘new manager’.

## 1. Introdução

A reordenação do papel do Estado na sociedade contemporânea, pela busca de modelos distintos de gestão (Ferlie et al., 1996), tornou-se o pano de fundo de processos de reestruturação estatal, a partir da crise do modelo do Esta-

do do bem-estar social no Reino Unido, em particular, em fins da década de 1970. Segundo Ferlie et al. (1996) os anos 1980 marcaram a propagação de mudanças no setor público em vários países, tendo como referencial a *nova gestão pública* (*new public management*). No Brasil, a partir do governo Collor, a discussão em torno das reformas do papel do Estado se tornou central e foi refinada a partir de 1995, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, passando a constituir uma proposta ampla e concreta, visando mudanças inerentes em aspectos de cunho previdenciário, político e administrativo. O objetivo deste artigo é problematizar uma das abordagens do plano administrativo das reformas, mais especificamente a inerente à pretensão de transformar o perfil dos administradores públicos de "burocráticos" para "gerentes" (Bresser-Pereira, 1996, 1998). Ou seja, coloca-se como questão de pesquisa: *será que é possível a substituição de um perfil gerencial, construído e reconstruído ao longo do tempo e do espaço na administração pública brasileira, por um outro, concebido a priori, desconsiderando-se que aquele perfil é resultado de um processo histórico-social complexo, responsável por determinadas condutas gerenciais que precisam ser compreendidas para se pensar um "novo gerente"?*

Para ilustrar essa discussão serão apresentados os resultados de um estudo de caso sobre a ação gerencial na administração pública de um estado da Região Sudeste, pelo qual é possível perceber que, cotidianamente, os gerentes agem condicionados por certos traços da cultura brasileira que restringem e facilitam as suas ações ao mesmo tempo, configurando um certo perfil gerencial, deixando claro que qualquer mudança nesse perfil envolve uma reconstrução social de significados das ações no seio das organizações do setor público. Assim, as reformas administrativas carecem de uma reflexão sobre essas práticas gerenciais, como um dos pontos fundamentais para a sua continuidade.

## 2. A nova gestão pública no Brasil e a proposição do "novo gerente"

Segundo Ferlie et al. (1996) os anos 1980 marcaram a propagação de mudanças no setor público em vários países, tendo como referencial a chamada *nova gestão pública*. Reconhecendo que essas mudanças não foram exclusivas do Reino Unido, os autores afirmam que tais processos não apresentam uma convergência comum, assumindo, assim, características distintas em cada

país, dependendo das suas características históricas, culturais e políticas.<sup>1</sup> No caso específico do Reino Unido, escrevem Clarke e Newman (1997), a *nova gestão pública* representou um conjunto ideológico de práticas que foi apresentado como uma proposta crítica ao Estado do bem-estar social britânico, desmantelando seus três arranjos básicos:

- † *político-econômico* — o compromisso entre o Estado e o capitalismo no sentido da convivência entre o livre mercado e a provisão estatal dos direitos à cidadania;
- † *social* — o compromisso de garantir a satisfação das necessidades da sociedade britânica; e
- † *organizacional*, isto é, a construção de duas formas de coordenação baseadas na administração burocrática e no profissionalismo.

As características básicas da *nova gestão pública*, adotada mesmo nos países em que essa proposição não se contrapôs ao Estado de bem-estar social, podem ser assim resumidas (Ferlie et al., 1996; Du Gay, 1996a; Clarke e Newman, 1997):

- † a idéia do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;
- † a identificação dos servidores públicos como hostis à sociedade, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;
- † a crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia dos últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;
- † a definição do Estado com o papel principal de *promotor/empreendedor*, em vez de provedor de bens e serviços sociais;

---

<sup>1</sup> São citados como exemplos dessas diferenças a importância que assumiram, nesses processos de mudança, temas inerentes ao mercado, à eficiência e à introdução de técnicas gerenciais oriundas do setor privado em países como a Nova Zelândia, Austrália, EUA, Reino Unido, França e Suécia. Os casos do Reino Unido e da Nova Zelândia são citados como processos que se movem mais rápida e intensamente em relação aos demais, justamente por causa de conjunturas específicas e diversas (Ferlie et al., 1996).

- † a importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;
- † a ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador;
- † a privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- † a ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho.

Na América Latina em particular, segundo Kliksberg (1989), as pressões políticas e sociais aumentaram consideravelmente a partir de fins dos anos 1970, passando a exigir do Estado a redefinição de políticas públicas apropriadas para fazer face às crises cada vez mais constantes. Albuquerque (1996:3) diz que essas crises eclodiram “nos anos 1990, riscando a América Latina, e com muito mais razão o Brasil, do mapa mundial do comércio, dos negócios, da prosperidade”. Ainda segundo ele, essa conjuntura em relação ao país mudou a partir da implantação das medidas econômicas do Plano Real, em 1993, possibilitando a retomada de uma expectativa de credibilidade internacional que resultou em condições mais favoráveis para a negociação das dívidas internacionais, e o retorno dos investimentos estrangeiros.

A partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, agrega-se às reformas econômicas, iniciadas no governo Itamar Franco, um processo mais amplo de reestruturação do Estado, condensado no Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), abrangendo os campos administrativos, previdenciário e político. Bresser-Pereira (1996) definiu a reestruturação administrativa como uma das respostas às crises econômica, política, fiscal e *burocrática* vividas pelo país de 1979 a 1994. A reforma administrativa se fazia necessária, no entender de Bresser, pois o modelo burocrático de gestão estatal havia tornado-se caro, lento, ilegítimo e incapaz de atender às crescentes demandas sociais. Sua proposta então foi a concepção de uma série de estratégias que passaram a ser denominadas *administração pública gerencial* cuja configuração pressupunha desenhar

os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os *administradores públicos transformados em gerentes* crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida

(Bresser-Pereira, 1996:11-12, grifo meu).

A *administração pública gerencial* pode ser então aqui problematizada a partir de sua proposta de substituição de “administradores públicos” por “novos gerentes”, cunhada pelo mesmo Bresser-Pereira (1996) como a dimensão cultural da reforma, pois pressupunha a mudança dos chamados valores burocráticos pelos gerenciais. Du Gay (1996a), analisando propostas semelhantes nos processos de reforma do Estado no Reino Unido, entende que mudanças em busca do “gerente” envolvem o que ele denomina *making up gerencial*, ou seja, novas formas de ser dos atores organizacionais, exigindo-se deles um comportamento distinto do tido como inerente aos valores burocráticos — vinculado a regras de impessoalidade; às hierarquias e aos procedimentos padronizados — cedendo lugar ao que o autor denomina valores empresariais, isto é, a transformação obrigatória de atores burocráticos em atores empresariais. Esses valores são voltados às idéias da primazia do cliente e do mercado; da diversidade e flexibilidade; das habilidades multidimensionais dos profissionais; da delegação em lugar do controle; do gerente orientador; da ênfase nos resultados e da educação em vez do treinamento; das estruturas organizacionais enxutas e ágeis (Peters e Waterman, 1982; Osborne e Gaebler, 1992; Hammer e Champy, 1993).

Segundo Clarke e Newman (1997) trata-se de um processo baseado num discurso que propõe mudanças do tipo *de/para* e negligencia o que acontece no seu interior, ao mesmo tempo em que são acentuadas prescrições que mascaram o caráter normativo do *novo*, tornando a retórica *gerencialista* descolada e confusa em relação à realidade. Implícita ainda está a idéia de mudança do tipo universal e indiferenciada, tomada como inevitável, onde o “novo” descarta o que é “velho”. Não estão ditas em que condições essas mudanças vão se dar, partindo-se da premissa de que a passagem dos moldes *burocráticos* para o *gerencial* ocorre de forma homogênea e linear.

### 3. A objetividade da proposta do "novo gerente" versus a subjetividade inerente às práticas cotidianas dos sujeitos organizacionais

Desde o advento das abordagens clássicas propostas por Taylor e Fayol no início do século XX, grande parte do chamado *pensamento administrativo* vem sendo dominada por uma concepção cartesiana de gestão em que predominam *dimensões objetivas*, ou seja, abordagens que priorizam conjuntos de técnicas e ferramentas visando ao alcance da eficácia e produtividade organizacionais. Segundo Chanlat (2000), o culto a essa racionalidade instrumental nas organizações deu origem ao que se pode denominar sociedade gerencial, na qual passaram a se manifestar noções e princípios como excelência, flexibilidade, *performance*, competências, qualidade total, reengenharia, cliente, *benchmarking*, *downsizing*, entre outros. Essas idéias, de acordo com ele, englobam não só resultados econômico-financeiros, mas também relacionamentos diversos e complexos entre pessoas. Entretanto, o que vem marcando, majoritariamente, o encontro entre aqueles dois pólos é uma visão instrumental-operacional, ou seja, dada a exigência pelo aumento da rentabilidade organizacional, defende-se a percepção da mão-de-obra como "fator de produção ou um recurso" (Chanlat, 2000:39), enfatizando-se a sua maximização. Tratando-se assim a gestão como um ferramental estratégico capaz de levar o *capital humano* ao limite de seu rendimento, apropriando-se, inclusive, de alguns campos de conhecimento das ciências humanas, em particular a sociologia e a psicologia, para o mesmo fim.

Demonstrando a questão da *objetividade* no universo da gestão, Davel e Vergara (2001:39) afirmam que ela tem se caracterizado por um conjunto teórico-prático de "modelos normativos e funcionais que pressupõem a busca das 'melhores' ferramentas e técnicas". Assim, dotada desse caráter normativo, a gestão de pessoas carrega consigo uma distância entre o prescrito (regras, planos, estratégias, manuais) e o real (o cotidiano, as relações sociais, as experiências vividas pelos seres humanos no interior das organizações). Em contraposição àquela mesma *objetividade*, os autores apontam a sua necessária conjugação com uma outra dimensão, ou seja, a *subjetividade*. Isto é, a inserção, nos estudos organizacionais, de uma abordagem que privilegie a compreensão da ação humana e de seus significados mais complexos e profundos. Em outras palavras, de uma noção de *subjetividade* cuja idéia não seja somente aquilo inerente à interioridade das pessoas, ou seja, não só "a um 'eu' individual, como também em um 'nós' e em uma intersubjetividade. Gestão de pessoas é, então, uma construção social baseada em uma visão par-

ticularizada de organização e de pessoa, variando no tempo e no espaço” (Davel e Vergara, 2001:47). No raciocínio dos dois autores o ser humano nas organizações deve ser pensado em sua experiência vivida, caracterizado por saberes e práticas cotidianas e inserido em contextos histórico-sociais específicos.

Desse modo, a intenção maior de Chanlat (2000, 2001) e Davel e Vergara (2001) é deixar claro que não se pode tratar o campo da gestão exclusivamente tomando-se a dimensão *objetiva* das práticas organizacionais, nem tampouco, rejeitá-la, mas sim conjugá-la, confrontá-la à dimensão *subjetiva* como dois pólos diferenciados, mas complementares e indissociáveis. Ou seja, trata-se de agregar aos estudos organizacionais reflexões que possam contribuir para o fortalecimento do conhecimento científico inerente à gestão, tomando-se como base que as diversas técnicas e ferramentas administrativas, ainda que concebidas *a priori*, são produzidas e reproduzidas nas organizações por meio da ação humana dotada da capacidade de construir e reconstruir significados e interpretações que, no limite, dão vida àquelas mesmas técnicas e ferramentas.

Pode-se afirmar que a *administração pública gerencial* ancorada nos pressupostos da *nova gestão pública*, tendo como uma de suas plataformas de base a substituição do perfil denominado *administrador burocrático* por aquele identificado como “novo gerente” enquadra-se no plano da *objetividade*, isto é, concebe um perfil gerencial voltado à racionalidade, à competição, ao sucesso, enfatizando um tipo ideal de gerente impregnado por uma “obsessão pela eficácia, pelo desempenho, pela produtividade, pelo rendimento a curto prazo” (Davel e Vergara, 2001:39) ou ainda, nas palavras de Du Gay (1996a), um empreendedor de si mesmo (*self entrepreneur*) e atento ao mercado.

Ainda pela ótica da *objetividade*, a retórica gerencialista na administração pública é crítica em relação à conduta burocrática, já que esta é identificada como conflitante em relação ao alcance da eficiência e agilidade das máquinas estatais. A burocracia é tomada como contrária a certos valores como motivação, compromisso e auto-realização dos indivíduos, bem como vinculada a aspectos de ineficiência e inércia na prestação de serviços. O “novo gerente”, por outro lado, é o empreendedor que conduz o seu pessoal a projetos individuais de auto-realização, encorajando-os a tornarem-se responsáveis por si próprios, como indivíduos altamente identificados com os valores da organização em busca da eficiência dos negócios.

É importante lembrar que a concepção da burocracia em Weber (1984) se refere a uma forma histórica de racionalidade da vida social como instrumento importante de negação a modelos pré-burocráticos inerentes à

patronagem, como reconhece o próprio Bresser-Pereira (1996, 1998). A ética burocrática está, antes de tudo, baseada não na negação da motivação pessoal para o trabalho, mas, sim, por intermédio das condutas baseadas em regras formais e impessoais, voltada contra a interferência de relações de favorecimento e camaradagem em um dado contexto histórico-social. O *ethos* do *bureau* — sua aderência impessoal a regras, à especialização, à hierarquização das relações sociais, o apego a procedimentos regularizados e rotineiros — está vinculado a comportamentos capazes de garantir a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares, visando-se à separação entre aquilo que é de interesse público do privado, numa sociedade democrática. Assim, não se pode negar totalmente esse *ethos* na administração pública ou mesmo confundi-lo com uma das causas da ineficiência (Du Gay, 1996a, 1996b).

A proposição do “novo gerente” público, capitaneada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil, em sua dimensão *objetiva*, traz:

- † a crítica à burocracia — implicando, inspirando-se em Du Gay (1996a, 1996b), considerar obsoleto o *ethos* do *bureau*, confundindo, de certo modo, a burocracia, conforme estudada por Weber (1984) — instrumento de poder, controle e alienação social, no dizer de Motta (1985) —, com as suas *disfunções* que, caracterizadas por Merton (1971), podem ser entendidas, “entre outros aspectos, pelo excessivo apego às normas que passam a ser consideradas absolutas e não de modo relativo”, no dizer de Cavedon e Fachin (2000:8), de modo semelhante aos dados por eles revelados em pesquisa realizada em uma universidade pública, retratando o modo de pensar de seus entrevistados sobre aquela organização;
- † a concepção de um protótipo do tipo “novo gerente” como antítese ao “administrador burocrático” — a pressuposição de “gerente” como “homem de negócios” ou empreendedor público, guiado por valores ligados ao mercado, tomando decisões baseadas em suas capacidades de julgamento sobre o que é bom ou mau para um determinado negócio, atuando em organizações que deveriam estar inseridas em um tipo ideal “novo gerente”, conforme as enquadra Wood Jr. (2001:131), ou seja, aquelas direcionadas “para a flexibilidade, a agilidade, a criatividade e a capacidade de inovação”.

Desse modo, a proposição da *administração pública gerencial*, quanto à sua crítica ao “administrador burocrático” e à sua substituição pelo “novo gerente”, pressupõe este último dotado de um perfil de uso universal, ou seja, ca-

paz de ser adotado em qualquer organização pública brasileira. Logo, trata-se da dimensão *objetiva* de uma estratégia de gestão que desconsidera o fato de que “cada modo de administração é sempre enraizado em uma cultura e em uma sociedade, detendo, então, uma história” (Chanlat, 2001:20). Assim, não se pode falar de “administrador burocrático”, nem tampouco de sua antítese, o “novo gerente”, sem considerar as diversas formas de pensar, sentir e agir dos atores organizacionais, impregnadas de valores e significados, ou ainda, desconhecer as regras e recursos de uma dada estrutura social que condicionam e habilitam a ação humana (Chanlat, 2001; Giddens, 1984) em complexos contextos do setor público estatal brasileiro.

Significa, então, que há que se conjugar a *objetividade* embutida no protótipo do “novo gerente” às diversas *subjetividades* presentes nas organizações do setor público, isto é, à compreensão das experiências vividas e práticas sociais que dão sentido à vida em conjunto. Tendo em vista a preocupação de ressaltar a dimensão da *subjetividade*, esquecida na proposição da *administração pública gerencial*, como contribuição ao debate pelo enriquecimento da reflexão administrativa brasileira, conforme sugere Chanlat (2001), é que se propõe, então, a necessidade de se tomar consciência de como nossa realidade cultural condiciona, restringindo e/ou habilitando, a ação gerencial nas organizações públicas no país, e a partir daquele mesmo contexto sociocultural pode-se tornar possível dar “voz” aos atores organizacionais, compreendendo-se como articulam e rearticulam significados, e a partir daí buscar a construção social de “novos” perfis profissionais. Propõe-se, a seguir, com base em um estudo de caso, ilustrar a importância do contexto sociocultural, ou das chamadas “raízes” brasileiras (Holanda, 1995) na conduta gerencial no serviço público brasileiro.

#### 4. A subjetividade da ação humana na administração pública: em ação o “gerente caboclo”

A pesquisa, em forma de estudo de caso, foi feita nas secretarias de governo de um estado localizado na Região Sudeste, escolhido por ter vivenciado, no período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998, experiências ancoradas na implantação de pressupostos da chamada *administração pública gerencial*, preconizada por Bresser-Pereira (1996, 1998). Tornando-se importante estudar o conhecimento das práticas sociais compartilhadas pelos seus gerentes, em face das possíveis pressões em seus comportamentos provocadas pelas mudanças organizacionais.

As unidades de análise da pesquisa foram constituídas por servidores públicos estaduais de carreira e ocupantes de cargos de chefia nas diversas secretarias de Estado. Assim, o universo da pesquisa empírica foi formado por aqueles que já vinham exercendo função gerencial por um tempo mínimo de dois anos, a partir de janeiro de 1995. Optou-se por estratificar os ocupantes de função gerencial em três níveis distintos: alta gerência (AG) — chefes de gabinete e subsecretários; gerência intermediária (GI) — superintendentes, coordenadores e subcoordenadores; gerência de linha (GL) — chefias de grupos setoriais e de departamento. Do total de 173 cargos gerenciais somente 77 de seus ocupantes (44,5%) atendiam à exigência de, no mínimo, dois anos na função. A amostra definida então foi a do tipo não-probabilística, atingindo-se representantes de todas as secretarias. A coleta dos dados deu-se por meio de entrevistas com roteiro semi-estruturado, alcançando-se a saturação e recorrência de informações na 25ª entrevista. O tratamento dos dados levantados pelas entrevistas semi-estruturadas apoiou-se na concepção da análise de conteúdo. As entrevistas foram gravadas, transcritas integralmente e então codificadas e categorizadas (Bardin, 1996).

Os resultados da pesquisa mostram como o contexto sociocultural brasileiro condiciona a ação de ocupantes de posições de chefia nas diversas secretarias pesquisadas. A partir da imersão nos universos teóricos de estudos sobre a sociedade brasileira, em que autores como Ramos (1983), Faoro (1987), Da-Matta (1990, 1993), Freyre (1994), Holanda (1995) e Ribeiro (1996) apontam processos histórico-sociais que deram origem a "raízes" e traços marcantes da cultura nacional (Motta, 1997), foi possível relacionar um conjunto de práticas sociais ancoradas na realidade cultural brasileira, compartilhado pelos gestores pesquisados, permitindo a compreensão de significados dos cotidianos organizacionais vivenciados por eles. Destacaram-se como práticas:

- † *a boa vizinhança* — universo pouco propício à cooperação e troca de informações técnicas entre unidades organizacionais, gerando a necessidade dos gerentes desenvolverem relações pessoais e amigáveis como propriedades indispensáveis à facilitação do convívio profissional;
- † *o sincretismo casa/rua* — a não-distinção entre o espaço em que predominam valores ligados às relações familiares, à hierarquia patriarcal e à pessoalidade — a idéia da casa — e o mundo dominado pela impessoalidade, pelos decretos e regulamentos — a rua —, caracterizando uma representação das organizações públicas para os gerentes como uma *segunda casa* ou uma

*grande família* e, ao mesmo tempo, como um local de conflitos e de definição de estratégias pelas quais lutam para a própria sobrevivência nos cargos;

- t *o controle cordial* — o uso de relações afetuosas para o controle de subordinados, buscando-se evitar ao máximo as situações de conflito direto, tendo em vista a dificuldade para a aplicação de regras impessoais para a punição de subordinados, atos esses que passam a ser tomados como de cunho pessoal, como ilustra o depoimento marcante de um entrevistado, no qual um gerente é visto como perseguidor, até por seus próprios pares, quando se viu obrigado a transferir de setor uma funcionária que não se adaptava aos padrões estabelecidos;
- t *a contemporização* — a transigência no dia-a-dia organizacional é comum, tornando-se habitual deixar as coisas como estão, originando-se daí atitudes próximas à acomodação, à condescendência, ao não-enfrentamento de conflitos diretos, originando o “jogo de cintura” como um recurso fundamental nas situações embaraçosas;
- t *o plantador de coco* — a dificuldade para conviver com o planejamento das atividades cotidianas, imperando as situações de emergência, o “apaga incêndio” e as prioridades que mudam ao gosto dos governantes, demonstradas muito bem pela metáfora utilizada por um dos entrevistados que comparou os gerentes e governantes públicos a *plantadores de coco* que, diferentes dos *plantadores de carvalho*, querem bons frutos a curto prazo e não a madeira de lei de longo prazo;
- t *o faz-de-conta* — prática que sinaliza para espaços organizacionais em que não são privilegiadas avaliações formais de desempenhos individuais ou coletivos, ou seja, dificilmente são medidos metas e alcance de resultados, valendo mesmo a informalidade, a conversa informal;
- t *o manda-chuva* — um conjunto de relações entre superiores e subordinados em que o “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é o lema básico, caracterizando-se universos organizacionais marcados pelo autoritarismo e centralização do poder nos pontos mais altos da hierarquia;
- t *o dar a volta por cima* — situação em que se torna comum o uso do “jeitinho” como recurso indispensável para a convivência com os excessos de normas e decretos formais, caracterizando situações nas quais as relações pessoais, as amizades facilitam o contorno de dificuldades para a obtenção de resultados pelos caminhos formais.

Como se viu nos resultados obtidos, os cenários organizacionais do setor público pesquisado tendem a ser marcados por um alto grau de centralização de poder; pelo baixo nível de cooperação interna entre unidades administrativas; pela não-primazia da definição de metas, controle e cobrança de resultados organizacionais eficazes, predominando o imediatismo; bem como pela miscigenação entre a pessoalidade e a impessoalidade no trato cotidiano. As práticas sociais daí decorrentes representam nada mais que o resultado de como os gerentes criam e recriam condutas que lhes permitem continuar no cargo, a partir dos "estoques de conhecimentos" (Giddens, 1984) que dispõem nesses mesmos cenários, referentes aos traços típicos da sociedade e da gestão pública brasileiras.

Com a identificação de práticas sociais compartilhadas pelos gerentes pesquisados, é possível traçar um perfil gerencial concreto que retrata as experiências por eles vividas e contrapor esse perfil ao protótipo do "burocrata" weberiano, e à sua antítese, o "novo gerente" pretendido pela *administração pública gerencial*. Utilizando a concepção dos tipos ideais (Weber, 1984) que, no entender de Wood Jr. (2001:121), "permitem avaliar novas idéias e avançar o conhecimento no campo" dos estudos organizacionais, o quadro que ilustra este artigo propõe a caracterização de um tipo ideal denominado "gerente caboclo", ou seja, aquele que configura um hibridismo entre os tipos ideais do "burocrata weberiano" e o "novo gerente".

### Tipologia de perfis gerenciais e suas principais características

| "Administrador burocrático"<br>a partir do tipo ideal<br>weberiano                                                                                                                                                                                      | "Gerente caboclo" a partir de<br>dados empíricos coletados<br>pelo autor                                                                                                                                                                                                                                                                                     | "Novo gerente" a partir de<br>concepções da nova gestão<br>pública                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>s Cumpridor de deveres</li> <li>s Apego às regras formais</li> <li>s Planejador/metódico</li> <li>s Adepto da autoridade formal</li> <li>s Zelo pela hierarquia</li> <li>s Inflexível à informalidade</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>s Contemporizador</li> <li>s Dividido entre o "coração" e a "razão"</li> <li>s Tendência à centralização</li> <li>s Conjuga pessoalidade e impessoalidade</li> <li>s Capaz para contornar excessos formais via "jeitinho"</li> <li>s Dificuldades para observação de controles formalizados e planificação</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>s Empreendedor</li> <li>s Atento à competição e ao mercado</li> <li>s Criativo/adaptado a mudanças</li> <li>s Apto à liderança de pessoas</li> <li>s Gosto por resultados/metras</li> <li>s Autônomo/flexível</li> </ul> |

Assim, o gerente do tipo “caboclo”, com o hibridismo, *navega socialmente* entre seus pólos extremos, o “burocrata” e o “novo gerente”, constatando-se:

- † o sincretismo entre a pessoalidade e a impessoalidade (DaMatta, 1990; 1993) — as amizades e a proximidade social, cultivada entre colegas de trabalho, podem ser utilizadas para facilitar o atingimento de objetivos e as exigências para o cumprimento de tarefas por parte de subordinados, ao mesmo tempo que pode dificultar a aplicação de regras formais por parte do gerente, quando necessária, já que passa a ser visto como inimigo por aqueles considerados amigos ou colegas. Logo, cabe ao gerente “caboclo” ter uma habilidade para conjugar o convívio informal com o conjunto de legislação formal que precisa seguir, contemporizando conflitos entre interesses legais e pessoais, construindo relações sociais híbridas entre esses pólos, capazes de reforçar sua legitimidade;
- † a divisão entre o “coração” e a “razão” — o gerente caboclo ao mesmo tempo em que age com afeto em relação aos subordinados, considerando o local de trabalho uma “segunda casa” ou uma “grande família”, navega para a razão, ou seja, para o uso da hierarquia e da autoridade formal para agir com rigor em relação a um desafeto ou promover a centralização de informações ou decisões, dificultando uma configuração mais sistêmica e integrada entre unidades de trabalho. Desse modo, ele pode se considerar fraterno e amigo de um subordinado leal e, por outro lado, inimigo e duro na aplicação de mandamentos legais contra desafetos. Sua liderança é construída por meio de um misto entre carisma e autoridade formal;
- † a habilidade para contornar o “formalismo” (Ramos, 1983) no ambiente de trabalho, utilizando-se de contatos informais ou empreendendo e adaptando alguns procedimentos mais criativos, ou mesmo o “jeitinho” (Barbosa, 1992) sem, entretanto, burlar mandamentos legais;
- † certa aversão ao excesso de exigências oriundas de instrumentos legais de controle e planejamento de atividades, contrapondo a esse sentimento as suas intuições e capacidades criativas e/ou empreendedoras para resolução de problemas imediatos, buscando sempre o reconhecimento dessas suas capacidades por seus superiores.

Como se vê pelo quadro, não é possível prescrever o “novo gerente” como antídoto ao “burocrata”, desconhecendo-se as bases histórico-sociais que institucionalizam o cotidiano daqueles que ocupam funções gerenciais.

Fica evidente que a introdução de um novo tipo ideal de gerente torna-se complexa sem que se possam compreender os significados de certas práticas cotidianas que constituem o trabalho gerencial nas organizações públicas e que, empiricamente, estão mais próximas de um hibridismo entre o que seria o tipo ideal weberiano, o burocrata impessoal, e a sua antítese, o "novo gerente". Pode-se pensar que, no mundo real das organizações públicas estudadas, os ocupantes de posições de gestão "escolheram não escolher", como diria Roberto DaMatta, isto é, estariam mais para a Dona Flor que, na obra de Jorge Amado, opta ficar com os dois maridos. Ou seja, os gerentes estudados reproduzem um tipo de navegação social que se interpõe entre traços do perfil burocrático weberiano, sem jamais sê-lo exclusivamente, e o do "novo gerente", igualmente sem assumi-lo de maneira mais contundente.

Assim, não se pode pretender antepor o protótipo do "novo gerente" ao do "administrador burocrático", *a priori*, sem que se tenha em mente, como os dados do quadro revelam, que a ação gerencial não se realiza somente por obra de mandamentos formais legais — campo da *objetividade* —, mas também pela sua conjugação com percepções e valores acerca do mundo que os indivíduos carregam consigo, fruto da sociedade na qual estão inseridos e que proporcionam a construção e reconstrução de "culturas administrativas" (Barbosa, 1999) no seio das organizações. Desse modo, a *administração pública gerencial* precisa ser "apresentada" ao "gerente caboclo". O perfil do "novo gerente" pretendido só poderá ser digerido pelo primeiro, por meio de construção social de novos significados, por parte dos atores empíricos em seus universos de trabalho na administração pública brasileira, ainda que Bresser-Pereira (1999:5) tenha considerado que quatro anos após a sua implantação "a Reforma Gerencial da Administração Pública pode ser considerada como um verdadeiro êxito".

## 5. O "gerente caboclo" em face da heterogeneidade da cultura brasileira

O tipo ideal do "gerente caboclo" aqui proposto não tem a intenção de ser uma generalização sobre o perfil e a ação empírica dos gerentes na administração pública brasileira, mas sim possibilitar que a partir dele, construído por meio de resultados de um estudo de caso específico, possam ser viabilizados novos estudos que, como sugere Wood Jr. (2001:120), dêem "lugar à avaliação de semelhanças e diferenças intracategorias e entre categorias" no tocante a ação e práticas gerenciais, no campo dos estudos organizacionais. Ou

seja, que o tipo ideal do “gerente caboclo” possa ser uma referência para pesquisas em busca de recorrências ou significados distintos de práticas gerenciais e não um ponto de partida para a homogeneização de perfis gerenciais, isso porque:

- o “gerente caboclo” aqui descrito baseia-se em um pano de fundo que privilegia o conceito de cultura “não como ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa à procura do significado” (Geertz, 1989:15) e, portanto, conforme ainda esse mesmo autor, como um emaranhado complexo de símbolos e significados que são compartilhados por atores sociais em dados contextos histórico-sociais. Assim, as características do “gerente caboclo”, pensadas a partir de traços da cultura brasileira identificados por autores como Ramos (1983), Faoro (1987), DaMatta (1990, 1993),<sup>2</sup> Freyre (1994), Holanda (1995) e Ribeiro (1996), não devem ser tomadas como leis que se aplicam ao setor público brasileiro como um todo, já que a cultura brasileira não é homogênea, assim como o próprio conceito de cultura, conforme sugerem Cavedon e Fachin (2000);
- do pressuposto da não-homogeneidade da(s) cultura(s) brasileira(s) e também da(s) cultura(s) em organizações produtivas, não é possível imaginar que o “gerente caboclo” possa agir de forma homogênea em universos distintos do setor público brasileiro. Isso porque, em primeiro lugar, a administração pública nacional apresenta-se diferenciada em três níveis de governo — federal, estadual e municipal — cada um constituindo universos organizacionais complexos e dotados de especificidades e de práticas gerenciais distintas. Em segundo lugar porque a administração pública brasileira, em nível organizacional, divide-se entre a chamada administração direta — aquela em que os serviços são prestados pelos seus próprios entes (ministérios, secretarias) — e a indireta — que conta com entidades criadas para atuar em nome do governo, mas dispendo de maior autonomia e mandamentos legais diferenciados (empresas estatais, por exemplo), conforme ensina Meirelles (1990). O estudo de caso, fonte dos dados para a construção do “gerente caboclo” foi realizado no campo da administração direta que possui dinâmica organizacional distinta de empresas estatais da administração indireta, nas quais inclusive grande parte de seus gerentes pode tender a não perceber a organização como pública e

---

<sup>2</sup> O próprio DaMatta (1990, 1993) tem recebido, segundo Cavedon e Fachin (2000), várias críticas ao ser enxergado como pensando a cultura brasileira de maneira homogênea.

sim privada, conforme demonstra estudo recente de Sperling (2002) realizado em duas empresas estatais mineiras.

Logo, não há pretensões de generalizações a partir do "gerente caboclo", mas sim a intenção de mostrar, a partir de um estudo de caso, que alguns traços que permeiam a(s) cultura(s) brasileira(s) podem levar a tipos de práticas específicas nas organizações. Cabe então, a cada pesquisador, à luz de uma visão interpretativa da cultura, conforme a entendem Geertz (1989), Dupuis (1996), D'Iribarne (1989), Cavedon e Fachin (2000), entre outros, buscar a compreensão dos diversos e distintos significados compartilhados por diferentes "gerentes caboclos" em diferentes organizações brasileiras, ainda que ancorados por "raízes" generalizantes de processos histórico-sociais da(s) cultura(s) nacional(is).

Mais ainda, a intenção foi mostrar também que se a ação gerencial, pelos dados levantados na pesquisa de campo, é mais aproximada ao tipo ideal do "gerente caboclo", a busca pelo "novo gerente" tem que se dar a partir de estudos que possam mostrar como os ocupantes de cargos de chefia no serviço público brasileiro constroem suas práticas sociais, dotando-as de significados e interpretações, para que se possa, então, reconstruir novas práticas e procedimentos com vistas a reformas administrativas mais concretas nos diferentes universos da administração pública no país. Ou seja, o "novo gerente" não é necessariamente impróprio, mas sua efetivação não será dada por planos de reforma bem concebidos no nível de suas *objetividades*, sem a conjugação com o nível das *subjetividades* inerentes às práticas cotidianas dos atores organizacionais envolvidos.

## 6. Considerações finais

A idéia de substituição do "administrador público burocrático" pela figura do "novo gerente" no Brasil do real gerou a problematização deste artigo. Enquadrada a *administração pública gerencial*, âncora daquele ideal, no campo da *objetividade* das práticas de gestão, evidenciou-se a necessidade de sua conjugação com um outro pólo, distinto, porém complementar e indissociável, que é o da *subjetividade*, isto é, com as experiências vivenciadas no mundo real do trabalho no setor público, onde os ocupantes de posições de gestão constroem e reconstróem práticas sociais, outorgando-lhes significados diversos, apoiados que estão, em sua ação cotidiana, em traços da(s) cultura(s) nacional(is).

Admite-se ainda a dificuldade para uma generalização do perfil do "administrador burocrático" na administração pública brasileira, como ensaiam

os pressupostos da *administração pública gerencial*, já que dados empíricos apresentados aqui apontam para um “gerente caboclo”, ou seja, um perfil mais próximo do hibridismo entre o que seria influência do tipo ideal weberiano e sua antítese, o “novo gerente”, em suas características universalizantes. Não se quer com isto negar a importância de se pensar mudanças no Estado, bem como no perfil de seus gestores, visando à melhoria na prestação de serviços à comunidade. O que se quer registrar é que a possível generalização do “administrador burocrático” como nefasto ao serviço público pode ser prejudicial para o próprio repensar de novas práticas gerenciais, à medida que já se colocam, *a priori*, propostas de novos perfis e práticas que podem não fazer sentido para os atores organizacionais envolvidos, pois o ideal do “novo gerente” pode apresentar-se como descolado do mundo real e subjetivo dos atores.

Uma outra questão importante é registrar-se que o perfil denominado no quadro como “gerente caboclo” não quer significar uma desqualificação dos gestores no serviço público pesquisado, mas simplesmente evidenciar os significados de práticas administrativas que podem configurar certos traços de cultura(s) na administração pública estadual estudada que, como em todo estudo de natureza interpretativa, como o presente, não pretende julgar o que é certo ou errado, o que é melhor ou pior, mas sim o que é peculiar, singular a determinados contextos organizacionais.

Desse modo, não se pretende que o perfil do “gerente caboclo” seja tomado como um estereótipo universalizante de todos aqueles que ocupam funções de gestão no setor público brasileiro, mas, sim, como resultado de um estudo de caso, demonstrar a importância de se saber “ler” e interpretar distintas realidades e seus significados, oriundos das *subjetividades* de seus atores sociais. Daí que o “gerente caboclo” pode ser referência para outros estudos semelhantes, não para testar hipóteses de sua existência em organizações do setor público, mas como ponto de partida para interpretação de outras singularidades, tendo como pano de fundo os traços da rica e sincrética cultura brasileira. Assim, pode-se pensar na construção de organizações públicas mais “enraizadas” com os anseios de seus cidadãos. Eis o desafio!

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, J. Credibilidade internacional e fatores domésticos na estabilização política brasileira. *Perspectiva*, v. 10, n. 4, p. 3-12, 1996.

BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

———. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BARDIN, L. *L'analyse de contenu*. 8. ed. Paris: PUF, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

———. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

———. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez., 1999.

CAVEDON, N. R.; FACHIN, R. C. Homogeneidade versus heterogeneidade cultural: um estudo em universidade pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* [CD-ROM]. Florianópolis: Anpad, 2000.

CHANLAT, J. F. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 2000.

———. Prefácio. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Orgs.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial state*. London: Sage, 1997.

DAMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

———. *O que faz o Brasil, Brasil?* 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

DAVEL, E.; VERGARA, S. C. Gestão com pessoas, subjetividade e objetividade nas organizações. In: DAVEL, E.; VERGARA, S. C. (Orgs.). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001.

D'IRIBARNE, P. *La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales*. Paris: Seuil, 1989.

———. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 2000.

DU GAY, P. Making up managers: enterprise and the ethos of bureaucracy. In: CLEGG, S.; PALMER, I. *The politics of management knowledge*. London: Sage, 1996a.

———. *Consumption and identity at work*. London: Sage, 1996b.

DUPUIS, J. P. Antropologia, cultura e organização: proposta de um modelo construtivista. In: CHANLAT, J. F. (Org.). *O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas*. v. 3. São Paulo: Atlas, 1996.

FAORO, R. *Os donos do poder*. 7. ed. Porto Alegre: Globo, 1987.

FREYRE, G. *Casa grande e senzala*. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.

FERLIE, E. et al. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1989.

GIDDENS, A. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press, 1984.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengenharia*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

KLIKSBERG, B. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1989.

MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1990.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

MOTTA, F. C. P. *O que é burocracia*. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985.

———. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Readomg-MA: Addison-Wesley, 1992.

PETERS, T.; WATERMAN, R. *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. New York: Harper and Row, 1982.

RAMOS, G. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

SPERLING, L. C. *Expectativas e estratégias de auto-regulação dos gerentes frente a processos de reestruturação e modernização: um estudo em organizações da administração pública in-*

*direta*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

WEBER, M. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WOOD JR., T. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

# Para além da reforma do estado - crises e limites da razão liberal

## *Beyond state reform - crises and limits of the liberal reason*

**Claudio Roberto Marques Gurgel**

Doutorado em Educação / Universidade Federal Fluminense  
Professor / Universidade Federal Fluminense  
<http://lattes.cnpq.br/9907815760130945>  
[orcid.org/0000-0003-4840-9772](http://orcid.org/0000-0003-4840-9772)  
[crmurgel@hotmail.com](mailto:crmurgel@hotmail.com)

**Resumo:** A reforma do Estado no Brasil teve como ponto de partida o diagnóstico de que, nos anos 1970/1980, se instalou uma crise fiscal, proveniente do excesso de gastos públicos. Mas as crises não se explicam exclusivamente pela superestrutura. Por isso, o objetivo deste trabalho é analisar a reforma dos anos 1990 a partir de um olhar mais amplo, incluindo os papéis desempenhados pelo mercado, após o abalo da base técnica fordista, e pela sociedade, marcada pelo individualismo. Após vinte anos de experiência da reforma, configura-se a necessidade de retomar a perspectiva perdida, com mudanças que contemplem os frequentemente excluídos e que avancem para além da reforma do Estado em seu conceito liberal.

**Palavras-Chave:** Crises. Estado. Mercado. Sociedade

**Abstract:** The State reform started with a diagnostic, in the 1970s/1980s, according to which there was a fiscal crisis derived from public overspending. However, crises are not explained only by superstructure. Therefore, this paper attempts to analyze the 1990s' reform from a wider view, including the role of the market, after the Fordism crisis, and of the society, marked by individualism. After twenty years of reform, it is clear the necessity to resume the lost perspective, with changes that embrace socially excluded people, and advance for beyond the State reform in its liberal sense.

**Key words:** Crisis; State; Market; Society

"A verdade está no todo"  
W. Hegel

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufr.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufr.br>

### Introdução

Os anos 1970 foram tomados por uma crise econômica, que no Brasil se expressou nos anos 1980 de modo bastante evidente. Países centrais, Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra, que tiveram, nos anos 1960, percentuais médios de crescimento econômico em torno de 4%, chegando a extremos como o Japão, em que a média alcançou 10,4%, todos tiveram suas taxas reduzidas. Alemanha e França caíram do patamar de 4% e 5% para percentuais em torno de 1%. O próprio Japão, símbolo de economia e de administração avançadas, recuaria dos já referidos 10,4%, para 3,6%, no período compreendido entre 1973-1979 (Harvey, 1994, p. 127).

Isto foi acompanhado por profundas quedas na taxa de lucro das empresas. Ademais, dois *choques do petróleo* se encarregaram de agravar a crise, ao ponto de levar à suposição de que eram os responsáveis por ela.

Crise e bonança no *sistema mundo*, para usar a expressão de Wallerstein, têm o condão de se estenderem por todo o globo, pelas mãos das multinacionais e outros caminhos que fizeram com que o planeta se tornasse cada vez mais interligado (Arrighi & Silver, 2001; Wallerstein, 1985). Os países latino-americanos também sofreram, talvez mais que os países centrais, em face destes últimos disporem de mecanismos de transferência da crise para a periferia econômica. Dos Santos, comentando a crise e o comportamento dos Estados Unidos diante dela, diz que

los capitales norteamericanos tienden a volver hacia Estados Unidos, se retira por consiguiente el poco capital que acaso haya venido hacia América Latina en este período, particularmente hacia Brasil [...]. Estados Unidos se ve económicamente con más fuerza para hacer imposiciones. (Dos Santos, 2011, p. 233).

Esta circunstância de crise foi acompanhada pelo debate sobre a validade das políticas econômicas até então em curso, advindas do segundo pós-guerra. Em certos casos, como os Estados Unidos, Suécia e alguns países da América Latina, dentre eles o Brasil, eram práticas datadas de antes da segunda guerra. A política em que o Estado tem papel destacado na economia, em seu ordenamento e racionalização, fomento e investimento, pode ser identificada no *New Deal*, de Roosevelt, como também no desenvolvimentismo de Vargas, por exemplo.

Tratava-se de um processo a que se atribuiu o título de *keynesiano*, em face do prestígio e em grande medida da proximidade entre os programas intervencionistas e a tese defendida por Keynes (1964), para quem o Estado dentro de certas condições deveria atuar no sentido de alcançar o pleno emprego, garantir um bom nível de investimentos e monitorar a propensão a poupar ou a consumir, do mercado. Isso significou um crescente avanço do Estado na esfera econômica, no plano da administração pública e da própria administração de empresas. As despesas públicas a partir destas intervenções cresceram enormemente e, claro, estas despesas pediram mais tributos, além de gestão mais racional. Tornou-se necessária a organização de um sistema de poder mais eficiente, mais rigoroso nos procedimentos e menos



sujeito à manipulação política – enfim, aprimorar a burocracia.

O período que vai dos anos 1930 aos anos 1960 foi de crescente presença do Estado na economia e correspondente ampliação da burocracia. A isso se somaram intervenções no plano social, onde igualmente crescente demarcação legal de direitos se observou. Esse fenômeno correspondia também a expansão das ideias de justiça e de teorias de justiça em que a equidade adquiria papel central, embalada, evidentemente, pela ação dos sindicatos e partidos do trabalho (Carone, 1979; Santana, 2001).

Isso tudo se potencializou com o Estado de Bem-Estar Social, cujo nascimento se deu na Inglaterra, mas que rapidamente ganhou o mundo, acentuando políticas sociais que já vinham do século XIX.<sup>i</sup>

É essa macropolítica, ou melhor, conjunto de políticas (econômicas, sociais, administrativas) que entra em crise quando se fala da crise dos anos 1970, aquela a que nos referimos nas primeiras linhas. Sua explicitação se verifica nas estatísticas da OCDE e nos números de governos e empresas, cujos déficits obrigavam à corrida aos bancos. Uma onda de elevação das taxas de juros ajudou a inflar igualmente os preços das mercadorias e se verificou o até então não imaginado fenômeno que Gunnar Myrdal cunhou como *estagflação*, combinação inédita entre estagnação e inflação (Myrdal, 1997).

Em alguns países, como os Estados Unidos, os gastos de guerra, na escalada militar do Vietnã, potencializaram essa situação e acrescentaram um componente de sobrecarga tributária e elevação dos gastos públicos, com todas as suas mazelas.

A reação a este quadro resgatou o discurso de Hayek, em 1944, acusando o excesso de Estado e de planejamento estatal. O Estado de Bem-Estar Social foi responsabilizado por perdulária política de gastos públicos e a burocracia vista como um estorvo, de que a sociedade era vítima e de que todos precisávamos nos livrar.

Nessas condições, se fortalece a ideia da Reforma do Estado e nela o *consumerismo* e o *New Public Management*, movimentos políticos, ideológicos e técnicos que, combinados, significavam o reconhecimento da necessidade de trazer o mercado e a gestão privada como referências principais para a gestão do Estado. Reproduzindo a história, Inglaterra e Estados Unidos empunham essa vertente reformista e a exportam para o mundo.

Também é nesse contexto que o mercado e a sociedade são chamados a recuperar certos conceitos de fundo liberal, isto é, do primórdio do capitalismo, quando se propugnava pelo *laissez-faire* e *laissez-passer*. Em contrapartida, conceitos como redistribuição, solidariedade, pleno emprego, regulamentação, impessoalidade se tornaram gradativamente peças fora do lugar. Ocuparam o espaço da sociedade as formulações que valorizam a flexibilização de direitos e critérios e o projeto pessoal, sob as mais diferentes formas, dentre elas a ansiosa possibilidade do “próprio negócio”, o empreendedorismo vulgar, sonho que estimulou os Programas de Demissão Voluntária das grandes empresas públicas e privadas.

Foi-se introduzindo uma ideia forte de valorização do mercado, que passou a ser o centro das preocupações e a referência do comportamento social, traduzindo-se isto na recuperação do

personalismo e do individualismo como posturas e comportamentos razoáveis e justificados. Ao mesmo tempo, os rigores e controles típicos da burocracia foram sendo suspensos, em favor da agilidade dos processos e rapidez na implementação de obras e serviços públicos.

O objetivo deste artigo é problematizar o diagnóstico e a solução encontrados, sob o título de *reforma do Estado*, nos moldes adotados em vários países, inclusive o Brasil – onde nos anos 1990 pontificou o Plano Diretor da Reforma do Estado, motivo dessa edição especial da APGS. Temos a suposição de que, para além de uma crise localizada no Estado, há uma crise geral, em que o mercado e a sociedade são parte dela. Queremos compor um diagnóstico mais amplo do que aquele que aparentemente orientou a reforma do Estado e propor uma atuação destinada a reconhecer a integração destas três dimensões na ação reformista – Estado, mercado e sociedade.<sup>ii</sup>

### 1. Preâmbulo histórico

Cabe, inicialmente, fazer a identificação dos aspectos que colocaram o modelo de Estado até então vigente em questionamento. São aspectos inevitavelmente históricos, que abriram a porta para a emergência de propostas que, no Brasil, foram agitadas e implementadas a partir de 1990, em sintonia com “a onda global de reforma do setor público”, como se disse à época (Kettl, 2003, p. 75).

As críticas ao Estado brasileiro e seu funcionamento vêm de antes dessa data, ainda quando se confundiam a insatisfação de alguns segmentos sociais com a ditadura civil-militar e a insatisfação de certos setores empresariais com o Estado. Do final dos anos 1970 ao início dos anos 1980, a Federação das Indústrias de São Paulo e setores específicos da indústria de base e metalmeccânica, principalmente, acusavam a necessidade de redução da intervenção do Estado. Antônio Ermírio, Claudio Bardela, Paulo Francine, Olavo Setúbal, Severo Gomes, Dilson Funaro, José Mindlin e outros grandes empresários paulistas, que lideravam associações empresariais, reclamavam da excessiva presença do Estado na economia e nisto acabavam identificando-se com a situação geral de esgotamento a que chegaram a paciência e o medo da sociedade brasileira com a ditadura (Bianchi, 2004; Diniz, 1994; Cruz, 1988). Bianchi acentua a importância nesse sentido do *Documento dos oito*, lançado por grandes empresários paulistas, em 1978, manifesto onde, segundo Diniz, “os signatários do documento revelaram seu compromisso com a meta da democratização”, realizando a combinação a que a autora já havia se referido quando disse que “as críticas à economia do período estariam frequentemente associadas ao questionamento do centralismo das decisões” (Diniz, 1994, p. 213 e 221).

A eleição presidencial realizada no final dos anos 1980 expressou a emergência desses dois movimentos. Um deles representava o influxo de várias mobilizações antiditatoriais, no sentido mais preciso; o outro expressava a vontade de mudança em relação ao Estado brasileiro e sua presença no plano econômico. O primeiro, constituído por vários atores sociais, de políticos a

estudantes, de religiosos a operários, foi o protagonista de campanhas, greves e outras formas de luta que, por via da anistia, permitiram o retorno de lideranças banidas. Nesse ambiente, um tanto por manobra da ditadura, um tanto por necessidade e pressão de classe e segmentos sociais, as ondas de mudança também geraram o pluripartidarismo, em substituição ao bipartidarismo, que dividia a opção eleitoral entre ARENA e MDB. Esse pluripartidarismo resultou em 5 partidos nacionais e, nesse novo cenário, ocorreram as eleições de 1985, ainda indiretas, depois que milhões de brasileiros foram às ruas, pleiteando eleições diretas, sem sucesso. A Assembleia Nacional Constituinte, que veio a seguir, avançou nas mudanças e projetou a segunda redemocratização brasileira, em um mesmo século. Mais adiante, com um espectro partidário ampliado, ocorreu a disputa presidencial nas eleições diretas de 1989 (Rocha, 2013).

O segundo movimento, aquele do empresariado, via na mobilização popular e sindical um aliado, ainda que provisório. Partia da lógica de que o poder político centralizado precisaria ser quebrado para ensejar a abertura econômica. A relação entre abertura política e abertura econômica constrói-se desta forma. São os setores econômicos mais dinâmicos da economia industrial, em grande medida associados ao capital estrangeiro, puxando a adesão de parte expressiva do empresariado brasileiro aos palanques em que se reivindicavam as mudanças políticas referidas: anistia, reforma partidária, Constituinte e eleições diretas para Presidente da República. Na verdade esses setores empresariais tinham sua agenda própria (Saes, 1988; Sallum, 1996). Queriam o que um dos seus mais renomados líderes, Mário Covas, político paulista, fundador do Partido da Socialdemocracia Brasileira, PSDB, que seria governador de São Paulo, anunciava como um *choque de capitalismo* necessário. No *choque de capitalismo* incluíam-se redução de tributos, liberação dos fluxos de capitais, inclusive remessa de lucros, flexibilização de rigores corporativos e das reservas de mercado e diminuição/supressão de outras regulações limitadoras do capital nacional e internacional. Em outras palavras, queriam menos Estado e mais mercado, a que chamavam de *abertura econômica* em associação com a *abertura política* (Codato, 1997; Bianchi, 2004; Souza, 2004).

Não é à toa que o primeiro turno dessas primeiras eleições diretas pós-21 anos de ditadura, em 1989, se encerra com os três primeiros colocados, Collor de Mello, Lula e Brizola, todos com discursos que exprimiam a crítica ao Estado, com variadas motivações. O primeiro, Collor, acusando o Estado de *lôcus* da corrupção e da dilapidação dos tributos pagos; o segundo, Lula, acusando o Estado pela violência contra trabalhadores e camadas médias, além da proteção às injustiças sociais e manutenção dos baixos salários; o terceiro, Brizola, acusando o Estado de não defender os interesses nacionais das perdas internacionais impostas pelos padrões de troca no mercado externo, sem falar de outras mazelas e iniquidades produzidas pela omissão do poder ou cumplicidade com os grupos econômicos poderosos.

Como disse Przeworski (1995, p. 42), “na verdade, as análises do término do keynesianismo, apresentadas em meados dos anos

70 pela esquerda (Habermas, 1975), pelo centro (Skidelski, 1977) e pela direita (Stigler, 1975), eram quase idênticas”. O autor se referia à Europa, mas poderia falar o mesmo do Brasil.

O resultado das eleições favoreceu o projeto empresarial, que nesse momento se desfez da aliança tática com o movimento popular e sindical e concentrou-se em levar adiante as propostas construídas nas esferas de decisão internacionais e que entre nós se chamava *choque de capitalismo*. Era o Consenso de Washington em andamento, incorporando um dos últimos países da América Latina que ainda continuava resistindo (Nogueira Batista, 2001; Williamson & Kuczynski, 2003). O Consenso de Washington, realizado naquele ano de 1989, por técnicos e cientistas sociais latino-americanos, estadunidenses e membros do FMI, Banco Mundial e BID, fazia um balanço dos resultados reformistas e traçava planos de continuidade de amplo efeito. Como disse o embaixador Paulo Nogueira Batista, próximo dos fatos, em seu texto *O consenso de Washington*,

nessa avaliação, a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru (Nogueira Batista, 2001, p. 11)

Eleito, Collor de Mello, nos primeiros cem dias de governo, reduziu o tamanho do Estado central, promoveu extinção de órgãos e entes públicos, demitindo e pondo em disponibilidade funcionários, e implementou um programa de redução de alíquotas alfandegárias, além de outras medidas dirigidas a diminuir o papel do Estado e dos serviços públicos (Castanhar, 1990).

Estava claro que ali se operava o aparente paradoxo de um governante forte, de certa forma tirando proveito da cultura de autoritarismo construída em 21 anos, usando sua força para tornar menor o aparelho em seu poder. Esta operação político-administrativa incluía a luta ideológica nos meios de comunicação, do que foi exemplo o elefante que desfilava seu peso na TV, simbolizando o Estado burocratizado, ineficiente, gordo e lento. Tratava-se de uma peça publicitária do governo, exibida durante meses, nas redes de televisão brasileiras.

O mandato de Collor foi, entretanto, interrompido com um *impeachment*, antes de completados dois anos e depois de meses da campanha dos *caras pintadas*. Eram os estudantes que se maquiavam como guerreiros para realizar passeatas, acompanhadas por milhares de pessoas, de diferentes extratos sociais. Artistas, sindicalistas, políticos, jovens e adultos, mulheres, homens e crianças, participavam de manifestações públicas crescentes, nas principais cidades do Brasil, gritando “*Fora, Collor!*”, palavra de ordem construída pelos partidos de esquerda.

A interrupção do governo Collor se deu por uma conjunção de fatos: a luta interna no seu próprio grupo, de onde partiu a denúncia de corrupção no governo, o poder de reação ainda existente nos movimentos populares, estudantis e sindicais e a evidência de que a capacidade de Collor para dar andamento às reformas apregoadas pelos centros internacionais se revelava insuficiente. Ainda que as denúncias de corrupção tenham repercutido

profundamente em vários setores da sociedade, o abandono a que Collor foi atirado, até pelos meios de comunicação que se diziam amigos (principalmente a Rede Globo), denotava que ele não havia costurado o arco de apoio parlamentar, empresarial e social capaz de viabilizar as mudanças e tirá-lo do pântano em que havia mergulhado.

Embora se possa falar de uma passagem discreta do sucessor de Collor, cujo histórico não sugeria grandes voos reformadores, a verdade é que o processo reformista continuou. O presidente Itamar Franco fez a transição entre o *impeachment* e a nova eleição presidencial. Nesse período, que transcorre de 1992 a 1994, o Programa de Privatizações continuou e “17 processos de privatização foram levados a cabo, com uma arrecadação total de US\$ 4,7 bilhões, marca superior a do governo Collor e realmente inesperada para um presidente não identificado com posições liberalizantes” (Nunes *et al*, 2007, p. 37).

Nesse mesmo período, voltou-se a tratar da inflação, mais uma vez eleita a inimiga número 1. Em medida econômica semelhante a que havia controlado a inflação argentina, o governo atrelou parcialmente a moeda brasileira ao dólar (bandas cambiais) e abriu as portas aos produtos dolarizados, proporcionando um equilíbrio monetário consistente.

O sucesso da medida econômica conhecida como Plano Real foi de tal modo impactante que assegurou fácil vitória do candidato a presidente, o ex-ministro da Fazenda, herói da luta contra a inflação, Fernando Henrique Cardoso, candidato do PSDB. Ele se apresentava como porta-voz da modernização, exibindo um discurso que anunciava o *fim da era Vargas*, uma referência cheia de símbolos. Vargas simboliza, no Brasil, o desenvolvimentismo, a burocracia, o nacionalismo, a direção da política-econômica pelo Estado, o populismo, na acepção de diálogo direto com as massas e compromissos trabalhistas e populares. No âmbito do nacionalismo e do desenvolvimentismo, estavam as empresas estatais, dentre elas e destacadamente a PETROBRAS, em si a materialização do varguismo.

Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1995 e nesse mesmo ano se iniciou a reforma do Estado, através do Ministério da Administração e da Reforma do Estado-MARE, sob a direção do ministro Bresser-Pereira, cientista social paulista. Naquele ano, o governo emendou a Constituição Federal alterando o art. 171, que protegia as empresas nacionais, para estimular o investimento estrangeiro nas privatizações (BNDES, 2016).

O projeto vitorioso estava bastante articulado com as mudanças que já se verificavam nos países centrais, especialmente Inglaterra e Estados Unidos, como referido na Introdução. Mas também dialogava com a própria América Latina, como se lê no relato de Batista, acerca do Consenso de Washington. Vale lembrar que o varguismo foi a forma assumida no Brasil pelo modelo keynesiano-fordista-assistencialista-burocrático que fez os *anos dourados* do capitalismo, conforme Hobsbawm (1995), mas que naquele momento era submetido a fortes críticas e profunda revisão, sob o diagnóstico de que vivíamos uma crise do Estado.

## 2. Uma crise em três dimensões: crítica ao diagnóstico liberal

### 2.1 Crises de mercado e de Estado

A despeito de podermos contar o início da reforma brasileira a partir dos governos Collor e Itamar (1990/1994), é no governo do presidente Cardoso que se efetiva uma proposta fundamentada teoricamente e determinada a ser cumprida. Dispondo de governabilidade, eleito pela coligação de grandes partidos nacionais, o PSDB e o PFL, com rápida adesão do maior partido brasileiro, o PMDB, o presidente implementou com empenho a reforma do aparelho do Estado.

Seu ministro de Estado para a reforma, Bresser-Pereira, reproduziu as teorias correntes nos países centrais, difundindo ideias reformistas, por todos os meios de comunicação possíveis. Produziu uma sequência de textos, o Plano Diretor da Reforma do Estado e outras publicações destinadas a divulgar suas propostas.

Do conjunto de teses defendidas como fundamentos da reforma, devemos destacar quatro delas.

#### Primeira tese:

A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte (Bresser-Pereira, 1997, p. 9). A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. [...] Esta crise, porém, não tem mais como causa a insuficiência crônica de demanda de que falava Keynes. Esta é a causa da crise do mercado nos anos 20 e 30. [...] Sua causa fundamental será agora a crise do Estado (Bresser-Pereira, 1997, pp. 10/12).

#### Segunda tese:

A causa básica da grande crise dos anos 1980 foi o Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado (Bresser-Pereira, 2003, p. 23).

#### Terceira tese:

O mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder (Bresser-Pereira, 1997, p. 37).

#### Quarta tese:

Passados alguns meses, contudo, o apoio surgiu, primeiro o dos governadores estaduais, depois o dos prefeitos, empresários, imprensa e, finalmente, da opinião pública. De repente, a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais (Bresser-Pereira, 2003, p. 22).

Estas quatro teses, a um melhor exame, se demonstram insustentáveis, e a compreensão disso é o caminho para ter maior clareza sobre as causas da reforma e as consequências dela.

A primeira tese realiza uma separação mecânica entre mercado e Estado, seguindo um viés de análise simplista. O sistema capitalista, no primórdio de sua história, como se lê em Marx, Engels e mais tarde em Hobsbawm (Hobsbawm, 2009, p. 23), prescindiu do Estado e obteve a sua consolidação através das trocas. Nisto se diferenciando dos modos de produção anteriores, onde a violência e a violência do Estado tiveram papel relevante (Marx, 2011). Esta questão é frequentemente não compreendida, mas desde o Manifesto Comunista, em sucessivas obras, Marx destaca a autonomia da burguesia na afirmação do seu projeto. No *Manifesto*, diz ele:

[...] chegamos forçosamente, ao se desenvolver a produção e a troca, ao atual regime capitalista de produção, ao monopólio dos meios de produção [...] a degradação de outra classe [...] proletários despojados [...]. E todo esse processo se explica por causas puramente econômicas, sem necessidade de se recorrer ao argumento do roubo, nem ao da violência, nem ao Estado, nem mesmo a qualquer outra intromissão de caráter político (Marx; Engels, 1982, p.141)

Nos *Grundrisse*, reafirma

a diferença entre a produção do capital e a produção de estágios anteriores é ainda simplesmente formal. Rapto de seres humanos, escravidão, tráfico de escravos e trabalho forçado de escravos, aumento dessas máquinas trabalhadoras, máquinas que produzem produtos excedentes, aqui tudo isso é posto diretamente pela violência; no caso do capital é mediado pela troca (Marx, 2011, p. 644).

Outra coisa é o que diz acerca da acumulação primitiva, quando o poder político e a violência têm papel ativo. A distinção dos dois períodos é tão clara, que Harvey, sem disfarçar o desconforto, diz que

por todo O Capital, mas também em muitos de seus outros escritos, Marx tende a relegar os processos de acumulação primitiva à pré-história do capitalismo. Uma vez acabada essa pré-história, entra em cena a “coerção silenciosa das relações econômicas” (Harvey, 2013, p. 257).

É dessa “coerção silenciosa das relações econômicas”, expressões de Marx, que falamos ao dizermos que o sistema capitalista, no primórdio da sua história, prescindiu do Estado.

Mas com o passar do tempo, o Estado foi se convertendo de peso e entrave em gendarme da burguesia; e de gendarme à responsável pelo que Gramsci chama de *hegemonia*, através dos seus aparelhos/instituições, além das concessões a pressões sociais e políticas dos trabalhadores (*revolução passiva*). Portanto, o Estado e o mercado, desde muito tempo, são parceiros e se movimentam de modo associado. Do final do século XIX em diante, o Estado passa a operar de modo mais sofisticado, via políticas sociais, do que é exemplo Bismarck, na Alemanha. De certo modo, Disraeli na Inglaterra, no último terço daquele século, já havia dado sinais na direção de uma política social.

Nos anos 1930, a crise que se abre com o *crack* da Bolsa de Nova Iorque, prolonga-se por vários anos, não devido apenas ao mercado. Nos documentários, quem escuta Herbert Hoover, então presidente dos Estados Unidos, falar da crise, vê um governante submetido à inércia, em absoluto despreparo para enfrentar a dinâmica da época. Não era apenas ele que se encontrava assim; era o próprio Estado. O Estado norte-americano, como muitos Estados europeus, dentre eles a Inglaterra, permanecerão inertes diante de um quadro que já indicava a necessidade de intervenção anticíclica. O que se segue adiante é a saída da crise por meio de um macroprograma estatal, o *New Deal*, que abandonava a economia clássica e se deslocava para o que mais tarde se chamaria de *keynesianismo*. Alguns economistas negam este mérito do *New Deal* e atribuem a superação da crise à entrada dos EUA na segunda grande guerra. Seja como for, reconhecendo-se ou não o que revelam as estatísticas americanas sobre a década de 1930, que nos parecem provar o acerto do *New Deal*, o fato é que se o mérito cabe à mobilização de guerra, iniciada em 1939, voltaremos a reconhecer que foi o Estado que emulou o mercado,

com suas demandas de guerra. O exame que Kalecki faz das estatísticas da época, em *Teoria da Dinâmica Econômica*, ajudam a compreender este raciocínio (Kalecki, 1978).

Portanto, não foi reformando o mercado que se saiu da crise dos anos 1930. Mas reformando o Estado e fazendo-o assumir o que no governo de Hoover se negava a assumir: a intervenção econômica.

No mercado também houve reforma, por imposição do Estado, sob a pressão dos trabalhadores e a interlocução sindicalista que marcou o governo de Roosevelt. O fim do trabalho infantil, jornada de 8 horas, monitoração dos salários, introdução do seguro desemprego, institucionalização da previdência e outras medidas desta natureza alteraram o mercado e em particular suas relações de trabalho. Pode-se dizer, com razão, que o fordismo continuou e, nesse sentido, a reforma do mercado foi menos profunda. Na verdade, o fordismo, com o keynesianismo, se fortaleceu como método, base técnica, da produção. Porém o fordismo que sobreviveu não era integralmente o fordismo de Ford, com suas restrições radicais aos sindicatos, mas o do seu herdeiro, que assume a companhia: um fordismo modernizado, civilizado, disposto ao diálogo, politizado.

Portanto, não tem consistência a tese de que tivemos uma crise de mercado, nos anos 1930, e não uma crise de Estado, mas sim de ambos, dado que ambos constituem um todo, que se movimenta articuladamente para que o sistema funcione com estabilidade.

A leitura metafísica que separa Estado de mercado na dinâmica econômica provoca uma distorção que se revelará na segunda tese da reforma do Estado: “a causa básica da grande crise dos anos 1980 foi o Estado”.

Tal qual não se deve separar Estado e mercado da crise dos anos 1930, igualmente não cabe atribuir isoladamente ao Estado a crise dos anos 1970/1980. A crise começa com o mercado e o Estado se revela incapaz de compensar a situação com as medidas intervencionistas em curso.

O sistema fordista de produção, caracterizado pela produção em massa, em grandes lotes, criou, no decorrer do tempo, dois problemas: um, a elevação da produtividade em escala crescente, sem o correspondente mercado consumidor, dando origem ao desemprego, agravando o pauperismo estrutural e levando ao subconsumo/superprodução; o segundo, a saturação do mercado com seus produtos padronizados. Ambos os problemas se potencializam: o desemprego reduz o tamanho do mercado consumidor ao pequeno grupo dos que já tinham, em níveis satisfatórios, seus estoques domésticos de bens duráveis; e a queda do consumo dos bens padronizados/repetitivos induz à redução da produção, que por seu turno provoca mais desemprego<sup>iii</sup>.

Esse círculo vicioso/descendente repercutiu sobre a receita fiscal do Estado e reduziu sua capacidade de comprar, empregar e investir – cortando mais uma fonte de demanda e diminuindo o mercado consumidor.

Portanto, as famílias e o Estado se retraíram do mercado e tornaram aguda a crise. O desemprego aumentou a pressão social

sobre o Estado, tanto pelos saques sobre os fundos públicos assistenciais, como pelas consequências generalizadas do desemprego, que vão da saúde à segurança pública.

Os capitais acumulados não eram reinvestidos porque o mercado existente estava saturado de produtos padronizados. De outra parte, o Estado, com o erário baixo, não comprava e não investia. Esses capitais foram se avolumando, operando no mercado financeiro de modo cada vez mais temerário, vivendo a aventura de circular pelo mundo em carteiras de investimento, na especulação com títulos e ações.

O Estado continuava a produzir externalidades negativas, agora pressionando os juros para cima, uma vez que, com receitas fiscais em queda, tomava sucessivos empréstimos aos bancos, sempre com *spreads* cada vez mais altos. Os juros altos elevavam a atratividade da poupança e da especulação, desestimulando o investimento e o consumo.

Esse cenário não é apenas de uma crise do Estado, porém, mais uma vez, a combinação de movimentos negativos do mercado e do Estado. Portanto, nessas condições, o Estado, reflexo da crise de mercado, passou a se constituir em problema, ao contrário da solução que veio a ser durante os *anos dourados*, 1945-1970. Seu papel comprador, empregador e investidor, no plano keynesiano de intervenção econômica e no plano do Estado de Bem-Estar Social, estava comprometido.

A ocupação de áreas de negócio atraentes – telefonia, energia, água e esgoto, siderurgia, mineração, transporte, portos, aeroportos, estradas e pontes, educação, saúde, seguridade social – continuava a mesma, com as empresas públicas e sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas operando estes setores. Sem entretanto poder investir neles.

Tinham-se, por isso, três problemas evidentes: 1. Como superar o impasse criado pela ausência do Estado como comprador e das famílias consumidoras, quando não pauperizadas, saturadas de produtos fordistas, padronizados e repetitivos; 2. Como voltar a investir os capitais acumulados e tirá-los da *ciranda financeira*, dando-lhes o destino da *economia real* e 3. Como prestar os serviços e produzir os bens, nas empresas e organizações públicas, na quantidade e qualidade requeridas pela economia e pela sociedade brasileiras, se o Estado não dispunha de recursos para isso.

Duas reformas foram necessárias, uma do mercado e outra do Estado. A reforma do sistema de produção fordista, portanto das empresas/mercado, e a reforma do aparelho do Estado, esta última (a) para que o Estado voltasse a ter capital para comprar e investir e (b) para que o Estado desobstruísse as áreas de negócio atraentes ocupadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista (econômicas) e autarquias e fundações (sociais).

No primeiro caso, deu-se espaço ao *toyotismo* e à *administração flexível*, nova base técnica, cujos pequenos lotes de produção foram promovendo inovações e obsolescência acelerada dos estoques domésticos. Essa foi a reforma de mercado necessária, do ponto de vista do capital. A onda da *gestão da qualidade*, ideologia da melhoria contínua e agregação de valor,

imposta ao consumidor, foi varrendo os produtos padronizados de longa duração e substituindo-os por novos modelos ou novas funções dos bens. Esse procedimento atraiu os consumidores às compras, motivados pelos novos atrativos do mercado. A obsolescência ultrarrápida fazia a vida útil dos bens se reduzir drasticamente. Os produtos feitos para não durar obedeciam à lógica da destruição criadora/inovação, que Schumpeter (1982) defendera na *Teoria do Desenvolvimento Econômico* como a questão-chave da continuidade do sistema.

No segundo caso, a reforma do aparelho do Estado foi marcada pelas privatizações das empresas públicas e sociedades de economia mista (mineração, siderurgia, bancos públicos, etc.) e delegações de serviços públicos (energia, telefonia, comunicação, transportes, água e esgoto, pontes e estradas) que tiveram, respectivamente, as primeiras, seus ativos vendidos a grupos econômicos, nacionais e internacionais, e, os segundos, seus serviços delegados através das concessões públicas. Essas operações de venda e delegações/concessões permitiram que os capitais superacumulados, como dizia Harvey (1994), pudessem encontrar opções de investimento muito lucrativas, em condições financeiramente confortáveis, visto que eram empresas com grandes investimentos públicos já realizados (telefonia, energia, estradas, pontes, etc).

Não se pode considerar esse cenário como uma crise unicamente do Estado. Diria mesmo que a crise fiscal do Estado, aquela que o tornou vulnerável e incapaz, foi gerada pelo fraco desempenho do mercado, como se revela nos baixos índices de crescimento do produto bruto e na queda vertiginosa das taxas de lucro dos anos 1970/1980. Para não falar das consequências do desemprego e da sonegação crescentes, esta última moralmente explicada pelo argumento da inércia e corrupção do Estado. A crise fiscal não era uma crise proporcionada apenas pelo excesso de despesas do Estado, mas, também e principalmente, por uma crise de liquidez, essencialmente criada pela escassez de receita. Nos Estados Unidos, os anos 1970 e 1980 são de considerável queda da contribuição tributária das corporações e sobre as vendas (Lagemann e Bordin, 1995, p. 364). É dessa época o rompimento de Nixon com o acordo de Bretton Woods e também o pico das taxas de juros pagos pelo tesouro dos Estados Unidos aos que adquiriam seus bônus (Munevar, 2012, p. 216). No Brasil, Gobetti e Amado (2011) demonstram como cai a renda disponível do setor público entre os anos 1970 e 1980 e como também caíram as despesas de consumo e salário. Sobre o mesmo assunto, Simonsen (1989, p. 4), em artigo intitulado “A conta-corrente do governo: 1970-1988”, também vai afirmar que “o verdadeiro drama é que o governo perdeu receita tributária real”.

Ainda que fosse o discurso corrente, na mídia e na academia, não era a ação perdulária do Estado o motivo das privatizações e concessões. Mas sim o fato de que a grande operação da reforma do Estado consistia em promover a transferência de ativos e serviços ao setor privado para propiciar a revalorização, na economia real, dos capitais superacumulados. A seguir, em anos recentes, emergiram as parcerias público-privadas, em que o

Estado propicia não só a oportunidade do investimento, mas seu próprio financiamento, através das agências de fomento, onde pontifica o BNDES. A solução para o segundo problema do mercado – onde investir os capitais acumulados – se transformou em processo contínuo de cessão e prospecção de negócios pelo Estado, para o mercado.

Estamos dizendo que a questão principal dos anos 1980 continuou a ser o mercado e por extensão o Estado, precisamente o capital em crise. Apontar para o Estado foi um expediente hábil para poder reduzi-lo, principalmente pela via da transferência de ativos e serviços públicos para o setor privado. Nesse sentido, a letra (b) da nossa problemática acabou tendo resposta, ainda que parcial, pela via da transferência das atividades/serviços ao setor privado, não pela privatização apenas, mas também pela delegação e a cessão de serviços, cujo mecanismo usual são as concessões públicas, as parcerias público-privado e arranjos semelhantes.

A terceira tese, que atribui ao mercado a virtude de melhor controlar as atividades públicas, tem origem na ideia de que a concorrência é o meio que assegura essa capacidade superior em regular a vida pública. Mas, como observam Sappington e Stiglitz (1987), a concorrência só é capaz de funcionar, como um instrumento de controle, em condições de concorrência perfeita, muitos vendedores e muitos compradores, não sendo o caso dos setores e serviços privatizados e delegados/concedidos, em sua maioria monopólios e oligopólios. Tanto isso é verdade que foram criadas inúmeras agências reguladoras, uma para cada área de negócio delegada ao setor privado (ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANS, ANTT, etc.). Fosse o mercado capaz e suficiente, seria desnecessário distribuir “xerifes” para combater as várias irregularidades e abusos que encham os juizados, com montanhas de processos judiciais dos consumidores lesados.

Entenda-se portanto que o mercado não é capaz e suficiente para controlar os negócios, sequer *ajudado* pelo aparato de regulação e fiscalização das agências reguladoras, autarquias do Estado.

Finalmente, resta a tese de gradual aceitação, compreensão e adesão da sociedade, da imprensa, etc., à reforma do Estado. “De repente”, em apoteose de acolhimento, a reforma passou “a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais”, disse Bresser-Pereira em passagem já citada. Trata-se de uma explicação para a popularidade das reformas. É uma explicação somente menor, em ingenuidade, que a “informação”, oferecida na mesma obra, de que o assunto não fez parte da campanha eleitoral de Cardoso, mas logo ao início do governo se transformou em prioridade (Bresser-Pereira, 2003).

De acordo com Nunes (2007),

já no processo eleitoral de 1994, o então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, dava sinais em seu programa de governo (*Mãos à obra, Brasil*) de que retomaria as propostas de desestatização e de reforma do Estado (Nunes, 2007, p. 38).

A eleição de Cardoso e assunção do ministro Bresser-Pereira aconteceram em 1995 e o presidente eleito foi Ministro das

Relações Exteriores e era, até pouco antes das eleições, o Ministro da Fazenda, a segunda maior autoridade da república no Brasil, em termos práticos. É absolutamente inacreditável, no sentido de extraordinário, que aquele ministro, então eleito presidente, em 1995, não tivesse conhecimento do Consenso de Washington, verificado, como já vimos, em 1989, com o acompanhamento da diplomacia brasileira.

Será razoável a ordem/cronologia de acolhimento da proposta - do interior do país para o exterior? Lendo-se o testemunho de Nogueira Batista, sobre o Consenso de Washington, observando-se o que fez o ex-presidente Collor de Mello nos seus primeiros cem dias, é mais provável que o inverso tenha acontecido (Nogueira Batista, 2001). Tudo leva a crer que a quarta tese de Bresser-Pereira deva ser lida do final para o começo. Isto é, a partir da exigência dos investidores estrangeiros e agências multinacionais para as autoridades públicas brasileiras (Consenso de Washington), destas para a imprensa e dela para a opinião pública.

Essa trajetória corresponde àquela feita pelo próprio Bresser-Pereira, cujas referências, inclusive conceituais, foram reproduções do que se havia realizado em especial nas experiências do Reino Unido e Estados Unidos. Talvez por isso o *managerialism*, a valorização dos modelos de gestão privada, que está na base do que se anuncia sob o título de *administração pública gerencial*, é acompanhado pelo *consumerism*, que vê como saída a definição do cidadão como “*cidadão consumidor*” (Kettl, 2003, p. 86) ou “*cidadão-cliente*” (Bresser-Pereira, 1997, p. 42; Bresser-Pereira, 1998, p. 122).

Essa fórmula, evidentemente uma reprodução do que se viu nas primeiras experiências reformistas dos anos 1970 e 1980, foi reafirmada por Bresser-Pereira anos depois quando relembrou os “dois princípios básicos” da reforma – 1. “gestores públicos mais autônomos”; 2. “o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas do Estado [...] todos os demais serviços devem ser contratados com terceiros”(Bresser-Pereira, 2004, p. 13). À parte o que vem a ser “tarefas exclusivas do Estado”, matéria sujeita à vontade política, tudo o mais se pode ler na literatura sobre a reforma do Estado nos países centrais e suas áreas de influência. Vale dizer, este segundo princípio está inteiramente de acordo com a ideia *consumerista* de que o mercado é o melhor mecanismo de controle.

Tratando-se do caso brasileiro estamos tocando em experiências de outros países, dado que uma característica das reformas da época, como de seu fundamento, o *New Public Management*, é se apresentar como portadoras de avaliação e de solução universais (Peters & Pierre, 1998; Lustosa da Costa, 2008). Aliás, cabe dizer que, a despeito de nuances e características culturais, o caráter internacional do modo de produção capitalista promove inegável reprodução de padrões do centro para a periferia – sejam padrões de problema, sejam padrões de solução.

## 2.2. Crise da sociedade

A relação Estado, mercado e sociedade, como movimento de uma totalidade, se expressa na sociedade igualmente como uma

história de crise e luta. É nessa condição contraditória que todo o século XIX foi fortemente marcado pela afirmação do indivíduo. Foi o século do liberalismo, ainda que nele tenham se apresentado ao mundo as suas críticas mais radicais.

O liberalismo sai vitorioso das revoluções do século XIX em especial no plano econômico, quando grandes empresas e o capitalismo como modo de produção parecem se consolidar. Nesse ambiente, cresce a importância do singular, no que é muito bem representado pelo pensamento *nietzscheano*, a concepção do super-homem e outras conjecturas sobre a *vontade de potência* do indivíduo.

Do final do século XIX ao início do século XX, mais intensamente após a crise dos anos 1930, dá-se uma virada, em que o individualismo é superado no plano teórico, na prática política e no modelo de produção e circulação da mercadoria.

No plano teórico, o marxismo, por excelência uma leitura anti-individualista, afirma-se como corrente de pensamento dos grandes projetos coletivos, Durkheim expõe suas teorias da solidariedade e a prevalência da sociedade sobre o indivíduo, encontrando até no suicídio uma natureza social (Durkheim, 1978) e Weber vai dizer que a ação social é aquela que se orienta pelo comportamento do *outro* (Weber, 2009). Para ele, o *outro* são indivíduos, conhecidos ou não, poucos ou a própria massa.

No plano político, verificou-se a afirmação da democracia, cujo avanço foi reconhecido até por quem não cultivava tantos amores por ela. Carl Schmitt, por exemplo, em *A crise da democracia parlamentar*, reconhece que a história até então teria sido a história da ampliação da democracia: “podemos resumir a história das ideias políticas e das teorias do Estado em um único *slogan*: a marcha vitoriosa da democracia” (Schmitt, 1996, p. 23)

A democracia, como já foi lembrado por Bobbio, é um *breve* no individualismo (Bobbio, 1986). Afinal, sob qualquer conceito, ela consiste, em última palavra, na subordinação da vontade individual à vontade coletiva.

Mas o discurso da prevalência do coletivo também é confirmado pela vitória da república, cuja distinção é exatamente a superioridade do público sobre o privado. Daí a existência do conceito de interesse público em todas as constituições republicanas. Mesmo em monarquias sobreviventes, o parlamentarismo se encarrega de introduzir padrões republicanos de vida. A revolução Russa igualmente, é uma vitória da noção de superioridade do coletivo sobre o indivíduo, porque a revolução era antes de tudo os *soviets* (conselhos), como disse o próprio Lênin em texto crítico e autocrítico, escrito por ocasião do 4º aniversário da revolução (Lênin, 1970). Ali ele faz questão de dizer que a revolução tinha realizado muito, mas que faltava realizar sua principal obra, o governo dos *soviets*. Finalmente, Woodrow Wilson cria em Versalhes a Liga das Nações, quando 44 países concordam em agir coletivamente em defesa da Paz.

No plano econômico, o modelo taylorista de gestão da produção, onde se encontra o *homem de primeira classe*, portanto o indivíduo, sobre quem Taylor colocava toda a expectativa e todos os méritos, cede lugar ao modelo fordista. O modelo fordista trouxe

à produção a linha de montagem, onde todos têm que ser iguais na capacidade produtiva e se movem coletivamente como se *homens de primeira classe*. Como observa Gramsci, em *Americanismo e Fordismo*, o ordenamento psicofísico é coletivo (Gramsci, 1968).

Mas além do sistema de produção, a distribuição é concebida em função de uma sociedade de massa, uma sociedade sem distinção individual, padronizada, razão pela qual o próprio Gramsci supôs que o modelo fordista não vingasse na Europa.

A força do conceito de igualdade, cada vez maior nas democracias e repúblicas, ou no “espírito republicano” das monarquias modernas, se impôs tanto ao individualismo que mesmo os países cujas classes e segmentos eram separados por *camadas de chumbo*, como disse o filósofo italiano, sucumbiram diante dos carros e demais mercadorias padronizadas do modelo fordista. O que se impunha no fordismo não era a cultura de um povo, mas algo mais forte; uma *forma* do modo de produção, cujo estágio de desenvolvimento se pretendia o mais avançado, aquele que melhor produtividade obtinha, portanto o que mais valor excedente gerava e maiores lucros proporcionava.

A segunda guerra mundial foi a primeira reação política do individualismo – nazistas e fascistas tinham como inimigos as formas coletivas da democracia burguesa e da democracia socialista. Seus projetos encontravam eco na ideia do super-homem, de raças especiais, de singularidades e não de igualdade e coletividade.

A segunda reação, teórico-política, foi de Hayek (1987), com seu *O caminho da servidão*, assumido pelo próprio autor como um discurso político contra as formas de intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Mas ainda não chegara o tempo do pleno resgate do individualismo. Talvez a mais irônica prova disso seja o fato de que o próprio Hayek vai, em 1947, se organizar em um coletivo, a *Societée de Mont Pelerin*.

A partir do segundo pós-guerra travam-se batalhas longas entre a visão coletiva e a visão individualista, com aparentes vitórias do coletivismo: o discurso teórico marxista se expande, os existencialistas e outras correntes libertárias se aproximam, os partidos do trabalho crescem e os sindicatos atuam amplamente.

Mas as respostas pontuais de lado a lado vão acontecendo: golpes de Estado na América Latina versus a revolução dos Cravos em Portugal e a redemocratização na Espanha; Estados Unidos e Vietnã.

Em 1974, Hayek ganharia o Nobel de economia, na solidão do seu templo, em Freiburg, mas teria que dividir com o seu oposto, o socialista Gunnar Myrdal, também reconhecido pela Academia – um fato cujo conteúdo político jamais pode ser negado e não se pode ignorar. Portanto, até aquele momento a reação individualista ainda não obtivera pleno sucesso. Estava em transição.

Foi exatamente com a crise do modelo *keynesiano-fordista* que se iniciou uma nova virada de concepção e o individualismo, no bojo do neoliberalismo, começou a se reafirmar na contemporaneidade. Mais uma vez vamos encontrar na crise do modelo de produção do modo capitalista a origem das manifestações superestruturais, a

confirmar Marx quando diz que

o conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política a qual correspondem determinadas formas de consciência social (Marx, 1983, p. 24).

O fordismo, cuja produção em massa é para um mercado de massa, deixa de encontrar a receptividade antes existente, não porque os seus produtos são ruins, mas porque os seus produtos são iguais. Já fazem parte do estoque doméstico dos consumidores possíveis. São rejeitados por uma sociedade cada vez mais segmentada na renda, querendo se diferenciar em público, no que o fordismo com sua concepção de produção padronizada, em massa, não atende.

A crise do fordismo significa menos receitas, menos tributos, como já vimos em tópico anterior. Isto repercute sobre o aparelho do Estado, que, até então, pela via do socialismo, do *keynesianismo* e do Estado de Bem Estar Social, vinha sendo o ator principal dos projetos coletivos. O Estado entra em crise como um desdobramento da crise do sistema como um todo e em particular do sistema fordista e se torna inadimplente com suas responsabilidades sociais, agravando o clima de *salve-se quem puder*.

A saída encontrada pelo sistema para dar continuidade ao seu processo de reprodução foi: 1) a *destruição criadora* e a inovação, como já aconselhava Schumpeter, fazendo bom uso de suas leituras atentas de Karl Marx, e 2) a apropriação da acumulação social realizada pelo Estado, através das privatizações e delegações. Em ambos, os procedimentos põem-se em cena novamente o individualismo.

A destruição criadora e a inovação vão levar à produção flexível de pequenos volumes e à *customização*, expressão usada por Toffler (1985) para representar a produção personalizada, individualizada - o contraponto radical à produção fordista.

A semicustomização, montagem disponível para os clientes, cuja finalidade é ter alguns itens no produto a critério da escolha do comprador, e a customização, já referida, são por excelência a opção pelo gosto do indivíduo ou pelo que se pode, nestes tempos de indução mercadológica, chamar de *preferência do consumidor*.

As privatizações e as concessões públicas transferem para pequenos grupos e indivíduos os grandes empreendimentos públicos, em licitações de oportunidade, transformando da noite para o dia, empresários médios, em multimilionários - que comandam operadoras de telefonia, redes de energia elétrica, companhias petrolíferas e siderúrgicas, mineradoras e sistemas de comunicação social. A onda liberal vai resgatando valores e mitos, revaloriza o herói schumpeteriano, que o economista austríaco chamou de *empresário/empreendedor*.

A expressão (empreendedor) ganha o gosto público e se difunde em versão inteiramente vulgarizada, em que a figura revolucionária e disposta a quebrar paradigmas dá lugar a qualquer investidor, de qualquer monta ou mercadoria, dando-se o título quase honorário de empreendedor ao proprietário de um botequim, ao dono de uma fábrica de confecções ou a uma manicure solitária, a Micro Empreendedora Individual, MEI.

O empreendedorismo é a ideologia contemporânea do mercado. Milhares de trabalhadores fazem acordos com suas empresas, deixando-as em troca de um valor em dinheiro, os conhecidos Planos de Demissão Voluntária, e investem aquele valor em um *empreendimento*, no antigo sonho reabilitado de *ter seu próprio negócio e ser patrão de si mesmo*. Estas expressões ganham popularidade e são infladas pela literatura de auto-ajuda, ocupando estantes de livrarias como se fossem textos científicos ou técnicos. Seja o empreendedorismo schumpeteriano, seja o empreendedorismo vulgar, incentivado pelo SEBRAE, a ideia do *self made man* (re)toma conta do mercado. O passo adiante foi o mercado englobar a sociedade. Fazer-se o centro das atenções e a referência principal da vida social, quase uma absolutização, onde a pergunta dominante é: "O que deseja o mercado?"

No plano teórico, o conceito de mercado político (Schumpeter) se consolida e a lógica da ação coletiva de Mancur Olson, publicada em 1965, ganha espaços acadêmicos. Ele questiona o altruísmo das mobilizações e organizações políticas e sociais, destacando o fundo individualista, que de fato, no seu entender, mobilizaria as pessoas para uma aparente ação coletiva (Olson, 1999).

Nesse diapasão, a gestão privada é eleita pela literatura de aeroporto e por acadêmicos improvisados como provida de ferramentas milagrosas e várias vezes superior à gestão pública. *Valor público* e *valor privado* são subsumidos como diferenciais e a gestão pública assimila padrões gerenciais, no que ficou conhecido como *gerencialismo*, expressão sintética do *New Public Management*.

No plano político, as classes cedem lugar ao *cidadão*. Fala-se de cidadania, como se falava anteriormente em contribuinte, uma identidade individual associada ao tributo, agora substituída por uma nova identidade individual, desta feita associada a *polis*. A seguir, esse caráter individualista da vida é reforçado nas reformas do Estado, quando esse cidadão adquire um qualificativo, *cidadão-cliente*. Sintonizando-se com o mercado, o cidadão melhor se qualifica como consumidor no discurso universal, reproduzido pelo então ministro Bresser-Pereira. Em sua explicação, citada no tópico anterior, "o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder".

A democracia cede lugar ao pluralismo. Partidos políticos que se apresentam na tradição das agremiações comunistas e socialistas, em que a democracia se erigia à fonte de centralismos, dão lugar ao pluralismo no seu funcionamento. Frações e grupos são aceitos como legítimos, criando-se sublegendas disfarçadas e distribuindo-se representação para acomodar correntes e lideranças minoritárias e até facções fronteiriças e em conflito aberto. A ideia de unidade sindical pela unicidade cede espaço à ideia da unidade na diversidade de representações sindicais. Multiplicam-se os sindicatos no interior de uma mesma categoria de trabalhadores e até as Centrais sindicais, cujo título supõe a centralização, são múltiplas, dando asas a projetos pessoais e grupais.

O direito das minorias ganha um destaque até então desconhecido. A política dá espaço ao jurídico, cuja característica mais forte é a possibilidade da ação individual ou do pequeno grupo, que às vezes, nos julgados, prevalecem sobre coletivos, exatamente em nome do direito das minorias.

Finalmente, a telecomunicação viabiliza a *convivência social solitária*, um aparente paradoxo superado pelos correios eletrônicos e pelas redes sociais. À distância, protegido e muitas vezes incógnito, pode-se dizer a qualquer audiência ou espectador o que se achar por bem e até se passar por quem de fato não se é. Pode-se dizer, a milhares de pessoas, todas as coisas, pensadas e impensadas, informações verdadeiras ou falsas, divulgar ideias e fazer convocações, sem ter que passar pela crítica do próximo ou pelo funil da democracia, que poderá ou não acolher o que penso e o que quero dizer ou fazer.

As manifestações de rua em 2013, ocorridas no Brasil e em outros países, a partir das redes sociais, são uma expressão disso. O *facebook*, uma rede social de grande popularidade, espaço onde se verifica o que chamamos aqui de *convivência social solitária*, saiu de casa. As pessoas compraram cartolinas e nelas escreveram o que já diziam às suas audiências na rede social. Suas denúncias e reclamações estavam sintonizadas com suas reivindicações e motivações pessoais, individuais, que se podiam constituir, no máximo, em pequenos grupos, parecendo confirmar o que Olson escreveu sobre a ação coletiva.

Mais uma vez, contraditoriamente, as denúncias e reclamações passam pela característica mais marcante da sociedade contemporânea: o individualismo. Elas denunciam a corrupção, que outra coisa não é senão a apropriação individual de fundos públicos, coletivos. Elas denunciam a crise da democracia parlamentar, exatamente no ponto em que, ao contrário de representar seus coletivos eleitorais, os mandatários utilizam para seus interesses particulares os mandatos que recebem do povo. Elas denunciam a ausência de políticas efetivas nas áreas da saúde e da educação, que são serviços públicos frequentemente tratados em políticas públicas universais, amplas, de massa. Elas denunciam o distanciamento dos partidos políticos e dos sindicatos, que se fecham em suas cúpulas para priorizar interesses particulares ou no máximo grupais, em detrimento das grandes massas do povo, seus eleitores.

Em síntese, elas denunciam a sociedade contemporânea, ainda que pelos meios individualistas que esta cultivou como símbolos da liberdade, do progresso tecnológico e de um tempo novo – o mesmo *tempo novo* em que os projetos coletivos estão em profunda crise e que discursos e posturas retrógrados são resgatados.

## Conclusão

A reforma realizada, na verdade, esteve mais voltada para atender à crise do mercado, constrangido pelo que Harvey, acertadamente, chamou de *superacumulação* dos capitais. Uma vez que foram estes capitais acumulados que vieram a ser atendidos, sob a ideia *mater* de que a gestão privada é o que melhor se presta à administração pública. Afirmou-se o valor privado não

só adotando os padrões e ferramentas gerenciais, mas também estimulando concepções empresariais; não só privatizando empresas públicas, mas também delegando ao setor privado a condução de serviços públicos – energia, telefonia, água e esgoto, portos e aeroportos, transportes e vias públicas, educação e saúde.

Os capitais estavam acumulados porque não encontravam revalorização na produção. Os limites do mercado se impunham, agravados pelo padrão repetitivo do fordismo que desestimulava a renovação dos estoques domésticos, entre os que podiam comprar. O Estado, com baixa receita, também se abstinha de consumir e investir. Mas agora esses capitais acumulados contaram, para sua recuperação, com a obsolescência planejada e acelerada, típica da *destruição criadora*, e também dispuseram dos espaços de investimento criados pelas privatizações, delegações e parcerias. De um só golpe, mudam-se o mercado e o Estado.

Essa reforma interessou à parcela da sociedade que tem sido beneficiária de todas as reformas conservadoras das desigualdades pessoais e regionais. Quando olhamos o histórico desse processo e o quadro geral do mercado, da sociedade e do Estado na atualidade, percebemos então que aquilo que se apresentou como reforma do Estado estava inserido em uma ampla contrarreforma, para quem esperava ver esta palavra, reforma, associada a efetivamente novos e melhores tempos. Uma contrarreforma que cobriu todas as dimensões, dando ao mercado a primazia da vida social, à sociedade um individualismo revigorado e ao Estado um papel servidor da reprodução do sistema, sem disfarces e sem limites.

A despeito de se apresentar como uma reforma adstrita ao Estado e, em certos momentos, apenas ao aparelho do Estado, no movimento que se verificou sob o impulso da onda neoliberal, promoveram-se mudanças nas três dimensões abordadas. Deixaram-nos novas crises, expressas exatamente nos efeitos malsãos dessas mudanças, que nos legaram condições mais críticas do que aquelas encontradas nos idos de 1970/80. Um Estado que não responde às demandas dos mais necessitados, mas se avalia como mais eficiente, um mercado que sobrepõe o lucro a todos os valores e refaz os padrões liberais do século XIX, mas se considera novo e inovador, e uma sociedade que se tornou ainda mais voltada para si do que no passado, ainda que se julgue mais conectada e global.

Quando colocamos em evidência os problemas do Estado, do mercado e da sociedade estamos interessados nas condições básicas para se pensar a reforma como um passo adiante na sociabilidade contemporânea.

Em se tratando de reforma – uma vez não se tratando de revolução – a reforma que se requer é aquela que afirme o valor público dos serviços públicos, o que implica em profunda autocrítica prática em relação à transferência de ativos e serviços para o âmbito do controle privado – submetido apenas à regulação das agências reguladoras, autarquias ineficientes e elas próprias sem controle.

É igualmente o caso do mercado, carecendo de reforma que estabeleça novos padrões de relações sociais de trabalho e novas

relações com o consumidor, cujas dificuldades de autodefesa continuam grandes.

Neste caso, mais uma vez nos limites da reforma, no âmbito da produção/circulação, uma agenda de mudanças precisaria ser assumida. A título de exemplos: a) a redução da jornada de trabalho, que continua nas bases defendidas no século XIX e praticadas desde o início do século passado; b) a atualização da cesta básica e a fixação do salário-mínimo levando-a em conta rigorosamente; c) a adoção de tecnologia avançada sem desemprego, usando-se os avanços científicos e técnicos para a redução da jornada, melhoria das condições de trabalho, qualidade dos produtos e da vida; d) acesso dos trabalhadores aos bens que produzam; d) adoção do regime co-gestonário, com Conselhos paritários, inclusive o Conselho de Administração, cobrindo todas as esferas de decisão da empresa; e) referendo periódico dos trabalhadores para a manutenção das direções e chefias; f) apoio prioritário, das agências de fomento e bancos públicos, para organizações de *economia solidária* ou *social*; g) participação dos consumidores nos conselhos co-gestonários das empresas; h) credenciamento dos cidadãos e sindicatos de trabalhadores para o exercício da fiscalização sobre o mercado, as obrigações tributárias, sociais/previdenciárias, trabalhistas e ambientais, e as condições de fabricação e prestação de serviço das empresas; i) credenciamento das entidades representativas da sociedade civil para a fiscalização e controle externo sobre os órgãos públicos de controle, fiscalização e regulação.

Não é possível pensar em participação dos excluídos na vida pública sem uma reforma no mercado que reduza os desgastes e a degradação física e mental, a que são submetidos os trabalhadores brasileiros, em jornadas esgotantes, que se tornam piores pela precariedade dos transportes coletivos, má moradia, subnutrição e insegurança pública. Nenhum trabalhador terá energia suficiente para, enfrentando uma semana longa de trabalho, ainda se dedicar nas raras horas vagas a debates e estudos sobre os temas da política, ainda que tenha toda a consciência possível sobre a importância disso.

As propostas apresentadas acima, a título de reforma do mercado, são propostas que podem parecer inexecutáveis, se a visão de reforma continuar submetida à lógica de que há uma classe dominante a quem não se pode contrariar, mas ao contrário, a quem se deve servir em todas as situações.

Essas propostas revelam anacronismos, senão iniquidades, que continuam intocáveis, apesar de discursos sobre mudanças e pretensões de desenvolvimento e qualidade de vida. Há aqui problemas que vão da inabalável extensão da jornada de trabalho, que no século XXI, ao contrário de diminuir, tem se elevado, sob os mais variados expedientes, até o hábito de sonegação de impostos, que o setor do comércio de algumas cidades já adotou como uma prática naturalizada.

Finalmente cabem algumas observações sobre a reforma que também se torna necessária no âmbito da sociedade, estrito senso.

Quando muitas pessoas deixaram o *facebook* de lado e saíram às ruas, nas grandes e médias cidades, atendendo ao chamado do

mesmo *facebook* e outras redes sociais, elas certamente fizeram menos do que vinham fazendo, em se tratando de comunicação social. Ao saírem às ruas com suas mensagens, elas reduziram o círculo de seus leitores àqueles que as viram passar e aos mais próximos que as acompanharam de perto nas passeatas. Maior alcance e mais tranquilidade elas teriam se permanecessem sentadas à frente dos seus computadores, emitindo dizeres e opiniões. Essa renúncia ao conforto e à segurança doméstica, à atuação semiclandestina, muitas vezes protegida no anonimato, desejava o que em troca?

Elas esperavam ser vistas e ouvidas pelas autoridades, pelos dirigentes políticos, pelos que têm decidido suas vidas, e a que não alcançam em suas redes sociais. Elas se deram conta de que, por mais fortes que sejam suas mensagens e seu meio de comunicação eletrônico, não conseguem, salvo exceções, chegar aos computadores dos poderosos. Apesar de não devermos dizer isso de todos que ocuparam as ruas nos protestos mais recentes, uma vez que outras e contraditórias motivações também existiram, uma grande parcela dos manifestantes queria ser ouvida e vista, para de algum modo incidir sobre o poder e provocar mudanças.

Há, portanto, um potencial de reaglutinação na sociedade, que os atores políticos precisam revalorizar, retomando a organização coletiva e atuando cotidianamente, ao invés de se perderem em organizações eventuais e de eventos ou limitarem sua ação às eleições periódicas.

O Estado, o mercado e a sociedade precisam de reformas profundas. Reformas que levem ao desenvolvimento não só econômico, mas também ao desenvolvimento social e político, cuja base certamente está na sociedade civil.

#### Referências Bibliográficas

- Arrighi, G. (1996). *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Arrighi, G., Silver, B. (2001). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto e Editora da UFRJ.
- Bianchi, A. (2004). O ministério dos industriais. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade de Campinas, SP.
- BNDES. *Privatização no Brasil: 1990-1994/1995-2002*. [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br) > ... > Consulta Expressa > Privatização Acesso em 12 de janeiro de 2016.
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Pó e Terra.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, L. C.. (1997). *Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE.
- Bresser- Pereira, L. C. (1998). Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, L. C. (2003). Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, In: Bresser-Pereira, L.C. e Spink, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bresser-Pereira, L. C.. (2004). Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública, in: Arvate, P., Biderman, C. (Orgs.), *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Carone, E. (1979). *Movimento Operário no Brasil (1877-1944)*. São Paulo, DIFEL.
- Castanhar, J. C.(1990). Os cem dias do governo Collor. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública Cadernos EBAP Nº 54, agosto.

- Codato, A. N. (1997). Sistema estatal e política econômica no Brasil pos-64. São Paulo: Hucitec.
- Cruz, S. V. 1988. Empresários, economistas e perspectiva da democratização no Brasil. In: Reis, F. e O'Donnel, G. (Orgs). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice.
- Diniz, E. (1994) Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista. In: Soares, G. e Araújo, M. C. 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV.
- Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Draibe, S. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Campinas: Unicamp, 1993.
- Durkheim, E. (1978). *O suicídio*. São Paulo: Abril Cultura.
- Engels, F. (1977). Do socialismo utópico ao socialismo científico. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.
- Fiori, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crise. *PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva*, 7(2), 129-147, Rio de Janeiro, 1997.
- Gramsci, A. (1968). *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (2000). *Cadernos do Cárcere*. V. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Harvey, D. (1994). *Condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: Loyola.
- Harvey, D. (2013). *Para entender o capital*. São Paulo: Boitempo.
- Hayek, F. (1987). *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura/Instituto Liberal.
- Hobsbawm, E. (2009). *A era das revoluções*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Kalecki, M. (1978). *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Abril Cultural.
- Kettl, D. (2003). A revolução global: reforma da administração do setor público. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Keynes, J. M. (1964). *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Lagemann, E.; Bordi, L. C. (1995) A tributação nos países do NAFTA (EUA, México e Canadá). *Revista Indicadores FEE*, vol. 23, nº 2, 306-374.
- Lênin, V. (1970). *Con motivo del cuarto aniversario de la revolución de octubre*. Moscou: Progreso.
- Lustosa da Costa, F. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*. 42(5), setembro/outubro.
- Marx, K. e Engels, F. (1982). Manifesto Comunista. In: Textos, vol. III. São Paulo: Edições Sociais/Editora Alfa-Ômega.
- Marx, K. (1983). *Contribuição à crítica da economia política, Prefácio à primeira edição*. São Paulo: Martins Fontes.
- Marx, K. (2001). *Grundrisse*. Rio de Janeiro: Boitempo.
- Marx, K e Engels, F. (2009). *A ideologia alemã*. São Paulo: Expressão Popular.
- Myrdal, G. (1997). *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*. São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Munevar, D. (2012). El déficit fiscal de Estados Unidos y el futuro del dólar. In: Fernández, D. C.; Gandásegui Hijo, M. Estados Unidos más allá de la crisis. México, DF: Siglo XXI, p. 210-232.
- Nogueira Batista, P. (2001). *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular.
- Nunes, E. e outros. (2007). *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil – inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Olson, M. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- Pereira, P. A. P. (2009). *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez.
- Pereira, P. A. P. (1997) A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. *Revista. Serviço Social e Sociedade*. Nº 55. Ano XVIII, Nov.
- Pereira, P. A.P. (2000). *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez.
- Peters, B. G. e Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking public administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*: 8(2).
- Rocha, A. S. (2013). Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova* nº .88 São Paulo 2013.
- Saes, D. (1988). O processo político brasileiro, da “Abertura” à “Nova República”: uma “transição para a democracia”. In: *Teoria e Política*, nº 9, São Paulo: Brasil Debates.
- Sallum Jr. (1996). Labirintos: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec.
- Sappington, D. e Stiglitz, J. E. (1987). Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4).
- Santana, M. A. (2001). Homens partidos: comunistas e sindicatos no Brasil. São Paulo: Boitempo.
- Schmitt, C. (1996). *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo: Scritta.
- Schumpeter, J. (1982). *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril.
- Silva, R. G. da. (2011). Do welfare ao workfare ou da política social keynesiana / fordista à política social schumpeteriana / pós – fordista. *Brasília, Revista Ser Social*, vol. 13, nº 28, p. 1-222.
- Simonsen, M. H. (1989) *A conta-corrente do governo: 1970/1988*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. (Ensaio Econômico, n. 136).
- Souza, N. A. (2004) *A longa agonia da dependência. Economia brasileira contemporânea (JK-FH)*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Teixeira, S. F. (1985). Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cad. Saúde Pública*, RJ, vol.1, nº .4, out-dez.
- Toffler, A. (1985). *A empresa flexível*. Rio de Janeiro: Record.
- Vianna, M. L. T. W. (1991). Notas sobre política social. *PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva* Vol. 1, Número 1, Rio de Janeiro.
- Wallerstein, I. (1985). *O capitalismo histórico*. São Paulo: Brasiliense.
- Weber, M. (2009). *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UNB.
- Williamson, J., Kuczynski, P-P. (2003). *Depois do Consenso de Washington: crescimento e reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva.

<sup>i</sup> Uma respeitável polémica sobrevive acerca do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Autores como Potyara Pereira (1997, 2000 e 2009) e Ricardo Silva (2011) o negam. Mas outros autores como Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (1991), Sônia Draibe (1993) e Sônia Fleury Teixeira (1985) pensam diferente e Luís Fiori (1997), em seu conhecido artigo sobre o Welfare State, admite a hipótese, o classificando como meritocrático. Ainda que nos filiosemos entre os que reconhecem o EBES no Brasil, sua menção nesse artigo diz mais da ação social do Estado, a título de solidariedade nacional, do que de um modelo típico dessa ação.

<sup>ii</sup> Reconhecemos o conceito de Estado em Gramsci: “Estado = sociedade política + sociedade civil” (Gramsci, 2000, p. 244) e a caracterização de Marx da sociedade civil, que “compreende todo o intercâmbio material dos indivíduos [...] a vida comercial e industrial”, portanto, incluindo o mercado (Marx e Engels, 2009, p. 119). A decomposição que ora fazemos – Estado, mercado e sociedade civil – nas restritas acepções liberais, tem objetivos didáticos e argumentativos.

<sup>iii</sup> Conhecemos a tese que atribui à queda tendencial da taxa de lucro a origem das crises do capital. Mas entendemos que na verdade o que Marx diz na Seção Terceira de O Capital nos indica que não é exatamente a Lei o demíurgo das crises, mas o conjunto de contradições em que o capital constante se eleva, não só provocando a queda na taxa de lucro, como também uma massa de mercadoria que não encontra condições de circulação e consumo, por isso não se realiza e não se valoriza. “Portanto, as mesmas leis se encarregam de produzir para o capital uma massa absoluta de lucro crescente e uma taxa

de lucro decrescente [...] as mesmas causas que produzem a tendência a baixa na taxa de lucro determinam uma acumulação acelerada do capital e, portanto, o aumento da magnitude absoluta ou massa total de trabalho sobrando”, diz Marx (2001, p.220 e 225). Trata-se, portanto, de uma totalidade, não de um fator. Textualmente, sintetizando o fenômeno, diz Marx: “A imensa capacidade produtiva, com relação à população que se desenvolve no regime de produção capitalista, e, embora não na mesma taxa, o aumento dos valores-capitais (não só o de seu substrato material), que aumentam muito mais rapidamente que a população, se acha em contradição com a base cada vez mais reduzida em proporção à crescente riqueza - para a qual esta imensa capacidade produtiva trabalha – e com o regime de valorização, deste capital cada vez maior. Eis a crise” (Marx, 2001, p. 263). No mesmo Livro III, em passagem mais adiante, em que acentua sua referência ao processo produção-circulação-consumo, ele vai dizer: “A razão última de toda verdadeira crise é sempre a pobreza e a capacidade restringida de consumo das massas, com o que contrasta a tendência da produção capitalista a desenvolver as forças produtivas como se não existisse mais limite que a capacidade absoluta de consumo das massas (Marx, 2001, p. 455). Se precisarmos de um ponto de partida, esse se encontra na contradição entre a produção social e a apropriação individual. Esse “regime de valorização”, caráter do capitalismo, é a fonte das contradições do modo de produção, como, aliás, diz Engels: “Os produtos, criados agora socialmente, não passavam a ser propriedade daqueles que [...] eram realmente os seus criadores, mas do capitalista. Nessa contradição, que imprime ao novo modo de produção o seu caráter capitalista, encerra-se, em germe, todo o conflito dos tempos atuais [...] se revela a incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista” (Engels, 1977, p.47). As citações de O Capital (Marx, 2001) são de livre tradução do autor.

# Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

COORDENAÇÃO: FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

"A REFORMA DO ESTADO DO PONTO DE VISTA DO DESENVOLVIMENTO DA POLIARQUIA BRASILEIRA E DE SEUS IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE."

## Reforma do Estado e da administração pública

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

### Apresentação

A Escola Brasileira de Administração Pública, sempre comprometida com a formação de quadros para a modernização da administração pública brasileira, está empenhada na produção de conhecimento novo relacionado às mudanças no arcabouço institucional da vida social, ao processo de diferenciação funcional do Estado e às alterações nas práticas de gestão da *Res pública*.

Atenta a essas transformações, às medidas e às repercussões sociais da reforma do Estado e da administração, a EBAP, através da RAP, passa a publicar, a partir deste número, a seção do Programa de Acompanhamento da Reforma do Estado e da Administração Pública, que pretende reunir informações, produzir análises, promover debates e estimular a participação dos interessados na discussão de tema de relevância nacional.

O acompanhamento sistemático torna-se fundamental na medida em que mudanças importantes têm ocorrido no papel, na morfologia e na ação do Estado brasileiro, sem que o Ministério da Ad-

ministração e da Reforma do Estado se ocupe delas e sem que a opinião pública se dê conta. Basta citar como exemplos as medidas relacionadas à desregulamentação e à privatização de setores que não estão sob o fogo cruzado da mídia.

Este trabalho retoma a experiência verificada em 1990, quando se realizou um conjunto de pesquisas avaliando os primeiros 100 dias da reforma administrativa realizada no governo Collor.<sup>1</sup> Um outro passo importante nessa direção foi dado mais recentemente com a série de pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Estudos em Reforma do Estado e Governança, cujos últimos produtos foram apresentados na RAP 31(6), nov./dez. 1997. Agora, a EBAP está criando um programa permanente de acompanhamento das medidas adotadas no âmbito da reforma do Estado e de seus desdobramentos políticos e sociais, de forma a dispor de elementos que subsidiem novos

---

<sup>1</sup> *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 25(1), nov. 1990/jan. 1991.

projetos de pesquisa, bem como aqueles já em andamento.

Esta seção vai manter um bem-montado sistema de informações que permita óticas variadas sobre um mesmo tema, gerando não apenas um conjunto de informações, mas também um dispositivo de análise e produção de inferências técnicas. Não só propiciará a racionalização no uso das informações, análises e pesquisas disponíveis sobre reforma do Estado e do seu aparelho,<sup>2</sup> como também subsidiará novos projetos de pesquisa, favorecendo o debate, a troca de experiências e os estudos comparados.

Para isto, o programa cuidará da formação de dois bancos de dados, os quais disponibilizarão aos interessados informações sobre: a) as medidas adotadas, seus efeitos sobre o aparelho do Estado e a gestão pública e seu impacto sobre a sociedade como um todo; e b) a bibliografia gerada a partir de 1980 sobre os marcos teóricos da reforma do Estado, a prática teorizada nesse campo e as experiências que se realizam desde então.

A disponibilização dos resultados será da maior importância para: subsidiar o debate nacional sobre a reforma do Estado e da administração; referenciar análises e pesquisas dentro e fora do setor público; subsidiar o setor público com informações que possam colaborar na formulação de políticas públicas e do planejamento governamental de longo prazo; e difundir as

informações, estudos e pesquisas sobre a reforma do Estado.

## Conteúdo

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) parte do pressuposto de que a crise brasileira é, em grande parte, uma crise do Estado, pois este se tornou disfuncional ao mercado e ao desenvolvimento capitalista.

Embora se possa discordar desse diagnóstico, reconhecendo a possibilidade de o mercado globalizado ter-se tornado disfuncional à sociedade pós-industrial, é evidente que o desenvolvimento auto-sustentado e a modernização duradoura só se farão a partir de um aprofundamento da chamada reforma do Estado, de forma a garantir a possibilidade de regulação social num ambiente de crise e mutação.

Apesar desse diagnóstico redutor, o mesmo plano diretor reconhece que a reforma do Estado transcende ao rearranjo institucional e à melhoria da racionalidade interna da administração pública, ou o que o ministro Bresser Pereira chama de aparelho do Estado.

De fato, indica como respostas inadiáveis à crise brasileira: "(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas" (p. 16).

<sup>2</sup> Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), "entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em seus três níveis (União, estados-membros e municípios). O Estado por sua vez é mais abrangente que o aparelho do Estado, porque compreende o sistema constitucional-legal". PDRAE, Brasília, nov. 1995.

Todas essas reformas trazem repercussões importantes. Do ponto de vista da seguridade social, por exemplo, há o ajuste tributário, que começou pela instituição do imposto simples e muda a composição das receitas, as suas formas de incidência, a sazonalidade e o processo de arrecadação. A abertura econômica dinamiza o aparelho produtivo, realocaliza investimentos e altera o perfil do emprego. A reforma da previdência muda o plano de custeio e benefícios, abre mercado para a iniciativa privada e impõe o reexame das estruturas de provisão de serviços e do formato institucional do setor.

Vista dessa perspectiva, a reforma do Estado contempla — além de aspectos importantes da mudança nos modelos de gestão que presidem a esfera pública — o próprio pacto que regula a vida social e a crise que mina as suas bases, inaugurando aquilo que Pierre Ronsavallon e Jean-Paul Fitoussi chamam de nova era das desigualdades. Crise que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise dos *Welfare States*) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia).<sup>3</sup>

Crise, reforma do Estado e cidadania são o pano de fundo sobre o qual se apresenta este programa de acompanhamento e análise de conjuntura.

## Objetivos

### Geral

O Programa de Acompanhamento da Reforma do Estado e da Administração Pública visa, assim, a coletar, selecionar, analisar e difundir informações e conhe-

cimentos relevantes, gerados em fontes diversas — governo, Poder Legislativo, universidade, imprensa, corporações e instituições representativas da sociedade civil — sobre as concepções de Estado e as diferentes estratégias de reforma que informam o PDRAE e as medidas adotadas em diferentes dispositivos legais, além de projetos alternativos desenvolvidos em diversos países do mundo.

Esse conhecimento deve ser complementado pelo exame mais aprofundado de aspectos específicos da administração pública brasileira — conforme indicados nos projetos específicos que completam esta linha de pesquisa —, bem como pelo acompanhamento das medidas e repercussões das ações de reforma no que se refere à redefinição e modernização de suas funções, em face dos novos desafios colocados pelas demandas sócio-econômicas internas e pelos imperativos político-econômicos internacionais.

### Específicos

O programa persegue ainda os seguintes objetivos específicos:

- ▼ conceber uma metodologia para coleta, categorização e análise dos programas, medidas e ações do governo federal visando à modelagem de um banco de dados para estudo da conjuntura nacional referente à questão da reforma do Estado;
- ▼ identificar fontes de informação e instrumentos de coleta de dados sobre o processo de reforma. Exemplo: documentos oficiais, publicações do Congresso Nacional, do noticiário da imprensa, literatura científica, publicações de corporações e instituições representativas da sociedade civil etc.;

<sup>3</sup> Ronsavallon, Pierre & Fitoussi, Jean-Paul. *Le nouvel âge des inégalités*. Paris, Seuil, 1996.

- ▼ criar um grupo de trabalho em dois núcleos — Brasília e Rio de Janeiro — voltados especialmente para o acompanhamento constante através daqueles instrumentos, de todas as ações, medidas e repercussões do processo de reforma do Estado e da administração pública federal brasileira;
- ▼ formular análises e produzir informativos sobre o andamento da reforma;
- ▼ promover encontros periódicos para a discussão dos acontecimentos e seus reflexos na estrutura administrativa, econômica e político-social na realidade nacional;
- ▼ informar, através de boletins, seminários e disponibilização de informações na *home page* da FGV, a maior parte dos produtos elaborados pelo grupo de trabalho;
- ▼ participar de redes virtuais e grupos de discussão sobre o tema.

### Metodologia

O desenvolvimento de uma adequada metodologia de acompanhamento e análise de conjuntura constitui um dos objetivos do próprio programa, tendo em vista o seu relativo ineditismo e suas peculiaridades técnicas.

Para o desenvolvimento dessa metodologia, o programa está aprofundando e desenvolvendo um conjunto de categorias de análise que permitam oferecer um dispositivo ao mesmo tempo plural, pontual e agudo na sua capacidade de identificação e diagnóstico.

O banco de dados que nasce desse processo de acompanhamento deve considerar as áreas privilegiadas pelo plano de reforma do aparelho do Estado e da administração e sua dimensão jurídico-constitucional, além de enfatizar a explo-

ração das seguintes categorias já testadas na pesquisa de 1990: desestatização, racionalização e desregulamentação.

Para o tratamento das informações, a pesquisa pretende priorizar, em cada área, os seguintes aspectos:

### Desestatização

- ▼ Privatizações, compreendendo venda de empresas ou bens públicos, ou renúncia de funções;
- ▼ concessões e permissões (exemplo: transportes — estradas e ferrovias);
- ▼ regulamentação e desregulamentação; e
- ▼ publicizações, com a criação e a transferência de atividades para organizações sociais.

### Racionalização

- ▼ Mudanças de estrutura, através de criação, extinção, fusão ou incorporação de órgão, redução de níveis hierárquicos;
- ▼ alterações na composição do serviço civil, por contratação, demissão, formação, realocação, aposentadoria;
- ▼ planejamento e orçamento, com novos processos e instrumentos — planos, programas e projetos, LDO, lei orçamentária etc.;
- ▼ modelos de gestão, via adoção de parcerias e contratos de gestão, introdução de novas práticas gerenciais e outras formas de inovação;
- ▼ desburocratização;
- ▼ programas de qualidade no serviço público; e

- ▼ sistemas de controle e informação gerencial.

## **Descentralização**

- ▼ Fluxo de transferências intergovernamentais (constitucionais e excepcionais — via programas);
- ▼ matriz de responsabilidades em áreas de competências concorrentes; e
- ▼ novas transferências de encargos.

Para a obtenção de informações sobre os temas, elencamos algumas das fontes de pesquisa:

- ▼ Poder Legislativo (Congresso Nacional — comissões especiais);
- ▼ Poder Executivo (ministérios);
- ▼ corporações de funcionários públicos (sindicatos e associações);
- ▼ estados e municípios (competências concorrentes);
- ▼ instituições de ensino e pesquisa;
- ▼ ONGs;
- ▼ agências internacionais; e
- ▼ imprensa.

## **Relevância do programa e transferência de resultados para a sociedade**

Contribuir para ampliar os horizontes do debate nacional sobre a reforma do Estado e da administração, atentando para todas as interfaces entre temas e atores envolvidos, é a proposta fundamental da EBAP a partir do acesso da sociedade aos seguintes produtos obtidos do presente programa:

- ▼ banco de dados sobre a reforma administrativa, disponibilizado via Internet, para plena consulta, podendo subsidiar a pesquisa acadêmica e a própria máquina pública em qualquer esfera de governo;
- ▼ publicação de boletins bimestrais que sejam informativos e opinativos, dirigidos aos grupos de interesse envolvidos;
- ▼ realização de encontros trimestrais, de âmbito interno, para debate dos temas em relevo, e semestrais, de espectro mais amplo, para debates abertos sobre as questões mais relevantes;
- ▼ criação de um fórum acadêmico com a missão de incentivar projetos de dissertação, tese e pesquisas para alunos dos cursos de mestrado e doutorado da EBAP.

# Governança, governabilidade e *accountability*: Qualidade na Administração Pública

Gustavo Justino de Oliveira\*

\* Pós-Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Doutor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da USP (Largo São Francisco), onde leciona na graduação e na pós-graduação. Foi procurador do estado do Paraná por 15 anos e hoje é consultor em Direito Administrativo, Constitucional e do Terceiro Setor, em São Paulo. Autor dos livros Contrato de Gestão (Ed. RT), Consórcios Públicos (Ed. RT), Direito Administrativo Democrático (Ed. Fórum), Parcerias na Saúde (Ed. Fórum), Direito do Terceiro Setor (Ed. Fórum) e Terceiro Setor, Empresas e Estado (Ed. Fórum). Autor de diversos artigos científicos e diretor da Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS (Ed. Fórum).

## O Estado contemporâneo

No início do século XXI, como uma consequência de diversos fatores, como advento do neoliberalismo, avanço da globalização, desenvolvimento tecnológico, entre outros, o papel do Estado sofreu uma redefinição.

A fim de inserir-se no mundo globalizado e bem atender aos interesses de uma sociedade democrática, com eficácia, eficiência e economicidade, o Estado saiu de um papel imperativo e provedor e assumiu uma postura mais *consensual e relacional*.

Na doutrina são usados os mais diversos termos para fazer alusão a esses novos papéis assumidos pelo Estado contemporâneo, muito bem sintetizados por Medauar (2003):

- **Estado regulador** – transfere para particulares algumas atividades, mas fixa regras, fiscaliza, controla, sanciona;
- **Estado propulsivo/animador** – incentiva programas de ação social;
- **Estado reflexivo/catalisador** – usa a negociação;
- **Estado incitador** – influi nos comportamentos, em vez de agir por imposição;
- **Estado mediador/negociador** – exerce papel de regulação e coordenação entre os diversos elementos da sociedade;
- **Estado subsidiário** – de caráter residual em relação às iniciativas da sociedade;

- **Estado cooperativo** – ocorre colaboração entre a administração e os entes privados, com estabelecimento de parcerias;
- **Estado-rede** – remete à ideia de interdependência entre diversos poderes públicos.

Entre esses diversos “papéis” exercidos pelo Estado no mundo atual, merece destaque o de *mediador*.

Esse papel está ligado ao estabelecimento de vínculos com os indivíduos e com os grupos sociais, com os quais o Estado passa a interagir com a finalidade de atribuir eficiência e efetividade às ações estatais (OLIVEIRA, 2010).

Nesse contexto, a própria Administração Pública também passa a exercer um papel mediador e consensual, identificando e conjugando interesses públicos e privados, através da participação da sociedade civil. O cidadão sai do papel de mero destinatário da ação pública e o Estado deixa de lado o papel imperativo e autoritário, passando-se a estabelecer um ambiente de *cooperação e colaboração* (OLIVEIRA, 2008).

## Governança pública no Estado contemporâneo

Nesse contexto, emerge um conceito de grande valor para a Administração Pública contemporânea, o de *governança pública*.

Governança pública é um conceito mundial, com a proposta de um modelo de colaboração entre nações e entre diversos atores dentro de um Estado, com base na melhoria da eficiência e da eficácia administrativa, e no respeito aos valores de uma sociedade democrática.

O conceito de governança é importado das *empresas privadas*. Nessas organizações, a *governança corporativa* (corporativa, porque típica do setor privado) veio como resposta aos conflitos de interesses entre acionistas e administradores em questões de sustentabilidade financeira, desempenho patrimonial e gestão corporativa transparente. Trata-se de um conjunto de princípios e práticas para regulamentar a relação entre acionistas, gestores e

outros interessados com a finalidade de aumentar o valor para a sociedade, facilitar o seu acesso ao capital e aprimorar o desempenho da organização (ALMEIDA, 2008).

As origens da governança pública datam de meados da década de 1990 do século XX, e traduzem um consenso de que a *eficácia* e a *legitimidade* da atuação pública se apoiam na qualidade da *interação* entre os distintos níveis de governo, e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil.

A governança pública vem como uma continuidade do modelo de Administração Pública gerencial, focada em eficácia. Contudo, propõe-se uma nova forma de atingir esses resultados: a interação entre os diversos atores sociais, que devem se unir para enfrentar as ações sociais segundo os preceitos da flexibilidade, da visão estratégica, da transparência e da comunicação (PRATS I CATALÀ, 2005). Nessa conjuntura, o governo tem a função de gerenciar a rede de atores, que devem se comunicar e dividir responsabilidades. Nesse contexto, o conceito de boa governança foi muito bem sintetizado por Canotilho (2006), como sendo “a condução responsável dos assuntos do Estado”.

O Livro Branco da Governança Europeia aponta que governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder em nível europeu, essencialmente no que se refere a sua responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

Canotilho enumera como princípios condizentes com a boa governança:

- transparência;
- coerência entre as diversas políticas do Estado;
- abertura, como uma busca de soluções através de formas clássicas e novas (negociação e participação);
- eficácia, como respostas às necessidades sociais;
- democracia participativa, envolvendo cidadãos e associações representativas.

# Governabilidade

## Conceito

*Governabilidade* é um conceito ligado ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e de seu governo (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Tem relação com as “condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia” (BENTO, 2003).

Dessa forma, a governabilidade é uma referência às condições para que possa ser exercida a *autoridade política* (Diniz, 1996, cita como exemplos a forma de governo, as relações entre os poderes e os sistemas partidários).

Em suma, governabilidade refere-se às condições de *legitimidade* e *sustentação política* que um governo tem para exercer o poder.

## Diferenciação entre governabilidade e governança

Das definições de governabilidade e governança expostas, é possível depreender que a primeira diz respeito às condições sistêmicas para exercício de poder e autoridade, enquanto a governança diz respeito à forma como é exercido esse poder, ou seja, através de um modelo de interação entre níveis de governo e destes com outros atores sociais.

Para Bento (2003), a *governabilidade* pode ser melhorada através de uma *reforma do Estado*, uma vez que esta diz respeito “à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”.

Já a *governança* pode ser incrementada através de uma *reforma no aparelho de Estado*, ou seja, uma reformulação na forma de administrar e prestar serviços, a fim de melhorar a eficiência da atividade do Estado e colocá-la em maior consonância com os interesses dos cidadãos.

Contudo, uma vez que há uma forte relação de interdependência entre as ideias de governabilidade e governança, muitos autores preferem unificar

ambos os conceitos em uma só categoria, sob a denominação *capacidade governativa*.

## Accountability

Nesse contexto em que passa a ter valor uma Administração Pública mais transparente, calcada em valores éticos, merece destaque a introdução do conceito de *accountability*.

Sano (2003) afirma não haver um termo na língua portuguesa que exprima a verdadeira tradução da ideia de *accountability*, conceituada, pelo CLAD<sup>1</sup>, como um cumprimento, pelo servidor público, do dever de prestar contas a um organismo de controle, ao parlamento ou à própria sociedade.

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Resumindo, *accountability* refere-se ao dever de um detentor de poder público de prestar contas, para sua consequente responsabilização, que está totalmente alinhado com os valores de um Estado democrático de direito.

A doutrina faz uma classificação de *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical.

A *accountability horizontal* diz respeito aos mecanismos de supervisão, controle e avaliação recíproca dos vários níveis de governo, que são exercidos através de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de fato. A divisão de poderes e a possibilidade de controles entre eles têm como objetivo evitar a corrupção e em forte ligação com a democracia.

Bento (2003) enumera algumas dificuldades referentes à prática da *accountability horizontal*, tais como a eventual falta de interesse dos órgãos em se fiscalizarem mutuamente e a discussão sobre a conveniência ou não da independência das agências (ex.: Banco Central) perante os políticos eleitos.

Quanto à *accountability vertical* (também chamada de *accountability política* ou *accountability democrática*), diz respeito ao controle político realizado pelos cidadãos.

Em virtude da dificuldade de avaliação dos eleitos pelo voto, pela fidelidade ao programa ou pelos indicadores de crescimento e desenvolvimento (BENTO, 2003), entende-se que o momento da reeleição é a melhor forma de realização da *accountability vertical*. A reeleição funcionaria como uma espécie de “premiação”, e a não reeleição como uma “punição”, podendo-se,

assim, dizer que “o resultado das urnas que indicará qual foi a percepção dos eleitores quanto à atuação dos governantes” (SANO, 2003).

## Qualidade na Administração Pública

### Qualidade total

A difusão da ideia de qualidade remonta à Revolução Industrial do século XVIII, quando significava produzir com uniformidade, homogeneidade.

O conceito de *qualidade* foi passando por diversas adaptações, até atingir seu significado atual, em que é vista como uma capacidade de planejar, para evitar o desperdício e proporcionar a maior satisfação possível para o consumidor, o que, na maioria das vezes, só pode ser alcançado através de uma mudança cultural na organização.

Uma importante contribuição para o conceito de qualidade, como o que conhecemos hoje, foi trazida por William Edwards Deming, na década de 1950, com a introdução do ciclo PDCA: *plan*, *do*, *check* e *action*. Através de um ciclo composto pelas atividades de planejar (estudo de um processo e de seu aprimoramento), fazer (implementar a mudança), checar (observar os efeitos) e agir (estudar os resultados), Deming ensinou ser possível controlar os processos para obter qualidade.

Outra importante contribuição para a definição de qualidade foi trazida por Philip Crosby e sua teoria do “zero defeito”, que parte da premissa de que a qualidade pode ser garantida se as coisas forem feitas corretamente da primeira vez. E isso pode ser obtido através de uma boa ação gerencial, voltada para a cultura da qualidade, que pode ser entendida como a conformidade de algo com os requisitos preestabelecidos.

Em 1961 surgiu o a expressão *Total Quality Control*, usada por Feigenbaum para designar um sistema, dentro da organização, que integre todas as atividades (de produção, marketing, finanças), a fim de obter qualidade não somente em termos econômicos, mas também de satisfação do cliente.

No âmbito da Administração Pública, qualidade também está ligada à obtenção dos melhores resultados, com economicidade e para a melhor satisfação do cidadão.

Dessa forma, a gestão da qualidade no âmbito público tem foco nos resultados e no atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos e das comunidades, que são os beneficiários das políticas e dos serviços públicos.

A qualidade, vista como uma forma de atuação eficiente da Administração Pública, voltada para um bom desempenho, tem uma forte conexão com o conceito de governança pública.

No Brasil, podemos tomar como exemplo de programa de governo com foco em qualidade o “Choque de Gestão”, proposto em 2003, na gestão do governador de Minas Gerais Aécio Neves. Trata-se de uma política de governo com proposta de modernização administrativa, baseada em reorganização e reestruturação do aparato estatal, com o objetivo de, a curto prazo, reduzir despesas e, a médio prazo, orientar a gestão administrativa para a obtenção de resultados. As medidas para o alcance desses objetivos basearam-se na adoção de um desenho institucional mais dinâmico e no incentivo à capacitação dos servidores públicos e no estabelecimento de parcerias entre o Poder Público e entidades privadas.

## **A relação entre qualidade e governança, governabilidade e *accountability***

Do exposto, podemos concluir que a governança pública não é só um modelo de administrar baseado em colaboração interna do governo e deste com a sociedade, mas também calcado em valores de transparência e de *accountability*.

O fundamento é atingir uma Administração Pública mais eficiente, eficaz e efetiva, reduzindo gastos e aumentando qualidade, e, acima de tudo, respeitando valores éticos e democráticos, a fim de melhorar a ação do governo de forma legítima.

O aumento da relação de dependência entre Estado e sociedade, com existência de grupos intermediários, tratativas, negociações e atuação do setor privado no exercício de funções públicas, é uma forma de concretização da democracia (MEDAUAR, 2003).

O Brasil, por ser um país com democracia muito recente, enfrenta diversos desafios para pôr em prática as ideias de governança pública e *accountability*.

Para Moreira Neto (2007), é necessária uma mudança de mentalidade dos administradores públicos e do público usuário, para exercício de uma Administração Pública que garanta segurança e justiça.

---

## Dicas de estudo

Livro Branco da Governança Europeia. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001\\_0428pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf)>.

Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>.

---

## Referências

ALMEIDA, Francisco Alberto Severo de. **A Governança Corporativa em Empresa Pública e a Visão de suas Práticas pelos Stakeholders**. Rio de Janeiro: ANPAD (Anais), 2008.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da good governance. *In*: **“Brancos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Mutações do direito administrativo. *In*: \_\_\_\_\_. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Contrato de Gestão**. São Paulo: RT, 2008. 320 p.

\_\_\_\_\_. **Governança Pública e Parcerias do Estado**: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Disponível em: <[www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5177](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177)>. Acesso em: 6 jun. 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. 6. ed. Tradução de: BATH, Sérgio Fernando G.; MAGALHÃES JUNIOR, Ewandro. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcción social de la gobernanza. *In*: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.). **Gobernanza**: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: INAP: Colex, 2005.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. Dissertação (Mestrado). FGV/EAESP. São Paulo, 2003.

[illegible]